

Desarrollo local: el nuevo contexto cubano

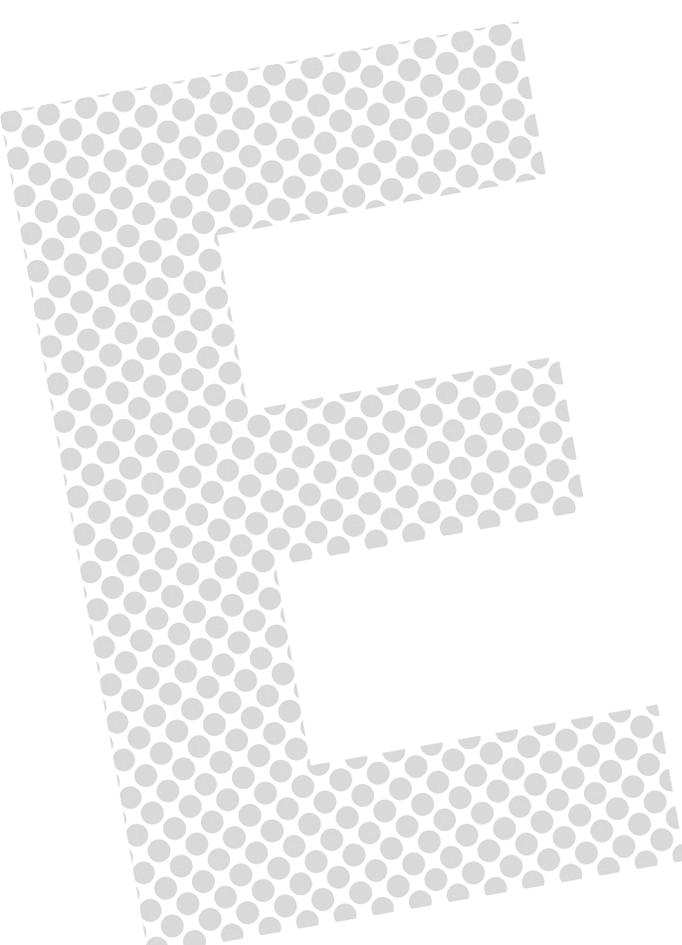
Jorge Núñez Jover

Presidente de la Cátedra Ciencia, Tecnología, Sociedad
e Innovación de la Universidad de La Habana.

Aurora Fernández González

Asesora del ministro de Educación Superior.

Coordinadores de la red GUCID.



El lugar del desarrollo local (DL) en el modelo de desarrollo económico y social de Cuba ha cambiado drásticamente, sobre todo desde 2019. Documentos como la Constitución de la República (2019) y el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (PNDES) hasta el 2030 (PCC, 2017), junto a un conjunto de políticas aprobadas, así como numerosas acciones gubernamentales, indican claramente que el DL ha dejado de ser considerado un asunto relativamente periférico, de importancia limitada y solo parcialmente comprendido, para estimarlo un elemento clave de las transformaciones socioeconómicas en curso. El objetivo de este artículo es argumentar esa percepción y a la vez repasar algunas de las trabas que dificultan el avance del DL. Es una obra coral que aprovecha las bondades que aportan las redes sociales al intercambio de ideas. Los autores elaboramos un documento inicial y lo sometimos a la consideración de un grupo de WhatsApp formado por colegas con experticia, que integran la red de Gestión Universitaria del Conocimiento y la

La red Gestión Universitaria del Conocimiento e Innovación para el Desarrollo Local (GUCID) desarrolló, entre los días 2 y 6 de febrero de 2021, un intercambio virtual con expertos sobre desarrollo local en Cuba, quienes aportaron valiosas contribuciones que fueron tenidas en cuenta para la elaboración de este trabajo. Ellos son los profesores Alicia Martínez Tena, Universidad de Oriente; Maricela González Pérez, Universidad de Pinar del Río; Raúl Ruiz Domínguez, Universidad de Cienfuegos; Luis Orlando Aguilera García, Universidad de Holguín; Aramis Rivas Diéguez, Centro Universitario Municipal (CUM) de Jesús Menéndez, Universidad de las Tunas; Nurisbel Quintero Noa, CUM de San Antonio del Sur, Universidad de Guantánamo; Ibrahim Amhed León Téllez, Universidad de Granma; Elme Carballo Ramos, Universidad de Ciego de Ávila; y Sinai Bofill Vega, CUM de Yaguajay, Universidad de Sancti Spíritus.

Innovación para el Desarrollo Local (GUCID), adscrita al Ministerio de Educación Superior (MES) y cuenta con la coordinación académica de la Cátedra Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación de la Universidad de La Habana. Las contribuciones de las/os expertas/os se referencian como intercambio grupal. También nos apoyamos en las opiniones de otros actores vinculados al DL que exponen sus puntos de vista en variados espacios virtuales.

En la primera parte se explicará el creciente respaldo a la institucionalización (normas, regulaciones, políticas, discursos) del DL. En la segunda se identificarán obstáculos que dificultan su avance. El tema es de crucial importancia, en tanto el DL es considerado un elemento clave de las transformaciones económicas, sociales y políticas del país. Sus avances y tensiones revelan las complejidades de los cambios que en él se están impulsando.

La centralidad del desarrollo local y su creciente institucionalización

El DL 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 (PCC, 2017) expresa:

Impulsar el desarrollo de los territorios a partir de la estrategia del país, de modo que se fortalezcan los municipios como instancia fundamental, con la autonomía necesaria, sustentables, con una sólida base económico-productiva, y se reduzcan las principales desproporciones entre estos, aprovechando sus potencialidades.

Al final de ese lineamiento se indica la necesidad de elaborar el marco jurídico correspondiente (23).

El desarrollo territorial también está incorporado al PNDES 2030 (Díaz-Canel Bermúdez y Fernández, 2020). Al municipio se le reconoce un lugar clave en el sistema sociopolítico del país, según define el Artículo 168 de la Constitución de la República (2019), que respalda la autonomía municipal y la personalidad jurídica.

El municipio es la sociedad local, organizada por la ley, que constituye la unidad política-administrativa 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.

El reconocimiento de la autonomía municipal puede considerarse un cambio trascendental. Es un paso adelante muy importante en el proceso de descentralización de competencias, recursos, decisiones.

Puede ser interpretado como un avance significativo en la necesaria superación de las tendencias verticalistas y centralizadoras, hasta ahora prevalecientes, y abre el camino a un mayor protagonismo de los gobiernos municipales, consejos populares, comunidades y sus habitantes, para abrir nuevos cauces al despliegue de lo previsto en la «Visión de la nación» (PCC, 2017: 16), definida como soberana, independiente, socialista, democrática, próspera y sostenible.

En el diagnóstico que precedió a la Política para impulsar el desarrollo territorial (PIDT) (MEP, 2020), aprobada en julio de 2020, se comprobó la inexistencia de una concepción integrada y comúnmente aceptada a nivel institucional sobre el DL y sus mecanismos y herramientas de gestión, entre ellos, los proyectos. Por esos y otros motivos se identificó con claridad la necesidad de aprobar una política que institucionalizara el desarrollo local como proceso integral y prioritario para el modelo de desarrollo económico y social cubano. En la PIDT se define el DL como

un proceso esencialmente endógeno, participativo, innovador y de articulación de intereses entre actores, territorios y escalas (municipal, provincial y sectorial/nacional). Se sustenta en el liderazgo de los gobiernos municipales y provinciales para la gestión de sus estrategias de desarrollo dirigidas, desde la gestión del conocimiento y la innovación, al fomento de proyectos que generen transformaciones económico-productivas, socioculturales, ambientales e institucionales, con el objetivo de elevar la calidad de vida de la población.

Esta formulación provee al DL de una concepción adecuada, holística, integral, que descarta interpretaciones sesgadas y parciales que coexistían en etapas anteriores. El diagnóstico también identificó la necesidad de fortalecer las capacidades locales de diseño y gestión de las Estrategias de desarrollo municipal (EDM) que aseguren, a la vez, la gestión estratégica del DL, la de los proyectos, y el empleo eficiente de las diferentes fuentes y mecanismos de financiamiento, entre otras.

La PIDT señala las herramientas principales para el DL, en particular las EDM y las de desarrollo provincial, cuyos proyectos constitutivos deben ser, en lo fundamental, de carácter económico-productivo. La PIDT confirma el protagonismo de los actores locales bajo la conducción de los órganos del poder popular, e insiste en la importancia de la creación de capacidades, y la gestión del conocimiento y la innovación para el DL. Existen en la actualidad más de cien municipios que tienen elaboradas sus EDM. Su calidad es variable y difiere también, entre los diferentes territorios la participación popular que acompaña su elaboración, seguimiento y evaluación. Este es un asunto clave.

De hecho, en muchos municipios su creación comenzó antes de que existiera la PIDT, y por eso han acumulado experiencia, así como capacidades para

ejecutarlas. En otros no existen experiencias previas y deberán apresurarse en generar las capacidades necesarias. La cooperación entre territorios puede ayudar al respecto.

En la sesión de clausura del Sexto Período Ordinario de Sesiones de la IX Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP), en diciembre de 2020, se aprobaron dos nuevas leyes, referidas a la organización y funcionamiento del Gobierno Provincial del Poder Popular y de la Administración Municipal. Según reportó el sitio de la presidencia, la diputada Lilian González Rodríguez, vicejefa de la Oficina de Atención a los Órganos Locales del Poder Popular, comentó acerca del documento «Organización y Funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal», a partir del cual se refuerza la institucionalidad de nuestro Estado socialista, y señaló: «Esta Ley permitirá a los órganos locales del Poder Popular contar con el ordenamiento jurídico necesario para elevar la eficiencia de su gestión y el pleno cumplimiento del papel a ellos asignados, acorde con las nuevas realidades». Entre sus principales objetivos destacó el de adecuar la organización y funcionamiento de los Consejos de la Administración municipal a lo dispuesto en la Constitución de la República de Cuba. «Corresponde a los municipios —subrayó— un papel esencial para potenciar el propio desarrollo local» (citada en Puig y Villaurrutia, 2020).

Ha sido muy bien recibida por el sector universitario la incorporación generalizada de los centros universitarios municipales (CUM) al funcionamiento de los Consejos de la Administración Municipal (CAM), lo que puede interpretarse como un paso de avance en la comprensión del papel de la capacitación de los actores, incluidos los gobiernos, y la utilización del conocimiento en la gestión municipal y el despliegue de políticas locales.

El DL ocupa un importante lugar en la agenda del Estado y gobierno cubanos, en particular del presidente Miguel Díaz-Canel. Además de sus numerosas intervenciones al respecto, expresión de ello es el sistema de visitas a los territorios por parte del Consejo de Ministros, y el énfasis que se le pone a la función de las universidades en sus interacciones con ministerios, con las organizaciones superiores de dirección empresarial (OSDE), empresas y gobiernos. El objetivo general de las visitas gubernamentales ha sido analizar el estado actual y prospectivo de los principales programas de desarrollo de la provincia, intercambios con los cuadros, trabajadores y pueblo en general.

Las visitas favorecen procesos muy importantes para el éxito del DL, como el diálogo entre los niveles nacional, provincial y municipal, incluidos el contacto de los cuadros del primer nivel de dirección con los problemas locales, y los vínculos entre el sector de conocimientos, en particular las universidades,

y los Organismos de la Administración Central del Estado (OACE) y empresas, todos claves para el desarrollo local. En las visitas se han debatido temas decisivos para el desarrollo de los territorios, como producción de alimentos, construcción de viviendas, transporte, informatización, situación de la economía, encadenamientos productivos, inversiones y otros programas priorizados; enfrentamiento a la corrupción, las ilegalidades y la indisciplina social; reforzamiento de las estructuras y equipos de dirección y gestión económica; fortalecimiento de la empresa estatal y su encadenamiento con la inversión extranjera, las empresas mixtas y el sector no estatal de la economía; impulso de la inversión extranjera, exportación y cierre del ciclo de las exportaciones. Igualmente se ha prestado atención a los proyectos de DL (Díaz-Canel Bermúdez y Fernández, 2020).

Se extiende en el país la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT), liderada por el Ministerio de Economía y Planificación (MEP), la cual es flexible, integradora, interterritorial, multinivélica y multiactoral; responde a la Actualización del modelo económico y social de Cuba, acompañada por el diseño del PNDES 2030 y la Constitución; apoya la reflexión, el diseño y los procesos de descentralización y financiación del desarrollo territorial y la implementación de iniciativas a este nivel; se distingue por contribuir al avance de un modelo de gestión territorial basado en esa descentralización y en la transferencia de competencias, recursos y decisiones a los territorios, lo que supone un protagonismo de los gobiernos y demás actores locales; y despliega procesos de formación, incluido el intercambio internacional, para respaldar estos objetivos (Llanes *et al.*, 2020).

Hay avances en la gestión gubernamental de muchos municipios, aunque los resultados son muy variables. La formulación y seguimiento de las EDM suponen un importante progreso en la planificación estratégica del desarrollo, pues obligan a un mayor nivel de concertación de actores, lo que amplía las bases sociales del DL; fortalecen el trabajo integrado de diversos sectores representados en el municipio; y favorecen la formación de equipos y grupos de trabajo que promueven el debate en torno a las políticas públicas. Todo ello debe fomentar vehículos de participación ciudadana en la conducción del desarrollo. Investigaciones realizadas (Fernández y Núñez Jover, 2020; Núñez Jover *et al.*, 2020; 2021; Quintero Noa y Núñez Jover, 2020) muestran que en numerosos municipios se consolidan los vínculos entre gobiernos-educación superior-desarrollo local. Ello extiende los programas de formación para actores locales, entre ellos los de gobierno; aporta nuevas concepciones, metodologías, herramientas, procesos de informatización, sistemas de trabajo, todo lo cual respalda la gestión gubernamental.

Las tradiciones locales, las vocaciones productivas, los tipos de suelo, los regímenes de lluvia, el conocimiento acumulado, el peso específico de lo público y lo privado sobre los medios de producción, y mucho más, varían de un territorio a otro, y es relevante para gestionar el potencial humano seleccionar opciones tecnológicas y construir agendas de investigación.

Se flexibilizan paulatinamente los mecanismos que permiten el avance de la economía local (Núñez Jover y Alcázar, 2018; Alcázar *et al.*, 2020), y se reconoce la potestad del gobierno municipal para decidir sobre recursos del territorio a partir de la contribución al desarrollo local, herramienta que contribuye a afianzar la gobernanza municipal. Por otro lado, se expresa, ya como tendencia, aunque incipiente aún, la facultad para exportar e importar desde las localidades.

Recientemente, el Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX) ha presentado, como aspecto novedoso de la próxima edición de la Cartera de oportunidades para la inversión extranjera, la incorporación de las identificadas por empresas subordinadas a las estructuras de gobierno en los territorios. La intención es que, a nivel de municipios y provincias, se realice un levantamiento de sus potencialidades para generar exportaciones, y se presenten al MINCEX propuestas de proyectos para desarrollarlos con inversión extranjera, lo que contribuirá, a la autonomía de los territorios. En los próximos años, con el fortalecimiento de las empresas de subordinación local y una mayor preparación de su personal, se espera que aumenten los proyectos.

La agricultura es quizás uno de los sectores donde se revela de modo más claro la relevancia y complejidad del proceso de superación del verticalismo y el centralismo. Esta rama ha estado organizada tradicionalmente de forma sectorial, mediante programas escasamente conectados entre sí, donde la toma de decisiones suele estar distante de los escenarios productivos. La mayoría de los municipios tienen un perfil marcadamente agropecuario. Es en esa escala donde se producen los alimentos, pero hasta la fecha (junio de 2021) son limitadas las competencias que ellos tienen para conducir los procesos que tienen lugar en su demarcación político-administrativa. El sistema de la agricultura demanda cambios sistémicos y, entre ellos, un aspecto clave es la necesidad de fortalecer los espacios locales. El concepto de sistemas alimentarios locales (SAL), uno de los ejes del Plan de soberanía alimentaria y educación nutricional (SAN), aprobado en julio de 2020, favorece en el ámbito alimentario la transición hacia un modelo multisectorial, horizontal y participativo, con el municipio y sus autoridades como protagonistas fundamentales. El desarrollo de los SAL es clave para la economía local de la mayoría de los municipios.

El avance de esta requiere la solución de muchos problemas; por ejemplo, la subordinación a la provincia y el país del sistema empresarial que actúa en los municipios, lo que limita las capacidades del gobierno local para realizar un mejor uso de los recursos del territorio, no favorece la toma de decisiones, y dificulta una gestión alimentaria eficaz y eficiente, con enfoque territorial. El respeto a la autonomía de gestión de las cooperativas, por ejemplo, es otro de los muchos problemas que resolver.

Los SAL requieren un enfoque interinstitucional y multiactoral. Su conducción demanda una amplia colaboración entre diversos ministerios, organizaciones y actores, lo que muestra la complejidad de su gobernanza (Díaz-Canel Bermúdez *et al.*, 2020). A juicio del presidente de nuestro país, la PIDT y el Plan SAN, tomados en conjunto, son dos instrumentos para, sobre todo, el trabajo en la base y fundamentalmente en los municipios: «El gobierno municipal es el actor local con mayor capacidad para organizar y liderar, y para eso es decisivo el funcionamiento integral, estable, proactivo y autónomo del municipio» (Díaz-Canel Bermúdez, 2020). Todo ello debería conducir a la consolidación de los sistemas alimentarios locales. Se observa un incremento del papel del conocimiento, la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI) en el desarrollo local, y los sistemas de educación superior y de CTI fortalecen su proyección hacia los territorios. Este asunto requiere especial atención.

Conviene dar una mirada al contexto internacional. En América Latina se han gestado variados esfuerzos por impulsar políticas de descentralización y desarrollo territorial. Muchos no han tenido éxito. Una de las razones es que los procesos de transferencia de decisiones, recursos y competencias de los niveles centrales a los territorios no suelen acompañarse de los de conocimientos y creación de capacidades que permitan un ejercicio efectivo de las potestades atribuidas. La descentralización y los diálogos entre actores que operan a diferentes niveles exigen una mejor distribución del conocimiento y la multiplicación de espacios de aprendizaje. Su asimetría es responsable, en parte, de la sobrevivencia del verticalismo y la centralización (Costamagna y Larrea, 2017; Costamagna y Núñez Jover, 2020).

La Educación Superior tiene presencia en todas las provincias y municipios del país. Una de las innovaciones institucionales más relevantes introducidas por

Cuba en este campo son los CUM, con frecuencia muy activos en la transferencia de conocimientos y con impactos visibles. En la última década, el MES incorporó el DL a sus objetivos estratégicos, aunque es consciente de que falta mucho camino por andar, y está fortaleciendo las políticas universitarias volcadas a él en aspectos como el robustecimiento de la gestión integral de las universidades y la creación de mejores interfaces con los territorios, el respaldo a los CUM como actores claves, y el impulso a programas de formación de potencial impacto en el DT, como los técnicos superiores universitarios.

En este punto lidiamos con contradicciones inevitables. El avance del DL con el apoyo del conocimiento demanda concepciones un tanto diferentes. Solo desde visiones epistemológicas alternativas se puede comprender a cabalidad el papel de los CUM. Estos tienen una gran importancia porque, entre otros motivos, son portadores de lo que se ha denominado conocimiento situado (Fernández y Núñez Jover, 2020), lo cual significa que cada contexto, según sus particularidades medioambientales, sociales y culturales, nivel de desarrollo, expectativas de sus poblaciones, y oportunidades, demanda diferentes tipos de saberes y de relaciones entre ellos. El conocimiento valioso para un contexto puede no serlo tanto en otro. Una tecnología que funcione estupendamente en un sitio puede hacerlo de modo desastroso en otro. Las tradiciones locales, las vocaciones productivas, los tipos de suelo, los regímenes de lluvia, el conocimiento acumulado, el peso específico de lo público y lo privado sobre los medios de producción, y mucho más, varían de un territorio a otro, y es relevante para gestionar el potencial humano seleccionar opciones tecnológicas y construir agendas de investigación. Una de las importantes tareas, con un papel clave en la creación de capacidades para el desarrollo local, de la educación superior, en particular los CUM, es la capacitación de los cuadros y la profesionalización de la gestión del DL.

Por su parte, el sistema de CTI ha incorporado el DL al imaginario de la política de ciencia, tecnología e innovación (Núñez Jover, 2018), cuyas formulaciones tradicionales han sido predominantemente sectoriales, basadas en modelos lineales y ofertantes de innovación, y en el privilegio de la ciencia y la tecnología más avanzada. De modo creciente, se reconoce el papel de la gestión del conocimiento y la innovación a escala local como elemento relevante del sistema, y funcionan ya unos cuarenta y ocho programas de CTI territoriales; existe una amplia oferta de programas de formación e investigación sobre DL. Este ha pasado a ser un tema de la agenda académica del país. De hecho, no pocos de los cambios en curso han sido propuestos por profesores e investigadores, y están respaldados por investigaciones, publicaciones, tesis de maestría y doctorado, y premios otorgados por la Academia de Ciencias de Cuba.

La cooperación internacional asume el DL como un área de interés. Esto se evidenció en la década de los 90, y desde entonces muchos esfuerzos han sido sostenidos con asesoría y financiamiento internacional. En la actualidad, pese a las restricciones económicas globales, esa presencia es perceptible en diversos programas. Como se mencionó, en el programa PADIT, por ejemplo, participa activamente el PNUD, que aporta, sobre todo, su experiencia en estos temas y atrae expertos que benefician los proyectos nacionales, así como un número limitado de donantes. La FAO respalda de manera efectiva los esfuerzos del país en materia de soberanía alimentaria. Es conocido que las prioridades de la Unión Europea, para su colaboración con Cuba en los años venideros, privilegian áreas de gran relevancia para el desarrollo local, como las fuentes renovables de energía y la soberanía alimentaria.

En consecuencia, es posible suponer que las decisiones que el país viene adoptando en relación con el desarrollo territorial podrán encontrar respaldo técnico y financiero de la cooperación internacional. La presentación de buenos proyectos, pertinentes y bien pensados, será fundamental. Para esto también hace falta crear capacidades.

Al cierre de este apartado es posible afirmar que, en efecto, se han fortalecido las bases institucionales y, en cierta medida, las prácticas que favorecen el DL. En el siguiente segmento identificaremos algunos de los muchos obstáculos que vencer.

Algunos factores que dificultan el avance del desarrollo local

Las transformaciones que conducen al DL a ocupar un lugar central en el desarrollo del país se producen en un contexto económico muy difícil. En otras ocasiones, situaciones semejantes han provocado dinámicas centralizadoras y verticalistas. El peso de esa tradición es fuerte. Por otro lado, la autogestión municipal no cuenta con una práctica de larga data que la respalde. Todo ello hace difícil el avance. Algunas cuestiones imponen frenos y habrá que contrarrestarlas.

A los avances institucionales apuntados en el apartado anterior se han sumado varias normas jurídicas que la respaldan, en especial el Decreto 33/2021 «Para la gestión estratégica del desarrollo territorial».

Las competencias municipales deben ser precisadas y habrá que dotarlas de instrumentos legales. Todo esto es un asunto clave para apoyar el mandato constitucional. Por supuesto, no todas las carencias son del ámbito legal. Más allá de estas, se trata de cuestiones culturales, hábitos, costumbres, estilos de pensamiento y acción, que inevitablemente tienden a reproducir las fórmulas vectoriales y sectoriales más