

TERRA. Revista de Desarrollo Local

e-ISSN: 2386-9968

Número 6 (2020), 64-86

DOI 10.7203/terra.6.16425

IIDL – Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local

Análisis histórico del desarrollo local en Cuba desde el enfoque de la descentralización y la participación

Jorge Luis Sosa

Prof. Dr. Dpto. Ciencias Sociales. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (México)

Jorge.Luis@uacj.mx

<https://orcid.org/0000-0002-7604-6430>

Addiel Pérez Díaz

Prof. Dr. Dpto. Ciencias Sociales. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (México)

Addiel.Perez@uacj.mx

<https://orcid.org/0000-0002-1875-8384>



Esta obra se distribuye con la licencia Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional

SECCIÓN ARTÍCULOS

Análisis histórico del desarrollo local en Cuba desde el enfoque de la descentralización y la participación

Resumen: El artículo esboza los antecedentes del desarrollo local que se fueron materializando en la búsqueda de un modelo económico, social y político que comienza a gestarse con el triunfo de la Revolución Cubana. Se presentan las particularidades de los gobiernos locales en nuestro contexto y cómo a diferencia de la ocurrencia de procesos reales de descentralización a nivel regional, nuestro país fue orientándose cada vez más hacia un modelo excesivamente centralizado. Al mismo tiempo se contextualiza el surgimiento del tema del desarrollo local en los noventa y las iniciativas generadas a raíz de los cambios ocurridos en el período señalado. Se ofrecen también las contradicciones y rasgos más esenciales que marcan el debate por el desarrollo y los gobiernos locales en el contexto actual. Se valoran las posibilidades que existen, desde los territorios y en especial en los gobiernos locales para propiciar procesos de desarrollo local.

Palabras clave: Cuba, gobierno local, crisis de la sociedad cubana, descentralización.

Historical analysis of local development in Cuba from the perspective of decentralization and participation

Abstract: The article outlines the antecedents of local development that were materialized in the search for an economic, social, and political model that begins to take shape with the triumph of the Cuban Revolution. The particularities of local governments are presented in our context and how, unlike the occurrence of real decentralization processes at the regional level, our country was increasingly oriented towards an excessively centralized model. At the same time, the emergence of the issue of local development in the 1990s and the initiatives generated because of the changes that took place during the indicated period are contextualized. The most essential contradictions and features that mark the debate over development and local governments in the current context are also offered. The possibilities that exist, from the territories and especially in local governments to promote local development processes, are valued.

Key words: Cuba, local government, crisis of Cuban society, decentralization.

Recibido: 07 de enero de 2020

Devuelto para revisión: 25 de marzo de 2020

Aceptado: 25 de mayo de 2020

Referencia / Citation:

Luis, J., y Pérez, A. (2020). Análisis histórico del desarrollo local en Cuba desde el enfoque de la descentralización y la participación. *TERRA. Revista de Desarrollo Local*, (6), 64-86. DOI 10.7203/terra.6.16425

IDEAS CLAVE / HIGHLIGHTS / IDEES CLAU

- | | | |
|---|---|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Durante los años 80, el sistema político cubano presentaba un alto grado de centralidad, frente a las reformas del resto de América Latina.2. Las experiencias en desarrollo comunitario de los años 90, constituyen los antecedentes de las acciones en materia de desarrollo local posteriores.3. El desarrollo local en Cuba requiere dinamizar el papel de las PYME, el sector privado y la empresa estatal.4. Los gobiernos municipales pueden formular estrategias de desarrollo eficaces, gracias a factores de producción internos y recursos exógenos.5. La descentralización de las decisiones favorecerá el proceso de democratización de la sociedad cubana. | <ol style="list-style-type: none">1. During the 1980s, the Cuban political system was highly centralised, in contrast to the reforms in the rest of Latin America.2. The experiences in community development of the 1990s, constitute the background of the subsequent actions in the field of local development.3. Local development in Cuba requires boosting the role of PYME, the private sector and State enterprises.4. Municipal governments can formulate effective development strategies, using both internal production factors and external resources.5. The decentralization of decisions will favor the process of democratization of Cuban society. | <ol style="list-style-type: none">1. Durant els anys 80, el sistema polític cubà presentava un alt grau de centralitat, enfront de les reformes de la resta d'Amèrica Llatina.2. Les experiències en desenvolupament comunitari dels anys 90, constitueixen els antecedents de les accions en matèria de desenvolupament local posteriors.3. El desenvolupament local a Cuba requereix dinamitzar el paper de les PIME, el sector privat i l'empresa estatal.4. Els governs municipals poden formular estratègies de desenvolupament eficaços, gràcies a factors de producció interns i recursos exògens.5. La descentralització de les decisions afavorirà el procés de democratització de la societat cubana. |
|---|---|---|

1. INTRODUCCIÓN

La descentralización hacia actores no tradicionales como generadores del desarrollo, empieza a extenderse por gran parte del mundo a partir de la década de los años setenta y ochenta, al calor de la crisis del denominado Estado de Bienestar. Así, frecuentemente, desde organismos internacionales se estimula a las políticas descentralizadoras como la solución a los problemas que enfrentan los gobiernos, y se responsabiliza a la gobernabilidad centralizada como la causa fundamental de esos males: ineficiencia en la provisión de servicios, burocratización y desempleo.

En el caso de América Latina estas ideas se han difundido bajo las doctrinas del Consenso de Washington, en consonancia con el neoliberalismo. Los programas de ajustes neoliberales recomendados hacia la región han abogado por la primacía del mercado, el recorte y la pérdida de relevancia del Estado como garante y rector dentro de la sociedad, la reducción de los programas sociales, la privatización de los sectores monopolizados estatalmente, y una disminución de su rol controlador en el manejo macroeconómico (Vega et al., 2019). Por consiguiente, se sugiere que el papel de este actor sea más limitado dentro de la sociedad. Esto presupone reducir las funciones e incidencia del Estado en los niveles inferiores, y que pase de tener un rol protagónico a uno menos cardinal.

En este mismo escenario aparecen las ideas a favor de otorgar mayores responsabilidades a los gobiernos locales. Estos actores locales pueden ser capaces de lograr una mayor articulación entre Estado y sociedad local. También, permiten encarar de una manera más adecuada las demandas locales, promueven la participación ciudadana y, por consiguiente, la democratización de la sociedad a partir de acercar las decisiones a los electores. Además, pueden incentivar la conformación de redes con capacidad de articularse al mercado global, que escapan a la regulación del Estado.

Asimismo, aparece un escenario local con nuevos actores sociales que obligan a un análisis profundo respecto al rol de los municipios, donde las perspectivas de trabajo deben aparecer integradas en el ámbito local para la transformación. Esto ha significado el desmontaje de la agenda social del Estado, además de la fragmentación del movimiento social mediante la “participación ciudadana” a través de fundaciones, ONGs y otras formas de organización de la sociedad civil, donde no se produzca el acceso real de los ciudadanos al poder, aun cuando sea efectiva la acción de tales actores.

Por otra parte, los gobiernos locales, se perfilan en este escenario heterogéneo como actores sociales que pueden superar los clásicos roles operativos del gobierno municipal, tanto en sus viejas versiones burocráticas como en sus versiones gerenciales recientes. El desbordamiento de las funciones tradicionales se proyecta en dos dimensiones: hacia la ampliación de las agendas locales. y hacia el desarrollo en ellas de nuevos roles estratégicos y cualitativos.

Cuba no ha estado exenta de las reformas producidas a nivel internacional, aunque no se hayan realizado desde el prisma neoliberal. Las profundas transformaciones ocurridas en el escenario de los noventa han generado la necesidad de iniciativas que contengan a los escenarios locales como actores del desarrollo (Betancourt, 2016).

La reforma tuvo impactos importantes en las localidades: en lo económico, se aprobó la ley de inversión extranjera, la despenalización del dólar, la reestructuración del Ministerio de la Agricultura y el Ministerio del Azúcar con la creación de las Unidades Básicas de Producción Agropecuarias (UBPC), la entrega de tierras en usufructo, la autorización del trabajo por cuenta propia, y la dualidad de monedas.

Desde la esfera política se han implementado cambios que reajustan las relaciones entre los ciudadanos y entre los distintos niveles de gobierno. Entre ellos podemos mencionar la creación de los Talleres de Transformación Integral Barrial (TTIB) por el Grupo de Desarrollo para la Capital, expandiéndose por los barrios de Ciudad de La Habana en los noventa; también, las modificaciones creadas en la Nueva Ley Electoral. Un segundo grupo, que parece reajustar igualmente estos dos tipos de relaciones, está formado por otras medidas descentralizadoras de carácter más administrativo como, por ejemplo, la formación de los Consejos Populares (creados en 1991) y Consejos de la Administración Municipal, la reestructuración de los Ministerios y la modernización de las funciones de los gobiernos locales, y la exhortación a estos a crear sus estrategias de desarrollo local (Betancourt, 2016).

Todas ellas han perseguido la meta de dinamizar el ejercicio de la toma de decisiones y/o de democratizarlas (Hernández, 2005). También en 1996 se creó el Grupo Ministerial de Trabajo Comunitario Integrado, por un grupo de ministerios que tenían como objetivo concertar e integrar las acciones de los organismos nacionales en relación con las comunidades, y fortalecer las relaciones de apoyo y control a las administraciones locales.

Algo similar ha sucedido con los Consejos Populares. La reflexión generada alrededor de los logros y desaciertos de esta nueva estructura local también ha sido amplia. Varios estudiosos han considerado sus posibilidades como marco idóneo para canalizar la participación popular, y un escalón superior para el autogobierno local. Pero en gran medida, como enuncia García Brigos (1996), ha existido cierta tendencia a convertirlo en una instancia administrativa más, escasamente consultada para los procesos de toma de decisiones.

La viabilidad de un modelo de desarrollo nacional que incorpore más el ámbito local puede sustentarse no solo en el agotamiento de los recursos centrales del Estado para enfrentar la demanda acumulada y las crecientes necesidades sociales, sino en que las localidades pueden aportar desde sus propias potencialidades (Pérez, 2006; Betancourt, 2016). El nivel local parece ofrecer mejores posibilidades para la distribución equitativa de los bienes materiales y espirituales, ya que el modo centralizado que tiende a ser homogeneizador y menos eficiente. El camino hacia el perfeccionamiento de la participación ciudadana en la sociedad cubana actual, exige una mayor promoción de las localidades no sólo en la construcción de los destinos locales, sino también en una concepción del desarrollo nacional.

Los estudios del desarrollo local en Cuba requieren una revisión crítica de teorías y prácticas del desarrollo local que se producen a nivel internacional, desde nuestra concepción, que parte de la premisa de la justicia social y la participación ciudadana en el proceso de construcción de la sociedad cubana. Esto constituye un asunto complejo debido a las particularidades del sistema político, económico y social históricamente constituido.

El territorio ha sido un tema que emerge entre los académicos y los sujetos decidores cubanos tanto por sus capacidades, fortalezas y debilidades, como por convertirse en un factor clave para el desarrollo de la sociedad. Desde este nivel los gobiernos y las instituciones locales aparecen como actores que pueden asumir mayores responsabilidades en torno a problemáticas que comienzan a descentralizarse hacia el nivel local. Es visible como estos actores están resurgiendo como parte importante de la agenda nacional y local del desarrollo, donde empiezan a dar respuestas a partir de la utilización de sus capacidades y recursos propios en función de implementar políticas integrales.

Se trata de la construcción de un modelo de desarrollo local para nuestras municipalidades que maneje acertadamente las tensiones entre centralización y descentralización, por medio de una planificación nacional y territorial-local en un sistema integrado que potencie todas las instancias y recursos disponibles en cada nivel. El modelo cubano transita, según los cambios ocurridos, hacia un proceso que debe estar más caracterizado por una relación más horizontal y coparticipada de la superestructura con las bases.

Es visible cómo sobre algunas autoridades locales y gobiernos municipales, el Partido y otras estructuras que descansan en el nivel municipal, se interesan por el tema y han generado acciones concretas en este sentido; unas han proporcionado ciertas expectativas a la ciudadanía, y otras se han mostrado incapaces de perdurar en el tiempo. Muchos son los factores que atentan en la realidad cubana actual sobre los procesos de desarrollo local, donde altas esferas políticas y económicas del país se están pronunciando como actores promotores a diferencia de décadas anteriores. Las debilidades presentadas, reproducidas y reconocidas por etapas en nuestro proceso de construcción socialista, complejizan y estructuran nuevas maneras de acción social con esquemas organizativos descentralizados y orientados a otorgar protagonismo local.

Sin duda, existe un consenso en que la continuidad del sistema político, social y económico cubano requiere buscar un modelo más eficiente y capaz de hacer frente a las demandas que se diversifican y amplían en las condiciones actuales, que dé reconocimiento protagónico a las escalas locales. La problemática del desarrollo local parece perfilarse como una alternativa para superar los problemas y las demandas escalonadas de la población, sobre todo a nivel de base.

Los Órganos Locales de gobierno en el contexto de una economía centralizada y planificada desde la garantía que representaba la inserción de Cuba, en un sistema económico socialista internacional, se caracterizó, entre otros aspectos, por la estabilidad de su desempeño (con un alto nivel de dependencia de las instancias superiores), y la efectividad de acciones diseñadas como parte de programas nacionales que solucionaban las necesidades básicas de la población, replicadas en los diferentes territorios en aras de la equidad, aunque casi siempre de carácter sectorial e igualitario. Todo ello lastró las prácticas autotransformativas locales.

La crisis de los noventa hace emerger con significativa importancia el papel de los gobiernos locales, no solo en administrar eficientemente los recursos y decisiones del Estado, sino en la necesidad de plantearse un redimensionamiento de estos en las posibilidades de desarrollo local (Pérez, 2009; Betancourt, 2016). Ante esta emergencia, es necesario destacar la importancia en el estudio de las problemáticas que atañen a los gobiernos locales en Cuba. Es vital profundizar en los procesos estructurales que acontecen al interior de estos órganos, las relaciones entre sus componentes, las características de la gestión municipal, las relaciones con los niveles superiores de gobierno, el papel de los gobiernos locales como protagonistas del desarrollo en las condiciones específicas de Cuba, y las relaciones de estos con los sistemas territoriales.

En el presente trabajo se abordan los antecedentes del desarrollo local que se fueron materializando en la búsqueda de un modelo económico, social y político que comienza a gestarse con el triunfo de la Revolución Cubana. Se presentan las particularidades de los gobiernos locales en nuestro contexto, y cómo a diferencia de la ocurrencia de procesos reales de descentralización a nivel regional, Cuba fue orientándose cada vez más hacia un modelo excesivamente centralizado. Contradictoriamente no fueron pocos los momentos históricos en que desde las más altas esferas gubernamentales, se preconizaba la necesidad de incorporar paulatinamente a los eslabones inferiores como parte del

proceso de construcción nacional. Al mismo tiempo, se contextualiza el surgimiento del tema del desarrollo local en los noventa, y las iniciativas generadas a raíz de los cambios ocurridos en el período señalado. Se ofrecen también las contradicciones y rasgos más esenciales que marcan el debate por el desarrollo y los gobiernos locales en el contexto actual. Se valoran las posibilidades que existen, desde los territorios y, en especial, en los gobiernos locales, para desencadenar procesos reales de desarrollo local que cuenten cada vez con la participación de los actores locales.

2. METODOLOGÍA

Uno de las interrogantes principales de este trabajo parte del interés de proponer un modelo que permita el paso de una economía centralizada y planificada, a otra centrada en el aprovechamiento de las potencialidades que existen, en los territorios y, en especial, en los gobiernos locales cubanos.

Desde este planteamiento inicial, nuestra investigación se sustentó en un abordaje cualitativo (Rodríguez et al., 2002), dado que pretendía aportar información descriptiva y analítica sobre los cambios estructurales que necesita el modelo económico cubano. La utilización de esta perspectiva metodológica nos permite comprender cuáles han sido las iniciativas del desarrollo local que se han experimentado en Cuba, y en otros países de la región.

Además, queremos destacar que usamos la metodología cualitativa “porque ella nos permite la descripción detallada, intrínseca- extrínseca y de amplia esencia para describir, entender y comprender al fenómeno en estudio dentro de su propia realidad donde están latentes los conocimientos y saberes” (Trujillo et al., 2019, p. 38). Es decir, desde este enfoque se parte de una perspectiva investigativa más flexible, dinámica, interactiva e interpretativa del proceso investigativo, de los hechos o fenómenos. Luego, no se miden variables, se las comprende, se las entiende, se las cualifica para una mejor comprensión de las problemáticas asociadas al desarrollo local en Cuba. “La investigación cualitativa es el procedimiento metodológico que utiliza palabras, textos, discursos, dibujos, gráficos e imágenes para comprender la vida social por medio de significados y desde una perspectiva holística, trata de entender el conjunto de cualidades interrelacionadas que caracterizan a un determinado fenómeno” (Trujillo et al., 2019, p.40).

En definitiva, desde esta perspectiva, se llevó a cabo la consulta y la búsqueda de datos de tipo descriptivo (Tanur et al., 1992) que permite, directa o indirectamente, de forma rigurosa o aproximada, establecer una mayor profundización de la problemática sujeto de estudio.

3. ETAPAS DEL DESARROLLO Y LOS GOBIERNOS LOCALES EN CUBA

Es destacable como desde que la Revolución Cubana asciende al poder en 1959, se establece la necesidad imperiosa de impulsar políticas que permitieran equilibrar las diferencias territoriales que se habían conformado históricamente, desde la etapa colonial y republicana, y ante la cual el gobierno revolucionario empieza a reaccionar de manera inmediata. La búsqueda del equilibrio y la equidad entre los territorios cubanos ha sido una constante desde la política del Estado cubano en la construcción del desarrollo

nacional. Es a partir de esta nueva etapa en que comienzan a percibirse esfuerzos no solo en el ordenamiento territorial, sino en la dotación equilibrada de infraestructuras básicas para el desarrollo de los espacios territoriales.

Dentro de las primeras reformas que tuvieron un impacto en la estructura de los territorios, estuvieron las leyes de Reforma Agraria, que expropiaban las extensas propiedades y producían una redistribución de la tierra en los niveles nacional y local. En estas medidas el Estado y los campesinos empezaban a convertirse en el actor central en los territorios en el control y uso de la tierra (Pérez, 2009).

El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), además de tener un papel activo en las Reformas Agrarias, fue el principal creador de los primeros órganos oficiales locales, denominados Zonas de Desarrollo Agrario (ZDA). Desde esta institución se impulsó el fomento de cooperativas, el desarrollo de la producción agropecuaria con sedimentación territorial, con criterios de equidad territorial y políticas de industrialización producidas hacia los territorios desde lo nacional, para sustituir importaciones y diversificar la producción. La nueva acumulación nacional favorece el desarrollo de los territorios más atrasados, la descentralización de actividades económicas y de servicios, la configuración de territorios con capacidad para asumir sus recursos laborales, dar servicios sociales y expandir la producción con introducción de tecnologías y prácticas avanzadas en correspondencia con la época.

En los tres primeros años de la década de los sesenta, las direcciones provinciales de planificación física pusieron en marcha la planificación. Estas direcciones contribuyeron a la transformación de los territorios, porque significaron una poderosa herramienta para la nueva construcción social, sobre todo, en la implementación de los nuevos valores y de los contenidos de acción política e ideológica. Estas direcciones intentaron desarrollar mecanismos funcionales a escala territorial, porque perseguían la coordinación y la compatibilización entre los planes y los programas sectoriales que confluían a nivel territorial.

La creación en 1960 de la Junta Central de Planificación (JUCEPLAN) significó un avance importante en el proceso de planificación territorial. En ese momento comienzan a desarrollarse los planes sectoriales para las regiones más atrasadas, y se crea el Instituto de Planificación Física. Este, entre otros objetivos, perseguía el equilibrio de las regiones desde la descentralización de la capital. Aparecen así, los primeros esfuerzos para unir la planificación físico territorial con los planes económicos.

Para 1961 se funda la Junta de Coordinación e Inspección (JUCEI), entre otros, con el fin de coordinar los trabajos de los organismos administrativos, políticos y sociales en los diferentes niveles, lo que evidencia elementos descentralizadores, todavía con alto grado de centralidad. Estas tuvieron dentro de su objetivo ordenar y resolver los problemas del gobierno local, y establecer una relación más estrecha, orgánica y diaria entre el pueblo y su poder (Castro, 1961). En 1966 las JUCEI serían sustituidas por los Poderes Locales, los cuales se caracterizaban por una propuesta descentralizadora ambiciosa. Estos poderes desaparecieron en corto tiempo, influidos por la división política administrativa, la falta de recursos para encarar las demandas de la población, y la débil institucionalización de la sociedad cubana (Méndez, 2007).

La dinámica del entorno territorial cubano fue cambiando en la misma medida en que el Estado presentaba un proyecto político de justicia social, soberanía social y un modelo productivo orientado al tránsito del modelo agroexportador y monoprodutor, a otro agroindustrial diversificado. Las medidas revolucionarias de nacionalización de la propiedad extranjera, significaron la necesidad de un reajuste a nivel territorial de las

relaciones de producción. El Estado comenzó así a asumir una actuación directa entre las necesidades territoriales y la población. En esta etapa se trata de un período de búsqueda, de ordenamiento correspondiente al nuevo Estado que pretende desarrollar el país con herramientas de planificación central de manera diversificada, por medio de polos vinculados a una diversificación técnico-productivo que comprende transformaciones en el sector agropecuario y agroindustrial, en la industria y servicios de base urbana y rural, con un creciente proceso de descentralización de servicios básicos hacia los territorios.

La década de los setenta fue un período importante en las localidades en cuanto al fortalecimiento de los organismos, las organizaciones de masas y la administración del Estado. Todo ello contribuyó extraordinariamente a que la sociedad cubana, en los años posteriores, se sumergiera en el proceso de institucionalización que favoreció al desarrollo de la planificación territorial. En los años 1974 y 1975 se produce la experimentación de los Órganos del Poder Popular (OPP) en la provincia de Matanzas, lo que representó un paso importante en la institucionalización y en la descentralización política-administrativa del país.

La instauración en 1976 de los órganos locales del Poder Popular y de un subsistema municipal, fue una acción importante en el proyecto de modernización del sistema político y estatal, el cual se denominó proceso de institucionalización. Esta institucionalización acrecentó las facultades, atribuciones y propició mayor autoridad a los municipios. Estos asumieron así la administración de un grupo de empresas y establecimientos que, anteriormente, eran administrados por el poder central. De este modo se facilitó el marco legal a los municipios para desarrollar con mayor flexibilidad la planificación y administración de actividades económicas y sociales (Becerra y Pino, 2005).

En el Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), apoyándose en estudios de factibilidad demográfica, económica y social, se arriba a las conclusiones siguientes: primero es aconsejable simplificar nuestra estructura de dirección política-administrativa, mediante la supresión del eslabón regional; segundo, crear un número mayor de provincias y, tercero, reducir el número de municipios, ajustándose a un criterio de uniformidad en cuanto a área, población, actividades productivas, servicios, comunicaciones y otros aspectos¹.

Esta división permitió aumentar las facultades y funciones de las provincias al conformarse los Órganos del Poder Popular, las cuales jugarían un rol importante en el ámbito económico. Los municipios se encaminaban a administrar la unidades (ahora de subordinación local) atendidas hasta entonces por los Organismos Centrales del Estado. Además, se encargarían de facilitarles la planificación y administración de la actividad económica y social, acorde con el Sistema de Dirección de la Economía que requería “una relación adecuada entre la centralización y descentralización de las decisiones, un alto nivel de participación de las masas [...] y un alto grado de eficiencia y organización en cuanto a la gestión económica” (Rassi, 1981, p. 5). Los nuevos centros municipales comenzaron a fortalecerse con inversiones administrativas y de infraestructura social.

Se abrió el camino de la institucionalización de la participación de las masas en los asuntos del gobierno de forma institucionalizada, y en la solución de los múltiples problemas que afectan a la localidad. Se abogó por la creación de dispositivos de participación de la comunidad en la planificación y en el control de sus recursos; se buscaron mecanismos para los procesos de nominación de candidatos y de elección de

¹ Informe al Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba, Editorial Pueblo y Educación, Ciudad de La Habana, 1978. p.161.

los delegados a las Asambleas y de los miembros de los Comités Ejecutivos del Poder Popular, la determinación de las estructuras administrativas más adecuadas, la delimitación de las funciones y relaciones entre Partido, Poder Popular, Unión de Jóvenes Comunistas(UJC), y las organizaciones de masas. Esto representó el comienzo de un camino en el marco de un complejo proyecto de modernización, descentralización y democratización del sistema político y estatal. El sistema político cubano se dotó de nuevos mecanismos de participación y legitimación que tendrían en los municipios uno de sus pivotes más relevantes (Dilla, 1993).

En 1978 se aprueba conjuntamente por el Partido y el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros una estrategia de desarrollo a largo plazo, que tuvo como prioridad fortalecer el papel de la planificación territorial en la economía, en la que se recoge una visión integral del desarrollo territorial basado en la política orgánica de desarrollo económico y social (Méndez, 2007).

A pesar de crearse todo un sistema nacional organizativo y ciertas condiciones para el desarrollo de la planificación territorial, los resultados esperados quedaron por debajo de lo que se pronosticaba. No se pudieron alcanzar todas las metas, pues estuvo restringido el trabajo a la organización, planificación y control de las tareas orientadas por los OPP en sus diferentes niveles.

En 1982 se realizaron discusiones en los territorios para valorar las situaciones socioeconómicas de estos, y buscar un uso más racional de los recursos en función de las prioridades nacionales y locales; garantizar niveles esperados de producción, el comportamiento probable de las exportaciones, el desarrollo de las inversiones, la eficiencia controlada desde los territorios y el manejo acertado de los recursos locales.

En 1983 se creó una comisión con el objetivo de perfeccionar la División Política Administrativa con la finalidad de propiciar un proceso de Descentralización en el sistema de gobierno cubano a nivel local. En esta comisión afloró que se había producido un desarrollo socioeconómico ascendente en la escala provincial donde se incorporaban los territorios más atrasados del país. En contraste, un grupo de municipios, sobre todo del oriente, seguía careciendo del suficiente potencial económico y social para desde las administraciones locales resolver aceptablemente con cierta autonomía las problemáticas locales (Méndez, 2007). Se demandaba un nuevo órgano que pudiera fiscalizar la calidad y eficiencia en la prestación de servicios de los organismos y entidades en su demarcación, e impulsar la solución de los problemas eminentemente propios de la localidad. La experiencia había demostrado que cuando un lugar perdía su condición política-administrativa, se observaba posteriormente el debilitamiento de su desarrollo económico y social. La delimitación de los territorios como resultado de conformar unidades económicas en sí mismas, en muchos casos había traído como consecuencia la ruptura de redes de identidad (Pérez, 2009).

Lo anterior se ratificó en la Resolución sobre el perfeccionamiento de la DPA del Tercer Congreso del PCC. En este momento se aprueban las bases para la creación de los Consejos Populares, realizándose las primeras experiencias puntuales en las zonas rurales del país (Guzón, 2001).

En el período de 1986-1990 las Asambleas del Poder Popular fueron escenario de discusión de los planes económicos en sus diferentes niveles; en este espacio se discutían tanto las problemáticas municipales que podían ser resueltas a estos niveles como en otros.

Desde inicios de los ochenta ya empezaba a emerger una serie de limitaciones, algunas desde años anteriores, las cuales impedían una articulación eficaz de todos los componentes que debían intervenir en el plan económico territorial. La falta de cooperación entre los organismos enclavados en un mismo territorio, sobresale hasta la actualidad como factor clave en el desarrollo territorial integrado, porque impide el uso eficiente de las potencialidades en las localidades.

Otras dificultades percibidas desde mediados de los años 80 fueron los insuficientes métodos para la confección, control y ejecución de los proyectos que no garantizaban la participación de los diferentes organismos que debían implicarse en los planes. La falta de coordinación entre los organismos hizo mella no solo en la elaboración, sino también en la puesta en práctica de los planes territoriales, donde los OPP fueron incapaces de lograr una horizontalidad con las instituciones y organizaciones de niveles superiores de subordinación, sobre todo, por el marcado sectorialismo que se empieza a evidenciar desde entidades nacionales.

El Tercer Congreso del PCC intentó superar e impulsar, a una fase superior, la planificación territorial, en busca de un perfeccionamiento del Sistema de Planificación Económica. Este sistema buscaba mejorar la falta de cooperación entre los organismos de un mismo territorio, lo cual dificultaba un mejor aprovechamiento de los recursos y las potencialidades de cada zona, aparte de propiciar la ausencia de un procedimiento y de una organización estable en la elaboración de los planes, en cuanto a cifras y estadísticas disponibles (Méndez, 2007).

El desarrollo territorial podía verse como un proceso localizado de cambio social sostenido cuya finalidad última era el progreso permanente del territorio, de la localidad, de la comunidad y de cada individuo residente en ella. Además, este debía estar vinculado estrechamente a un proceso de crecimiento económico (Méndez y Feijó, 2012).

Se enfatizó en el papel activo que debía desempeñar los órganos locales en sus territorios, y cómo estos debían involucrar y coordinar los procesos de planificación territorial, con el objetivo de que se involucraran más en los procesos de dirección de la economía nacional. Como aditivo se señaló que las provincias tenían posibilidades decisorias, pero siempre en concordancia con los planes previstos.

Hasta finales de los ochenta, puede decirse que se trabajó incesantemente en el establecimiento de las bases organizativas y las condiciones necesarias para garantizar un desarrollo más equilibrado de los territorios y reducir las disparidades. Se intentó que la planificación territorial pasara a una etapa superior para garantizar la proporción debida en el desarrollo económico y social de los territorios, lo que permitiría una participación más activa de los órganos locales del Poder Popular, y que los objetivos previstos en los planes correspondieran con las decisiones que tomaran las provincias (Becerra y Pino, 2005).

Aun cuando existieron estos intentos de descentralización en todo el período recorrido, puede afirmarse que, hasta finales de la década de los años 80, el sistema de planeamiento físico y económico a partir de los gobiernos locales creados en 1975, se estructuró de manera marcadamente centralizada. Esto no facilitaba la participación de la sociedad local, ni de sus instituciones de base, de gobierno o administrativas, ni de la propia comunidad en su concepción y ejecución. Por otra parte, la primacía del planeamiento sectorial sobre el territorial generaba frecuentes problemas de falta de integralidad del proceso inversionista en los niveles locales (García Pleyán, 1998).

La estrategia general se orientó, entre otros aspectos, a considerar la integridad entre los aspectos económicos y sociales del desarrollo, y a extender las políticas sociales a todo el territorio nacional, donde los municipios en la nueva división y con las nuevas atribuciones, desempeñaron un papel significativo en la implementación de tales objetivos centrales. El énfasis estuvo en las provincias, ciudades intermedias o secundarias y en las zonas rurales, lo que favorecía la integración entre el campo y la ciudad.

4. EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS Y EL DESARROLLO LOCAL

A pesar de los logros alcanzados en la descentralización del sistema productivo y de servicios (educación, cultura, salud y comunales) hacia los municipios, desde la década de los años 80, el sistema político cubano se caracterizaba por un alto grado de centralidad, en contraste con las reformas que se daban en América Latina. El Estado cubano ejercía una elevada verticalidad sobre las instituciones políticas, económicas, sociales y gubernamentales. Desde esta forma de organización que se había conformado tras décadas de gestación, el Estado generó índices importantes de bienestar, desarrollo humano, industrialización, maduración de instituciones que se habían creado tras la efervescencia revolucionaria; además del compromiso con su pueblo (Hernández, 2005).

La gobernabilidad empezaba a mostrar ciertos síntomas de agotamiento como causa de la crisis del modelo de desarrollo económico (Hernández, 2005), de una crisis estructural solapada, y una ausencia de inserción en el mercado internacional capitalista. El ritmo de crecimiento había decrecido considerablemente para el último quinquenio de la década de los años 80, a diferencia de 1981 a 1985, cuando la regularidad del crecimiento del PIB fue de un 7 %, mientras que para el último quinquenio fue de solo el 0,7 %.

La crisis estructural que vivía el país se hizo más profunda y evidente en 1989, cuando empieza a desarticularse el campo socialista. Este suceso afectó la estabilidad del modelo cubano y detuvo procesos de transformación que venían produciéndose desde décadas anteriores. La pérdida de las relaciones comerciales con el bloque eurosoviético interrumpió el proceso de rectificación, y el país tuvo que emprender una reconstrucción de las relaciones de producción para insertarse en la lógica del mercado.

Un cúmulo de iniciativas se generalizó por todo el país para intentar revertir la desfavorable situación. Algunas de ellas aparecieron con el apoyo del Estado, otras con el financiamiento de las ONGs extranjeras que empezaron a otorgar recursos para concretar diversos proyectos locales de desarrollo. En el caso de las que contaron con apoyo estatal se encontraron las experiencias que sucedieron en algunas localidades del país, donde los Consejos Populares consiguieron llenar espacios de coordinación y gestión a partir de nuevas agendas, y que el Estado no podía satisfacer con eficacia (Caño, 1998). Los Consejos Populares fueron promotores, también, de lo que se ha denominado movimientos comunitarios en Cuba (Dilla et al., 1996). Estos empezaron a desempeñar un papel protagónico en la movilización de los recursos locales, en el mejor aprovechamiento de los recursos centrales, en el incentivo a la innovación social, en identificar efectivamente las prioridades de la base, y en la mejoría de la calidad de vida de los ciudadanos.

Un grupo de experiencias en desarrollo comunitario se generalizaron, en esta etapa, y pueden considerarse antecedentes al debate y acciones en materia de desarrollo local que emergerán a finales de los años 90. Estas experiencias resultaron novedosas por la manera

en que enfocaron algunos aspectos como la utilización de recursos locales para generar iniciativas, el papel otorgado a los actores de base en los procesos de participación, planificación, cooperación e integración para el cambio, la atención a los problemas de la economía local, y la transformación integral del espacio local. Para la generalización de estas iniciativas surgidas al calor de la crisis, se crearon comisiones de trabajo comunitario desde la Asamblea Nacional, las cuales intentaron extender el papel de la comunidad como agente transformador.

Sin duda, las reformas económicas se hacían incompatibles con algunos aspectos con los que tradicionalmente había funcionado el sistema de gobierno cubano. Este sistema caracterizado por el excesivo centralismo en la planificación, el alto grado de verticalidad y el burocratismo en plena expansión, entorpecía los nuevos mecanismos de regulación y articulación económica que se creaban para salir de la crisis. La creación de nuevos actores económicos y transformación de otros significó que los espacios de actuación de estos, se vieran transformados hacia una dinámica de interrelaciones diferentes. Las municipalidades cubanas y, en especial, los gobiernos locales, debían comenzar a interactuar con estos actores, para lo cual debían recibir un marco legal que les propiciara tal relación.

En 1992 fue necesaria una Reforma Constitucional que reestructurara las formas de propiedad y algunos rasgos del propio sistema de gobierno cubano, ya que se necesitaba un marco legal para responder a los desafíos que la realidad imponía. Con las modificaciones la propiedad estatal empezaba a coexistir con otras formas de propiedad, en las cuales se redefinía el régimen de propiedad socialista (Hernández, 2005).

En el plano gubernativo se produjeron cambios significativos con vistas a transformar la estructura y funcionamiento del Poder Popular. En 1992 la Asamblea Nacional del Poder Popular aprueba la Ley de Reforma Constitucional, mediante la que se introducen cambios en estos órganos tales como (Constitución de 1992): sustitución de los Comités Ejecutivos de las Asambleas Provinciales y Municipales por los Consejos de Administración, Establecimiento del voto libre, directo y secreto para la elección de diputados al parlamento y miembros de las Asambleas Provinciales al igual que en el caso de las Asambleas Municipales, se realizaron precisiones sobre la gestión gubernamental en provincias y municipios con vistas a conceder más autoridad a delegados y asambleas, y se instituyó constitucionalmente el Consejo Popular.

La división política-administrativa aplicada en los setenta demostró que la participación de la población seguía siendo aún distante, y se perdían las funciones de fiscalización y control de la actividad de gobierno por parte de la población. La estructura municipal así concebida, alejaba una parte considerable de la población de las estructuras administrativas y las diferentes entidades a cargo de la satisfacción de las necesidades del pueblo, con una tendencia a ubicarse en las cabeceras municipales (Dilla, 1996).

Con estas insuficiencias, la nueva estructura política-administrativa demostró que era necesario crear un eslabón intermedio entre el municipio y la población. Surge entonces la iniciativa de creación de los Consejos Populares, experiencias que comienzan por las zonas rurales, suburbanas y en 93 áreas urbanas de Ciudad de La Habana, siendo en 1991, mediante la aprobación del Acuerdo III – 138, de la Asamblea Nacional del Poder Popular, que se extiende esta experiencia a todo el país. La formación de los Consejos Populares buscó establecer, además, facilidades organizativas, administrativas y de servicios para los habitantes de aquellos asentamientos que dejaron de ser cabeceras municipales históricas. Fueron diseñados para construir una autoridad subordinada al municipio que, por su naturaleza, fuera una forma de autogobierno en la base. Estos

constituyen un “órgano del Poder Popular, local, de carácter representativo [...] apoya a la Asamblea Municipal del Poder Popular en el ejercicio de sus atribuciones y facilita el mejor conocimiento y atención de las necesidades e intereses de los pobladores en su área de acción”².

El Estado cubano quería dar otro impulso y seguir perfeccionando el aparato del poder popular, sobre todo en las condiciones excepcionales que vivía el país, en las cuales se necesitaba aumentar el protagonismo de la población y de los niveles inferiores. Era necesario empoderar a los gobiernos municipales para controlar, fiscalizar e interrelacionarse con los nuevos agentes económicos estatales y no estatales presentes en sus comunidades. Por ello, se demandaba que estos tuvieran una implicación más directa en los asuntos de la economía local. En este sentido, los Consejos Populares deberían desempeñar un rol esencial como un embrión de autogobierno local.

La Reforma Constitucional avanzó en el tema de los gobiernos locales en el sentido en que se reafirma el carácter legal de estos, y se redefinen ganando en claridad y concreción en sus funciones y las de sus estructuras (Hernández, 2005). Los gobiernos locales (Asambleas Municipales del Poder Popular) quedarían definidos como “los órganos superiores locales del Poder del Estado y, en consecuencia, estarían investidos de la más alta autoridad para el ejercicio de las funciones estatales en sus demarcaciones respectivas y para ello, dentro del marco de su competencia y ajustándose a la ley, ejercen gobierno”³. Se buscaba que estas instancias pudieran, desde una perspectiva integral, fiscalizar la calidad y la eficiencia en la prestación de servicios, e impulsar la solución de un grupo de problemáticas desde la localidad.

La planificación centralizada adquirió un carácter más financiero y descentralizado. En relación con las nuevas reformas, el aseguramiento material pasó a ser de una actividad de Estado a una esfera comercial y económica (González Gutiérrez, 2001). Se produjo un cambio en la planificación, se pasó de la elaboración de balances materiales a una planificación financiera, y con un carácter más inmediato y descentralizado (Campos, 2005).

En la Reforma Constitucional de 1992 las responsabilidades de los gobiernos locales se vieron ampliadas por el papel que se les otorgó en el diseño, ejecución y control del presupuesto municipal. Estos, por primera vez, tenían que elaborar el presupuesto municipal en coordinación con las estructuras de los órganos globales de la economía. Las Asambleas Municipales del Poder Popular confeccionan el anteproyecto de presupuesto, que debe ser presentado en la sesión de la Asamblea Municipal para posteriormente enviarse al nivel provincial. Una vez aprobado el plan y comenzada la ejecución del presupuesto, debe ser sometido a una periódica rendición de cuentas (Campos, 2005), lo cual demuestra una vocación participativa.

En los noventa, como consecuencia del escenario antes mencionado, se empezaron a introducir las posibilidades de desarrollo local en Cuba, en consonancia con el desarrollo nacional y articulado desde todos los niveles de distribución geográfica y política expresados en la realidad cubana. Un grupo considerable de autores y actores formuló la necesidad de que las construcciones en materia de desarrollo local se articulasen en los tres niveles: nacional (macro), meso (provincial) y local (municipal), y en donde los gobiernos locales sean más activos.

² Ley No. 91 de los Consejos Populares. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria No. 6, julio, 2000.

³ Capítulo XII, Art. 103. Ley de Reforma Constitucional. La Habana, 1992.

También la noción del desarrollo fue enriquecida con otros aspectos que vienen a perfeccionar el concepto, en este caso el desarrollo local. Se ha enunciado la necesidad de una construcción que sea centrada en el factor humano –en los aspectos de su calidad de vida, en el reconocimiento de sus responsabilidades, derechos sociales y valores espirituales–, lo que supone la adopción de estrategias políticas orientadas a tal fin (Estela, 2019). Esto presupone seguir perfeccionando varios indicadores relacionados con el desarrollo humano, en que el país ha venido trabajando a lo largo del período revolucionario.

A nuestro juicio, el tema del desarrollo local en Cuba requiere dinamizar el papel de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), el sector por cuenta propia y la empresa estatal perfeccionada como actores potenciadores de la estructura económica local. Se debe propiciar un enfoque transversal de género, la participación de los ciudadanos, la descentralización y fortalecer la economía local. También, se demanda el fortalecimiento de la institucionalidad, un enfoque medioambiental e incorporar la historia, los valores, las tradiciones y la cultura enraizadas en el territorio como potencialidades para desencadenar dichos procesos.

El tema del desarrollo local ha centrado su atención en nuestro escenario, con peso en los gobiernos locales como actores claves (Guzón, 2001; González Mastrapa, 2005). Esta coincidencia sugiere que los procesos de desarrollo local incorporen a los gobiernos locales como actores activos en los procesos impulsores, facilitadores y catalizadores de las iniciativas que se implementen. En estos procesos la planeación estratégica puede resultar un instrumento de construcción importante para la concreción de los intereses del desarrollo local (Noguera, 2016).

En efecto, los gobiernos municipales pueden formular su estrategia de desarrollo local, basándose en la combinación efectiva de los factores de producción a escala del territorio, y lograr utilizar de forma eficaz los recursos provenientes de planes y programas exógenos que se insertan en el mismo. Esto puede generarse mediante un conjunto de acciones de futuro que permita un despliegue inter e intrainstitucional, orientado al mejoramiento del bienestar de todos los miembros del territorio a corto, medio y largo plazos, en cuanto a sus valores, su cultura integral, su medio ambiente natural, la educación, la salud, la producción, el consumo y su seguridad íntegra. En esta dirección, es importante destacar el papel de los planes de ordenamiento físico espacial municipal, los que son los que determinan las potencialidades y restricciones para el desarrollo socioeconómico local.

El desarrollo local debe elaborarse desde el nivel municipal, porque es este donde se pueden concertar políticas locales, y los gobiernos locales poseen ciertos niveles de atribuciones para generar este tipo de desarrollo. Es en este nivel local donde se pueden articular los diferentes niveles de subordinación: empresarial, institucional y gubernamental.

El desarrollo local en Cuba implica capacidad de los actores de la localidad para el diseño, implementación, evaluación y sistematización de políticas y servicios sociales. Articular programas y proyectos de transformación con enfoque comunitario, en consonancia con los intereses nacionales. El liderazgo de los Consejos Populares y las Asambleas Municipales del Poder Popular en la planificación del desarrollo económico y social territorial, es así cardinal. La participación y cooperación de los sujetos locales deben posibilitar la elección consciente de proyectos dirigidos a la solución progresiva de las contradicciones.

Los gobiernos locales requieren convertirse en sujetos activos en su entorno para transformar las estructuras locales y establecer estrategias locales para el desarrollo. En un complejo y heterogéneo contexto (internacional, nacional y local) deben mejorar su capacidad de gestión del bienestar de las comunidades existentes en demarcación, en relación con las potencialidades y limitaciones con que conviven. Deben estimular iniciativas que permitan un aprovechamiento eficiente de los recursos asentados en el territorio (Pérez, 2006).

Desde las agendas locales, estos actores pueden rescatar el papel de las economías locales y articularlas en el territorio, establecer políticas de desarrollo integrales a nivel local donde las municipalidades desempeñen un rol protagónico, en estrecha participación con los actores que son portadores del desarrollo local. Los gobiernos municipales deben tener la capacidad para estimular nuevos productos locales por medio de actividades a pequeña escala, que satisfagan las necesidades locales y eslabonen procesos de comercialización de productos en otros territorios.

Los gobiernos municipales cubanos pueden estimular elementos esenciales del desarrollo local, como la cooperación, la integración, la creación de redes, los eslabonamientos y la conformación de tejidos, lo que permitirá sobreponerse a las barreras sectoriales que obstaculizan la eficiente co-gestión de las necesidades locales.

Como bien señala León (2013), los procesos de desarrollo local en el país deben estar articulados a la estrategia de desarrollo trazada por los diferentes entes locales. De lograrse, esto contribuirá a dar respuesta a los problemas originados a partir de la persistencia de desigualdades territoriales, lo que permitirá transformar su estructura productiva, y elevar el nivel y calidad de vida del ser humano, aspecto central para llevar a cabo cualquier estrategia de desarrollo.

A nuestro juicio, para que se produzcan verdaderos procesos de desarrollo local que permitan hablar de un modelo de desarrollo nacional coherente con esta nueva estrategia lanzada por el país, es imprescindible que el Estado Cubano siga favoreciendo las siguientes transformaciones:

1. La promoción de una voluntad política para favorecer procesos de descentralización que rebasen la meramente estructural o administrativa de los órganos de gobierno, tanto intermedios como inferiores; que estos sean dotados de facultades, recursos, decisiones, problemáticas, motivaciones para captar ingresos, y posibilidades para generar y financiar sus propios proyectos. Y que además, se les permita gestar alianzas entre los diferentes actores locales o supralocales, participando activamente en la economía local.
2. Desarrollar cambios estructurales sustentados en el nuevo marco jurídico establecido a partir de la aprobación del Proyecto de Constitución de la República de Cuba aprobado en el año 2018. Esto permitirá que el ejercicio de la gobernabilidad local se ampare en leyes específicas que otorguen autoridad, jerarquía, posibilidades de fiscalización, horizontalidad y concertación con los diferentes sujetos económicos e institucionales que radican a nivel local (ANPP, 2018).
3. No universalizar u homogeneizar las iniciativas que se han ido suscitando bajo los mismos patrones, ya que cada situación exige respuestas únicas e irrepetibles (Estela, 2019).
4. Que se capte y comprenda la esencia del desarrollo local, lo cual no significa, únicamente, enfocarse en enfrentar problemas y en perderse en la trama diaria de la cotidianidad. Significa reconocer el territorio como una totalidad diversa que encierra

conflictividad y potencialidad, donde se presenten propuestas que rebasen el sentido de contingencia y urgencia como método tradicional utilizado por las autoridades locales.

5. Seguir ampliando el espectro de actores económicos a sectores no estatales que pueden contener formas socialistas de economía, y algunos de economía privada, en las diversas áreas que hoy existen. E impulsar nuevas iniciativas de pequeñas y medianas empresas, en las que se pueden ampliar en el tejido socio-productivo local, y que puedan estar sedimentadas en el territorio e interactuar con los gobiernos locales en relaciones no antagónicas y más colaborativas. Los gobiernos locales pueden estimular emprendimientos, crear entornos favorables y propicios a la cooperación y alianzas estratégicas.
6. Que los gobiernos locales (de manera cooperada y participativa) puedan y contengan agendas particulares de desarrollo basadas en recursos asignados centralmente, y recursos que sean capaces de captar y ampliar para su reinversión. Esto se refiere a los encadenamientos productivos y ciclos cerrados de producción a escala local.
7. Transitar a un modelo de desarrollo que conjugue la participación ciudadana e institucional y donde los individuos no se diluyan en la delegación hacia sus representantes.
8. Atender la ineficacia y el desgaste ocasionado por la pérdida de vitalidad de la institucionalidad cubana, enquistado en los ambientes locales, y que ha repercutido en la pérdida de legitimidad de instituciones e, incluso, de los gobiernos locales ante la ciudadanía. Estimular proyectos locales que satisfagan las necesidades elementales de la ciudadanía a nivel local.

Como bien se señala en el nuevo Proyecto de Constitución de la República de Cuba: “el municipio es la sociedad local, organizada por la ley, que constituye la unidad política primaria y fundamental de la organización nacional; goza de autonomía y personalidad jurídica, propias a todos los efectos legales, con una extensión territorial determinada por necesarias relaciones de vecindad, económicas y sociales de su población e intereses de la nación, con el propósito de lograr la satisfacción de las necesidades locales” (ANPP, 2018, p. 23).

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

La búsqueda de un proyecto de economía nacional se ha caracterizado por diferentes variantes y métodos de ejecución. A partir de 1960, se empieza a estructurar un sistema que sentó las bases para un desarrollo armónico y proporcional en la distribución de las riquezas. Este proceso, aunque estuvo marcado por un enfoque tradicional, pretendió aprovechar las ventajas de los recursos naturales, humanos, de infraestructura y las capacidades instaladas en los territorios, para impulsar las inversiones con vistas al desarrollo equilibrado de las regiones, y descentralizar la capital del país como centro del desarrollo.

Desde las primeras etapas de la planificación territorial hasta la actualidad, el Estado ha carecido de un enfoque sistémico para el desarrollo de las localidades por prevalecer, en los objetivos de ordenamiento y construcción territorial, una planificación sectorial y altamente centralizada. Esta práctica ha desconocido al territorio, sobre todo hasta los años noventa, como un factor activo en el desarrollo en su alto contenido como potencialidad

(Betancourt, 2016). El modelo económico y social cubano hasta 1990, avanzó progresivamente hacia la construcción de un modelo de transformación estructural que reforzaba el poder del Estado como líder del desarrollo económico y social.

Por su parte, los gobiernos locales creados a mediados de los años setenta, no representaron los actores co-protagonistas esperados para el desarrollo de los territorios. Los gobiernos locales permitieron asegurar la transmisión de políticas, programas, infraestructura y recursos desde el nivel central hacia los municipios, permitiendo procesos de acumulación de capital para la redistribución nacional, garantizar la igualdad, y mejorar los indicadores sociales desde una perspectiva humana del desarrollo. El modelo de gobernabilidad centralizada no ha logrado que los gobiernos locales se acerquen al liderazgo protagonizado por el Estado, primando un modelo de relación Estado-ciudadanía más que un esquema gobierno local-ciudadanía. Por varias razones (sectorialismo, verticalismo y descentralización real) no se ha podido lograr una horizontalidad de los actores locales para una planificación integral, lo que generó un deficiente uso de los recursos locales.

Todo parece indicar que los gobiernos locales están destinados a convertirse como agentes centrales en estos procesos que se empiezan a vislumbrar, desde la década de los años noventa y en fechas recientes. El papel de los gobiernos locales puede consistir en una prestación y administración eficiente de servicios, una mayor participación de la comunidad en los asuntos locales, y la generación de dinámicas tendientes a favorecer prácticas (productivas, culturales y sociales) que los conviertan en gestores del desarrollo.

El proceso de modernización que se exige para los gobiernos locales cubanos requiere de un Estado que aumente su capacidad de planificación estratégica y de gestión, en los diferentes niveles territoriales y sectoriales, y que propicie mecanismos de cooperación entre los actores locales. Para lograr este propósito se deben asegurar ciertos requerimientos básicos, como i) el contar con una planificación participativa que dé prioridad a las instancias locales; ii) el desarrollo de modelos innovadores para la gestión, producción y servicios; y iii) la puesta en marcha de un proceso de capacitación permanente a las administraciones locales ajustado a sus demandas.

6. REFERENCIAS

- Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) (2018). *Proyecto de Constitución de la República de Cuba*. Empresa de Artes Gráficas Federico Engels. Recuperado de: <http://www.parlamentocubano.cu/wp-content/uploads/Tabloide-Constituci%C3%B3n.pdf> (23/12/2019).
- Becerra, F. A., y Pino, J. R. (2005). Evolución del Concepto de Desarrollo e Implicaciones en el Ámbito Territorial: Experiencia desde Cuba, *Economía, Sociedad y Territorio*, V (017), 85-119. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11101705&iCveNum=1820> (04/04/2020).
- Betancourt, I. (2016). La concepción gubernamental del desarrollo local en Cuba: déficits y limitaciones. *TERRA. Revista de Desarrollo Local*, (2), 27-54. DOI 10.7203/terra.2.8219
- Campos, J. C. (2005). *Descentralización y desarrollo local en Cuba*. Grupo de Estudios Laborales, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS).

Recuperado de: <http://www.cips.cu/wp-content/uploads/2013/02/2-Laboral.pdf> (23/12/2019).

- Caño, M^a. C. (1998). *Cuba: el desarrollo local en los 90s*. En R. Dávalos (compilador), *Desarrollo Local y Descentralización en el contexto urbano*, Departamento de Sociología, Universidad de La Habana.
- Castro, R. (1961). *Discurso en acto de creación de la JUCEI*, La Habana.
- Dilla, H. (1993). Cuba: la crisis y la rearticulación del consenso político. Notas para un debate socialista. *Cuadernos de Nuestra América*, V (20).
- Dilla, H. (1996). Municipios y construcción democrática en Cuba. *Perfiles Latinoamericanos*, (8), 79-95.
- Dilla, H., Fernández, A., y Castro, M. (1996). Movimientos barriales en Cuba: un estudio comparativo. En A. Vázquez, y R. Dávalos (compiladores), *Participación social. Desarrollo urbano y comunitario*, Departamento de Sociología, Universidad de La Habana.
- Estela, O. (2019). Políticas de desarrollo económico local. ¿Y si repensamos lo básico? *TERRA. Revista de Desarrollo Local*, (5), 105-125. DOI 10.7203/terra.5.14807
- García Brigos, J. (1996). *Gobernabilidad y democracia: los órganos del poder popular en Cuba*, Informe de Investigación, Instituto de Filosofía.
- García Pleyán, C. (1998). ¿Quién planifica el territorio? Un balance crítico de la cuestión en los 90. En R. Dávalos (compilador), *Desarrollo Local y Descentralización en el contexto urbano*, Departamento de Sociología, Universidad de La Habana.
- González Gutiérrez, A. (2001). Vigencia de la planificación, *Cuba Investigación Económica*, 7 (4).
- González Mastrapa, E. (2005). *El proceso histórico de los territorios en Cuba*. Taller Universitario sobre Desarrollo Local, Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas.
- Guzón, A (2001). *Potencialidades de los municipios cubanos para el desarrollo local*. Tesis de maestría, Centro de Investigaciones Sociológicas y Psicológicas, La Habana.
- Hernández, A. (2005). *Cuba en los 90: la descentralización como alternativa a la crisis económica*. Tesis Doctoral, Departamento de Sociología, Universidad de La Habana.
- León, C. M. (2013). El municipio y los procesos de desarrollo local en Cuba. *Economía y Desarrollo*, 150 (2), 141-153.
- Méndez, E. (2007). Análisis territorial del desarrollo humano en Cuba, 1985-2004. *Revista de Comercio Exterior*, 57 (8), 643-657.
- Méndez, E., y Feijó, M^a. C. (2012). Índice de Desarrollo Humano Territorial Comparado (IDHTC): el caso Cuba. *Temas*, (71), 45-49.
- Noguera, J. (2016). Pensamiento y planificación estratégica territorial. En J. Noguera (coord.), *La visión territorial y sostenible del desarrollo local: Una perspectiva multidisciplinar, Vol. 1 (Territorio, desarrollo, sistema productivo)* (pp. 111-139), SEBRAE y Universitat de València.

- Pérez, A. (2006). *Condiciones para el desarrollo local en Cuba. Estudio de caso en el municipio Manicaragua*. Memoria CD II Encuentro teórico universalización y sociedad, Santa Clara: Editorial Feijóo, Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas.
- Pérez, A. (2009). *Antecedentes históricos del desarrollo local en Cuba*. Memoria CD IX Taller Internacional Comunidades: Historia y Desarrollo. La responsabilidad individual y organizacional desde el enfoque comunitario, Editorial Feijóo, Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas, Santa Clara, celebrada entre el 18 y 20 de marzo del 2009.
- Rassi, R. (1981). *Cuba: Nueva División Político-Administrativa*. Ed. ORBE.
- Rodríguez, G., Gil, J., y García, E. (2002). *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Ed. PROGRAF.
- Tanur, J., Mosteller, F., Kruskal, W. H., Lehmann, E. L., Link, R. F., Pieters, R. S., y Rising, G. R. (1992). *La estadística: una guía de lo desconocido*. Alianza Editorial.
- Trujillo, A. C., Toro, E. M., Tapia, R. K., y Rosas, R. M. (2019). *Investigación cualitativa epistemología, métodos cualitativos, ejemplos prácticos, entrevistas en profundidad*. Universidad Técnica del Norte (UTN).
- Vega, M. A., Valentin, L., y Ibarra, M. E. (2019). Los avatares del financiamiento para el desarrollo local en México: perspectivas decisionales de instituciones bancarias. *TERRA. Revista de Desarrollo Local*, (5), 148-173. DOI 10.7203/terra.5.14088

EXTENDED ABSTRACT⁴

In this work, the antecedents of local development that materialized in the search for an economic, social and political model that begins to take shape with the triumph of the Cuban Revolution are addressed. The peculiarities of local governments in our context are presented and how, unlike the occurrence of real decentralization processes at the regional level, our country was increasingly oriented towards an excessively centralized model.

At the same time, the emergence of the topic of local development in the 1990s and the initiatives generated as a result of the changes that occurred in the period in question are contextualized. The most essential contradictions and features that mark the debate for development and local governments in the current context are also offered. The possibilities that exist, from the territories and especially in the local governments, to trigger real processes of local development that count with the participation of local actors are valued.

Our study was based on a qualitative approach since it was intended to provide descriptive and analytical information about the structural changes that the Cuban economic model needs. The use of this methodological perspective allowed us, throughout the research process, to describe the interactive and interpretive dynamics of the facts or phenomena related to the problems of local development, as well as to understand what initiatives have been experienced in this field in Cuba.

It should also be noted that among the most important results of this work is that it provides an overview, from the triumph of the Cuban Revolution to the present day, on the different development strategies that have been implemented in the country in search of a development model that responds to the demands and needs of Cuban society.

Finally, as a product of the analysis of the results of this study, we reached the following conclusions.

The search for a national economy project has been characterized by different variants and execution methods. However, from the earliest stages of territorial planning until the 1990s, the State lacked a systemic approach to the development of localities due to the prevalence of highly centralized sectoral planning in the objectives of territorial ordering and construction. This practice does not know the territory, as an active factor in development in its high content as potentiality.

In other words, the Cuban economic and social model until 1990 progressively progressed towards the construction of a structural transformation model that reinforced the power of the State as leader of economic and social development.

However, the leading role that has been attributed to local governments, starting in the 1990s, has ensured the transmission of policies, programs, infrastructure and resources from the central level to the municipalities, allowing processes of accumulation of capital for national redistribution, guaranteeing equality and improvement of social indicators from a human development perspective.

Everything seems to indicate that local governments are destined to become the central agents of development in Cuba since their implementation has contributed to a more efficient administration of services, greater community participation in local affairs and

⁴ Traducción exclusiva de los autores.

the generation of dynamic dynamics. to favor practices (productive, cultural and social) that make them managers of development.

In short, we believe that the modernization process that is required of Cuban local governments requires a State that increases its capacity for strategic planning and management at different territorial and sectoral levels and fosters cooperation mechanisms among local actors. To achieve this purpose, certain basic requirements must be ensured, such as having participatory planning that gives priority to local authorities; the development of innovative models for management, production and services; and the launch of a permanent training process for local administrations adjusted to their demands.

CONTRIBUCIÓN SEGÚN AUTORES

	ITEM	Jorge Luís Sosa	Addiel Pérez Díaz
1	Conceptualización	50 %	50 %
2	Tratamiento de los datos	0 %	0 %
3	Análisis formal	0 %	0 %
4	Acceso financiación	0 %	0 %
5	Investigación	0 %	0 %
6	Metodología	60 %	40 %
7	Gestión del proyecto	0 %	0 %
8	Recursos	0 %	0 %
9	Software	0 %	0 %
10	Supervisión	0 %	0 %
11	Validación	0 %	0 %
12	Visualización	60 %	40 %
13	Redacción (borrador)	60 %	40 %
14	Redacción final (revisión y edición)	60 %	40 %

Para más información, visitar CRediT: <https://casrai.org/credit/>