

XIII REUNION DE ECONOMIA MUNDIAL

El desarrollo humano local en el contexto cubano: retos y oportunidades frente a la crisis

Local human development in the Cuban context: challenges and opportunities facing the crisis

Luis Guridi Aldanondo. Departamento de Economía Aplicada I. Universidad del País Vasco/EHU. Instituto Hegoa. luis.guridi@ehu.es

Juan Carlos Pérez de Mendiguren Castresana. Departamento de Organización de Empresas. Universidad del País Vasco/EHU. Instituto Hegoa. juancarlos.perezdemendiguren@ehu.es

Eduardo Bidaurrezaga Aurre. Departamento de Economía Aplicada I. Universidad del País Vasco/EHU. Instituto Hegoa. eduardo.bidaurrezaga@ehu.es

RESUMEN:

Desde el año 1997, se está ejecutando en Cuba el Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL), como estrategia y mecanismo de Naciones Unidas, liderada por el PNUD, para favorecer la articulación y armonización de la cooperación internacional en apoyo del desarrollo local y la descentralización. Tiene como propósito reforzar las capacidades de desarrollo y de apropiación local, así como generar avances en las esferas de la descentralización técnico-administrativa; teniendo como ejes transversales la igualdad de género, el medioambiente, y el fortalecimiento de las capacidades. El trabajo analiza las limitaciones y potencialidades de la estructura social y política cubana para que el Programa de Desarrollo Humano Local resulte ser un instrumento eficaz frente a la crisis económica.

Palabras clave: Cooperación al desarrollo, Cuba, Desarrollo Humano Local, crisis, PNUD

ABSTRACT:

Since 1997, the Local Human Development Programme (PDHL), a strategic approach promoted by the United Nations and led by the Cuban Government with the support of the UNDP, has promoted the coordination and harmonization of international cooperation, offering support to the local development and decentralization policies implemented in the country over the last few years. The main purpose of the PDHL in Cuba is to strengthen development capacities and local ownership, and to support the process of technical and administrative decentralization with a strong focus on gender equality, environment and capacity

building. The article analyses the limitations and potentialities of the Cuban social and political structure for the Local Human Development Programme to be an efficient instrument for confronting the economic crisis.

Key words: Development cooperation, Cuba, Local Human Development, Crisis, UNDP

1.- Introducción

Desde el año 1997 se está implementando en Cuba el Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL), como estrategia y mecanismo de Naciones Unidas, liderada por el PNUD, para favorecer la articulación y armonización de la cooperación internacional en apoyo del desarrollo local y la descentralización. Este programa de cooperación tiene como objetivos reforzar las capacidades de desarrollo y de apropiación local, y generar avances en las esferas de la descentralización técnico-administrativa; dando cobertura, calidad y sostenibilidad a los servicios territoriales locales y a la economía local, tomando como ejes transversales la igualdad de género, el medioambiente, y el fortalecimiento de las capacidades (PNUD, HEGO, 2008:24).

Se ejecuta en 57 municipios pertenecientes a las provincias orientales de Holguín, Granma, Las Tunas, Guantánamo, y Santiago de Cuba; las provincias de Pinar del Río, Sancti Espíritus, y Cienfuegos; y el municipio de La Habana Vieja. Han participado 10 agencias del sistema de Naciones Unidas y 7 países; se han desarrollado más de 900 iniciativas o proyectos locales y nacionales; se han movilizado recursos de 26 ONG, 12 universidades; la cooperación bilateral de 6 países, y más de 300 actores sociales y económicos (asociaciones, empresas, cámaras de comercio, cooperativas sociales, centros de estudios y fundaciones) de los 200 gobiernos locales europeos, canadienses y latinoamericanos que participan en el programa (PNUD, HEGO, 2008:61).

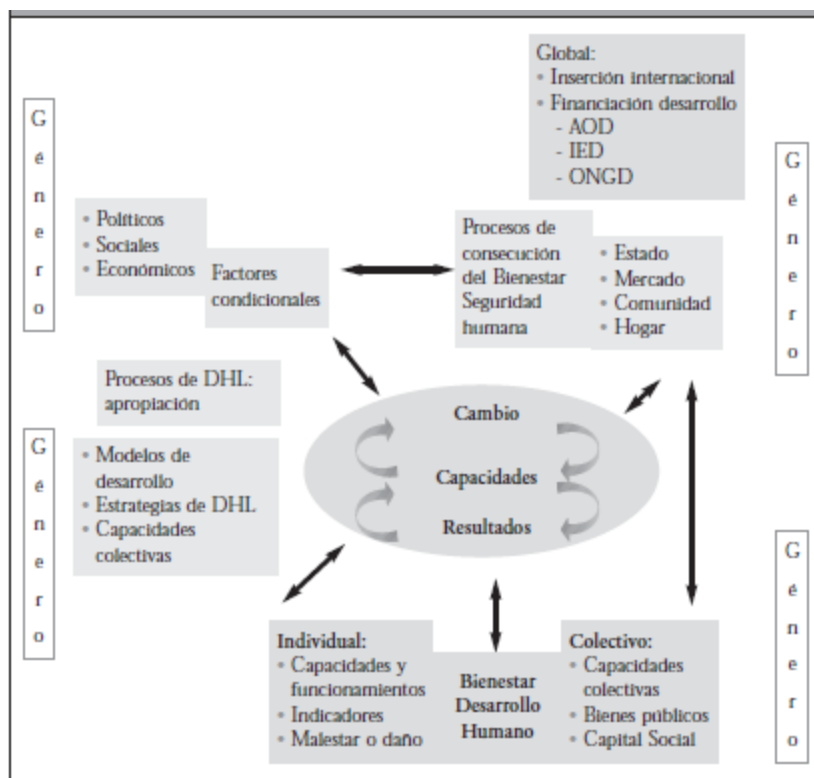
Los resultados de este programa de desarrollo humano local (PDHL) están siendo condicionados por una serie de factores que limitan, en unos casos, y generan potencialidades en otros, para que los programas de cooperación internacional resulten ser un instrumento eficaz para hacer frente a la profunda crisis económica en la que se encuentra Cuba, una crisis que tiene que ver con la desaparición de la Unión Soviética a finales de los años 80, el prolongado embargo económico al que ha sometido EEUU a la isla desde los años 60, y las limitaciones del propio sistema económico que ha mostrado claros signos de agotamiento desde los años noventa.

El trabajo analiza, precisamente, esas limitaciones y potencialidades; algunas derivadas del contexto internacional en el que se ha desenvuelto la economía cubana a partir de los años sesenta del pasado siglo; otras que están relacionadas con las características socioculturales y políticas que se han gestado a lo largo de las últimas décadas y, algunas otras que son fruto de las decisiones políticas que se han ido adoptando para hacer frente a las sucesivas crisis económicas.

2.- Metodología

La metodología utilizada en la investigación contempla una triple dimensión. Por una parte, el marco analítico, que incluye un marco comprensivo de los procesos de

desarrollo humano local, que permite identificarlos, agruparlos en categorías, y establecer las relaciones más significativas que se dan entre ellos¹.



Fuente: Elaboración propia.

El marco que se ha utilizado en la investigación contempla cuatro apartados fundamentales que deben tomarse en cuenta para conocer la dinámica de los procesos de DHL en una sociedad que, mostrados de manera muy resumida, son:

- a) *Procesos de consecución del bienestar*: incluye los procesos sociales o colectivos y los particulares o privados que conducen a los resultados de bienestar propios del desarrollo humano. Contempla el Estado, el mercado, la comunidad y el hogar como fuentes principales de provisión de bienes y servicios, e incluye, así mismo, el ámbito internacional, particularmente en el caso que nos ocupa, la cooperación internacional al desarrollo.
- b) *Factores condicionantes o marco socio-político*: analiza las estructuras social, política y económica de la sociedad desde una perspectiva dinámica. La preocupación es conocer las estructuras socio-políticas y su dinámica en la toma de decisiones que afectan al colectivo e inciden en la determinación de su futuro.
- c) *Procesos de DHL*: identifica y analiza los procesos de DHL, de forma especial, los procesos de elaboración de las estrategias de desarrollo de cada sociedad, prestando atención a la participación efectiva que permita definir el grado de apropiación de la misma.

¹ Ver Dubois, A.; Guridi, L.; López Belloso, M. (2011:40-62)

- d) *Resultados de bienestar*. Pueden ser individuales y colectivos, para lo que se precisan la elaboración de indicadores para cada uno de ellos.
- e) *Categorías transversales*. Se proponen tres categorías que deben cruzar el análisis de los cuatro apartados anteriores. Éstas son el enfoque de género, el medio ambiente y las capacidades colectivas.

De acuerdo al marco analítico adoptado, se ha optado por las técnicas de investigación cualitativa, por considerar que es la metodología más adecuada para estudiar la complejidad de los procesos sociales, que difícilmente pueden ser comprendidos, en toda su amplitud, solamente desde un enfoque cuantitativo². Se pone el acento en el conocimiento de las dinámicas que operan en un proceso determinado, se interesa por conocer los fenómenos y las experiencias humanas, estudia la calidad de las actividades, relaciones, medios materiales o instrumentos en una determinada situación o contexto. Es por ello que este tipo de investigaciones se utilicen habitualmente para la planificación de políticas públicas, para evaluar procesos y estrategias, o para reconducir las políticas actualmente vigentes.

En nuestro caso se optó por un tipo de entrevista semiestructurada, porque tiene la ventaja de permitir al equipo investigador la flexibilidad necesaria para explorar aspectos no previstos o contemplados inicialmente, pero que surgen a lo largo del proceso. Se conformaron los grupos focales y se seleccionó a sus componentes en base a características que permitían obtener la información mas adecuada³. Este tipo de técnicas de grupos focales presentan algunos problemas que pueden derivar de la autolimitación a la hora de expresar las opiniones por el deseo de quedar bien, de dar una imagen correcta, de ofrecer opiniones que se desean escuchar más que las que realmente se sienten, o de dejarse influenciar por la opinión de personas del grupo con opiniones mas claras y contundentes. Por ello es muy importante

² En la actualidad, los métodos cualitativos de investigación gozan de cierto prestigio y experimentan una gran popularidad, pero hasta hace poco tiempo han estado relegados en el campo de la investigación académica debido al predominio de los procedimientos cuantitativos, los supuestos adoptados sobre la realidad de las cosas, y la tendencia social a creer en los números; todo ello bajo el reinado del enfoque positivista norteamericano (KRUEGER, R. A.; CASEY, M. A.; 2009:3).

³ Se conformaron 5 grupos focales: a).- *Grupo de Trabajo Municipal (GTM) del PDHL de Holguín*. Representativo de los seis que existen en la provincia de Holguín y el principal de todos ellos. Son la estructura operativa y de coordinación del PDHL a nivel municipal. Constituyen un mecanismo intersectorial de programación y gestión local para articular la acción de la cooperación externa con los procesos de desarrollo local identificados en los municipios. b).- *Grupo de la Empresa Agropecuaria Antonio Maceo*. Esta empresa está situada en el municipio de Cacocun y el motivo de su elección es que ese municipio ha sido seleccionado por el Ministerio del Azúcar como uno de los municipios priorizados para la ejecución de proyectos de reconversión del sector azucarero, dentro de la Estrategia País del Gobierno Vasco acordada con el gobierno cubano. c).- *Grupo MINAGRI-ACPA-ACTAF*. Este grupo se conforma sobre la base de las instituciones que tienen responsabilidades y que actúan en el ámbito agroganadero y forestal. d).- *Grupo GEA/MINAZ-Frank País*. Este grupo se conforma con las personas responsables del Ministerio del Azúcar en la reconversión azucarera y los responsables de la empresa Agropecuaria Frank País. e).- *Grupo de Género de la Universidad Oscar Lucero Moya, de Holguín*. Grupo conformado por personas que se han especializado, dentro de la Universidad de Holguín, en los estudios de género, y que han participado en estudios de campo llevados a cabo en los espacios donde se están aplicando los programas de reconversión de la industria azucarera. f).- *El Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL)*. Entrevista personal al Asesor Técnico Principal Del PDHL/Cuba de la Oficina Nacional de Coordinación Del PDHL /Cuba.

seleccionar de manera muy cuidadosa las personas que van a formar parte de los grupos focales para que los resultados sean lo más representativos posibles.

En este tipo de investigaciones es fundamental el papel de quienes conducen la investigación y, por lo tanto, solamente se puede abordar si se cuenta con la experiencia y el conocimiento suficiente de las instancias, programas e instituciones que se van a investigar⁴.

La comunicación recoge y discute algunos de los aspectos que recoge la investigación, en particular, los factores condicionantes que están afectando, y la manera en que lo hacen, en el resultado de las políticas de cooperación al desarrollo que se viabilizan a través de los Programas de Desarrollo Humano Local, para que resulte ser un instrumento eficaz frente a la crisis económica.

3.- Las limitaciones de la economía cubana para el desempeño de los programas de desarrollo humano local

3.1.- El contexto internacional de la economía cubana

Desde la década de los años sesenta, la economía cubana se desenvuelve en un contexto internacional muy complejo, que se agravó en los años 90 como consecuencia de la desaparición de la Unión Soviética y la coincidencia, en el tiempo, con el recrudecimiento del bloqueo impuesto por los diferentes gobiernos de los EEUU⁵. Fruto de la aplicación de estas políticas, Cuba no tiene acceso a los créditos, ni puede realizar operaciones con instituciones financieras multilaterales y

⁴ Este es el caso del Instituto Hegoa que ha conducido la investigación, que acumula suficiente experiencia de su relación con Cuba, que se inicia con la *Evaluación del Programa ECHO* de la Unión Europea en 1996 y 1997, y con el seguimiento a los proyectos de cooperación al desarrollo del Gobierno Vasco en 1998. La colaboración específica con el PDHL se remonta al año 2003 a través del apoyo a la capacitación y asistencia técnica, dirigida al fortalecimiento de las capacidades locales para la reconversión de la agroindustria azucarera, específicamente en la línea del desarrollo económico local a través del PDHL/Holguín. Entre 2003 y 2010 se han financiado y ejecutado 5 proyectos de cooperación al desarrollo. Así mismo, Hegoa ha participado en la Evaluación por Homólogos del Programa de Desarrollo Humano Local de la provincia de Holguín, para el período 2004-2006.

⁵ La política de bloqueo del gobierno de los EEUU hacia Cuba se inicia en enero de 1961 con la ruptura de relaciones diplomáticas y consulares, y la restricción de los viajes de sus ciudadanos a la isla. El 3 de febrero de 1962 el presidente Kennedy firmó la Orden Ejecutiva Presidencial 3447, estableciendo el bloqueo económico, comercial y financiero a Cuba. En octubre de 1992, la administración Bush (padre) aprobó la *Ley para la Democracia en Cuba* (Ley Torricelli), en un momento muy delicado, cuando se estaba desintegrando el campo socialista, y Cuba tenía la necesidad imperiosa de reorientar el comercio hacia mercados de países capitalistas, principalmente a Europa, América Latina y a Canadá. Con el objetivo de intensificar aún más el embargo, en marzo de 1996 se aprobó la *Ley para la Libertad y la Solidaridad Democrática Cubanas* (Ley Helms-Burton), cuya particularidad reside en impedir la participación de la inversión extranjera en el proceso de reanimación económica del país. Más recientemente, en mayo de 2004, el gobierno de George W. Bush adoptó medidas para limitar los viajes y remesas monetarias de ciudadanos y ciudadanas cubano-estadounidenses a la isla, fortalecer el apoyo financiero a la disidencia, y aumentar la potencia de las emisoras anticastristas que emiten hacia Cuba. (Zaldívar, 2003:58-117).

regionales; las empresas o instituciones comerciales o bancarias extranjeras que pretendan establecer relaciones económicas, comerciales o financieras con instituciones cubanas son seriamente presionadas; y la proyección extraterritorial del bloqueo prohíbe a las subsidiarias estadounidenses de terceros países mantener cualquier tipo de transacción con empresas cubanas o con sede en Cuba.

Este embargo, por lo tanto, afecta a las actividades de la banca, las finanzas, los seguros, el petróleo, los productos químicos, la construcción, las infraestructuras y los transportes, los astilleros, la agricultura y la pesca, la electrónica y la informática; y en sectores de exportación de propiedad estadounidense antes de 1959, como los del azúcar, el níquel, de tabaco, el ron, etc. Es muy difícil precisar los daños económicos generados por esta política y estas medidas, pero el gobierno cubano estima que, en los últimos 50 años, han podido superar los 96 mil millones de dólares. (Gobierno de Cuba, 2008)

Por otra parte, la desaparición del sistema soviético, del que dependía casi el 90% de las relaciones económicas de Cuba en 1987 (70% con la URSS), generó serios problemas económicos a comienzos de la década de los años noventa, que se resumen en la paralización total o parcial de numerosas actividades productivas y de servicios, una caída del PIB en torno al 35% entre 1989 y 1993, la desaparición de los mercados tradicionales del comercio exterior, una caída del 75% de las importaciones a precios corrientes en el mismo período, la eliminación de la asistencia técnica externa, el fin de financiamiento en condiciones favorables, y la eliminación del sistema de precios preferenciales.

Desde entonces, la economía cubana se ha desenvuelto en una compleja situación, frente a la cual el gobierno cubano ha tenido que ir adoptando sucesivas estrategias tratando de mantener las conquistas sociales fundamentales de la Revolución, particularmente en el campo de la salud, la educación y la canasta básica; y en menor medida, en la provisión de algunos servicios sociales como la vivienda o el transporte.

Estas estrategias han contemplado, en todo momento, reajustes y redefiniciones de prioridades nacionales a la hora de asignar los escasos recursos e insumos a la población, prioridades que, por su carácter, se sostiene que deben ser necesariamente asignados de manera centralizada. Este principio general, que se ha usado reiteradamente, ha limitado y neutralizado los posibles efectos de algunas otras medidas que se han ido adoptando en términos de descentralización político-administrativa y ha afectado, así, a las capacidades locales para tomar decisiones de acuerdo a sus propias prioridades. Los gobiernos provinciales y locales no han podido planificar desde sus territorios y para ellos, porque en todo momento han sido conscientes del hecho de que cualquier decisión en torno a una posible planificación, incluida aquella realizada sobre la base de los recursos e insumos proveniente de la cooperación internacional, estaba sujeto, en última instancia, a la coyuntura nacional y, por lo tanto, a la decisión de las instituciones centrales del país.

3.2.- La existencia generalizada, en la sociedad cubana, de una cultura política de tipo centralista.

En la sociedad cubana está fuertemente asentada una cultura centralista, fruto de la existencia de más de 50 años de una economía de planificación centralizada. Esta es una realidad que no es privativa de sociedades con este tipo de economías, porque también se puede observar en la mayoría de los países de América Latina; una cultura que se ha forjado a lo largo de siglos y que se ha extendido hasta la década de los noventa del siglo pasado.

Un sistema económico de estas características presenta, en el caso de Cuba, algunas ventajas en tanto dispone de mecanismos para garantizar un cierto grado de equidad a la hora de asignar y distribuir los bienes y servicios, tanto entre las personas como entre los diferentes territorios. Pero, al mismo tiempo, deja muy poco espacio para las iniciativas que puedan surgir de los niveles micro o meso, ya que las principales decisiones, aquellas que son sustanciales, se toman a nivel central, y los gobiernos regionales o locales pasan a ser meros agentes ejecutores de las leyes y normas que se deciden en el ámbito central⁶.

Estos estilos de dirección de tipo muy vertical, que van desde los organismos superiores hasta los niveles provincial o municipal, no reconocen suficientemente a los municipios como instancia gestora del desarrollo local, dificultan el empoderamiento de las estructuras locales, no permiten desplegar las capacidades y las potencialidades que disponen los agentes que participan en el ámbito local y de las mismas instituciones locales, limitando, así, su capacidad de innovación y de desarrollo. Cambiar esta mentalidad y esta cultura centralista, no es una tarea fácil, mas bien es una labor compleja de mediano y largo plazo, porque va mas allá de las modificaciones que se introduzcan en los marcos jurídicos y políticos, y se sitúan sobre todo en las estructuras mentales profundas.

Los programas de desarrollo humano local han tratado de incidir en este ámbito a través, entre otras cosas, de la formación de posgrado, introduciendo progresivamente los contenidos de los nuevos enfoques sobre el desarrollo, como el desarrollo humano o el desarrollo sostenible; y particularmente todo lo referente al desarrollo endógeno, desarrollo regional y el desarrollo local.

Este tipo de formaciones era bastante desconocido entre el alumnado que ha asistido a los cursos, un alumnado proveniente, básicamente, de las instancias ejecutoras de los programas de desarrollo humano local, de las direcciones de cooperación al desarrollo de los ministerios e instituciones centrales y provinciales, así como de responsables de empresas azucareras sometidas a los procesos de reconversión. Este tipo de formaciones ha permitido introducir nuevas percepciones y enfoques sobre el desarrollo y la cooperación internacional, y ha resultado ser una

⁶ La falta de autonomía de los municipios les impide participar, por ejemplo, en la determinación de medidas como la implantación del mercado agropecuario, la libertad de trabajar por cuenta propia, o para diseñar, formular, elaborar y aplicar los presupuestos de manera autónoma, generando una falta de estímulo para un esfuerzo fiscal que incremente los ingresos propios del presupuesto (MÉNDEZ, 2004:249).

herramienta valiosa para comprender las bases conceptuales sobre las que se asientan los programas de Desarrollo Humano Local aplicados en su entorno⁷.

3.3.- El arraigo social de una cultura asistencialista y de protección por parte del Estado.

En la sociedad cubana se puede constatar la existencia de una cultura asistencialista y paternalista que, al igual que la anterior, está también muy arraigada. Considera que debe ser el Estado el encargado de resolver todos sus problemas, incluidos aquellos relacionados con la provisión de bienes y servicios como la alimentación, la salud, la educación, o la cultura. Esta visión se sustenta, lógicamente, en una larga tradición del modelo económico centralizado en el que el Estado ha jugado el papel casi exclusivo como agente económico y como proveedor de bienes universales. En el contexto de economía planificada, hasta la fecha el Estado es el principal, y casi exclusivo, agente proveedor de bienes y servicios para la población; es el principal empleador del país, es quien ofrece los servicios de salud y educación universalizada y gratuita a la población, es quien provee de vivienda, y quien suministra la alimentación básica a través de la canasta de consumo⁸.

El Estado, como principal empleador, absorbía en el año 2008 más del 80% del empleo del país. Los servicios de salud son universales y se ofertan de manera exclusiva por el Estado, al igual que el sistema educativo que, desde el triunfo de la Revolución, se ha regido por los principios de exclusividad por parte del Estado, de gratuidad a todos los niveles; de extensión generalizada a todo el país; de

⁷ Programa formativo en el marco de la Estrategia vasca-cubana de cooperación al desarrollo, gestionado por el Instituto Hegoa, con la participación de la Fundación Mundukide. Desde el año 2004 se han impartido 4 ediciones del Diplomado Formación de Gestores para el Proceso de Reconversión Agroindustrial en el Contexto del Desarrollo Humano Local, todos en la Universidad de Holguín, teniendo como alumnado a personas que, de alguna manera, están implicadas en sus territorios respectivos en procesos de desarrollo local. Igualmente, desde el 2008, se han impartido en La Habana dos cursos de capacitación en Colaboración Internacional para el Desarrollo, dirigidos al alumnado con responsabilidades en cooperación al desarrollo de varios ministerios e instituciones cubanas.

⁸ Aunque el Estado es el principal, y casi único, proveedor de los bienes y servicios a los que tiene acceso la población cubana, no se pueden obviar los ingresos provenientes de las remesas enviadas por las familias en el exterior, especialmente de EEUU. No es fácil precisar los montos que están ingresando a la isla, por la dificultad para obtener información verificable de parte de las autoridades cubanas y por la no coincidencia entre lo que dicen mandar los cubanos desde los Estados Unidos y lo que dice recibir el Gobierno. Se estima que, en el año 2003, las remesas representaron cerca del 4% del Producto Interno Bruto (PIB) cubano; el 70,7% del valor de las exportaciones de mercancías, y el 59,7% de los ingresos brutos generados por el turismo. En 2008, las remesas representaron 2,6% del PIB; 32,6% de las exportaciones de mercancías; y 50,9% de los ingresos brutos generados por el turismo (González Corzo, 2010:2)

obligatoriedad hasta el noveno grado; y de combinación con la práctica con el objetivo de preparar mejor al educando para la vida social y laboral⁹.

En cuanto a la vivienda, en consonancia con el carácter socialista de Cuba, no existe el régimen de propiedad privada sobre la misma y por lo tanto, el acceso de la población a la misma es a través de la concesión por parte del Estado cubano, bien en régimen de propiedad personal o en régimen de arriendo. La propiedad personal es el derecho de los ciudadanos de poseer, usar, disfrutar y disponer de los bienes destinados a satisfacer sus necesidades materiales y espirituales; y está refrendado en el texto constitucional que, entre sus principios básicos, deja taxativamente plasmado el interés de trabajar por lograr que toda familia tenga una vivienda confortable.

El Estado se encarga, así mismo, de la distribución equitativa de los recursos que entran en la canasta básica que recibe la población, vigente desde 1962, que incluye la venta, fuertemente subsidiada, de productos agrícolas, cárnicos, lácteos, hortalizas, cigarros y tabacos y productos de limpieza que le corresponde al núcleo familiar cada mes. Aunque austera y muy limitada, esta canasta básica cubre parte de la subsistencia de todos sus habitantes, y para muchas familias hoy en día es la única opción, pues debido a los bajos niveles de ingresos, no se puede acceder a la compra en moneda convertible¹⁰.

Por último, el Estado subsidia la alimentación en los comedores de empresa, donde cada día comen más de tres millones de trabajadores del Estado, una tercera parte de la población. Las autoridades gubernamentales han iniciado, recientemente, un experimento en algunos ministerios (Trabajo y Seguridad Social; Finanzas y Precios; Economía y Planificación; y Comercio Interior), que consiste suprimir los comedores obreros de sus dependencias a cambio de dar una ayuda monetaria los trabajadores.

Con el arraigo y consolidación, en el tiempo, de este tipo de cultura, las personas pierden la capacidad de iniciativa, pierden creatividad y el impulso vital porque se acostumbran a que el Estado de respuesta al conjunto de necesidades que se demandan. Con ello, se corre el riesgo de generar actitudes pasivas, destruyendo las capacidades y hábitos de pensamiento y de creatividad, de organización, de participación social consciente y de protagonismo en los procesos. Dificulta actuar

⁹ El gobierno cubano anunció en octubre de 2010 la eliminación de 500 mil empleos estatales antes del 31 de marzo de 2011, una primera fase de un plan más global de eliminar hasta un millón que trabajadores/as del sector público, aproximadamente un 20% de la fuerza laboral cubana, particularmente en la salud pública, la industria azucarera, la agricultura, la construcción, y el turismo.

¹⁰ Cada uno de los más de 11 millones de cubanos y cubanas recibe mensualmente, a precios subvencionados, 7 libras de arroz, 30 onzas (casi una libra) de frijoles, 5 libras de azúcar, media libra de aceite, 400 gramos de pastas, 10 huevos, 1 libra de pollo congelado, media libra de picadillo condimentado (de pollo), a los que se suman como alternativa en el apartado de productos cárnicos el pescado, y/o la mortadela o salchichas. La distribución normada o regulada por la cartilla también incluye el pan diario, artículos de aseo como un tubo de pasta dental, 6 jabones de lavar e igual cantidad de tocador y 4 botes de detergente líquido anuales, así como 4 cajetillas de cigarros y un sobre de 115 gramos de café mensuales. Los niños reciben un litro de leche diario hasta los 7 años de edad, yogur de soja, 14 compotas hasta los dos años y a las personas con dietas por determinados problemas de salud la cartilla les suministra leche en polvo, viandas, pescado y pollo.

como sujeto consciente, un actor social con voz propia, con capacidad para tomar y ejecutar sus propias decisiones. Dificulta así mismo, incrementar la madurez y el desarrollo personal.

Por todo ello, esta cultura tan arraigada durante tanto tiempo, resulta ser un serio limitante para generar procesos de desarrollo local, porque el éxito de este tipo de procesos descansa en la existencia de capacidades de emprendimiento y niveles de autogestión a todos los niveles, particularmente en lo regional-local, algo que no se puede lograr simplemente estableciendo leyes o normas en el ámbito de la descentralización política y administrativa.

Recientemente, desde la dirección del PCC, se ha anunciado la celebración del VI Congreso durante el mes de abril de 2011 y, a tal efecto, se ha presentado un documento con los lineamientos de la nueva política económica y social para el próximo período¹¹. No es fácil adivinar cuáles serán las nuevas medidas y las políticas que, finalmente, se adoptarán tras el congreso, pero el documento que se ha publicitado, más allá de un lenguaje algo más novedoso, no permite contemplar ni concreta medidas que aborden las necesarias transformaciones estructurales.

3.4.- Una insuficiente comprensión del significado y alcance económico, político e institucional del desarrollo local

En términos generales, tanto en los ámbitos políticos como institucionales, no se comprende muy bien lo que realmente significa e implica el desarrollo local.

Esta falta de comprensión se puede constatar, en primer lugar, en la existencia de una legislación poco adecuada para facilitar las iniciativas de carácter local. Las instancias municipales carecen de competencias reales de gestión, ya que los gobiernos municipales carecen de la facultad de generar y controlar sus propios ingresos fiscales, carecen de atribuciones para la realización de programas sociales en función de las prioridades territoriales y, por lo tanto, sus funciones se tienen que limitar a administrar sus gastos a partir de recursos transferidos por los gobiernos provinciales. (Caño, 2003:165).

Este tipo de planeamiento se sustenta sobre la idea de la defensa de la equidad territorial como el paradigma del modelo de desarrollo cubano, que no concibe la existencia de provincias con diferentes niveles de desarrollo, y en este sentido, ese convierte en uno de los principales argumentos para defender una mayor centralización y, por lo tanto, un papel más preponderante del Estado, especialmente en épocas de crisis.

Esta legislación poco adecuada se manifiesta, así mismo, en el hecho de que se fijan a nivel nacional las prioridades, orientaciones y necesidades en la asignación de las materias primas sujetas a balance nacional, lo que imposibilita que la producción y comercialización de dichos productos puedan ser planificadas en el

¹¹ Ver PCC (2010): *Proyecto de lineamientos de la política económica y social*, VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, 1º de Noviembre. Año 52 de la Revolución, La Habana.

ámbito local, impidiendo así que puedan insertarse en los planes de desarrollo económico local. Igualmente, la fuerte centralización del modelo financiero impide a los órganos provinciales y municipales asumir decisiones en torno a las inversiones a realizar en sus territorios, al tiempo que existen pocos instrumentos crediticios y ayudas económicas a iniciativas empresariales que no sean centralmente planificadas. Por otra parte, la creación de nuevas iniciativas empresariales locales está supeditada a aprobaciones de las instancias superiores de carácter provincial o nacional.

Igualmente, esta escasa adecuación se pone de manifiesto a través de la existencia de estructuras de comercialización muy centralizadas y poco flexibles, que genera dificultades para dar salida a los productos locales porque las empresas y grupos empresariales a nivel local dependen de los ministerios, y no tienen capacidad de comercializar directamente con posibles clientes. La venta de los productos debe realizarse a través de comercializadores estatales, centralizadas, que ralentizan y dificultan la iniciativa a nivel local.

Las principales características de esta lógica económica aún se mantienen aunque, en contraposición, surgen cada vez con más fuerza, voces que argumentan que es, precisamente, en contextos de fuertes restricciones, cuando los municipios pueden jugar un papel relevante como generadores de iniciativas para la movilización de recursos y para lograr una mayor impacto a nivel local. De alguna manera, desde esta perspectiva, se considera que una mayor descentralización puede resultar una opción adecuada para materializar potencialidades locales que no están del todo explotadas.

Para ello resulta muy relevante el compromiso y acuerdo del gobierno nacional como facilitador de las estrategias de desarrollo regionales y locales. Sin embargo, al ser la igualdad una prioridad y la economía nacional el objetivo principal, las posibilidades y resultados para el desarrollo local se hacen bastante incompatibles, hasta el punto de que, tal vez, haya que responder a la cuestión de si vale la pena sacrificar algo de la igualdad para obtener las ventajas que ofrece esta alternativa de desarrollo. (Hernández Morales, 2004: 195)

Cuba debe explotar mejor las potencialidades existentes en los territorios para dinamizar los mercados y optimizar las actividades productivas y de servicios de los principales actores económicos en cada localidad --los cuentapropistas, las industrias locales, las UBPC, el mercado agropecuario, los huertos colectivos--, y de su uso preferente en función de las necesidades locales. En este empeño resulta una condición necesaria que la descentralización económica alcance realmente al ámbito local, lo cual implicaría que los gobiernos locales dispusieran de un nivel mayor de autonomía en la aprobación y distribución del presupuesto, en la movilización de los recursos financieros y en la ejecución de las inversiones. Hay que tratar de integrar las nuevas formas organizativas que potencien una economía comunitaria en todo el amplio rango intermedio actualmente no cubierto, que va desde la empresa estatal hasta el trabajo privado por cuenta propia. (Caño, 2003:166).

3.5.- La existencia de una baja cultura emprendedora, especialmente en el ámbito local.

En general, se puede considerar que en Cuba existe una baja cultura emprendedora y, muy particularmente, en el ámbito local, fruto de dos factores. Por una parte, la larga tradición de empresa pública de corte centralista y, por otra, la ausencia de marcos jurídicos que permitan el surgimiento y el desarrollo de iniciativas por cuenta propia; iniciativas que posibiliten el aprendizaje y la experimentación, y que generen estímulos necesarios para una nueva cultura emprendedora de ámbito local necesaria para la creación de empresas innovadoras.

En la década de los años setenta se implantó en Cuba el Sistema de Dirección y Planificación de la Economía (SDPE), inspirado en las reformas soviéticas de una década anterior, con el objetivo de situar a las empresas públicas en el camino del autofinanciamiento, introducir criterios de rentabilidad y promover la eficiencia. Uno de los aspectos principales del SDPE fue la descentralización empresarial, ya que la búsqueda del autofinanciamiento y los beneficios, exigía una autonomía cada vez mayor. Sin embargo, ello entraba en clara contradicción con un contexto de fijación de precios centralizado y de unas inversiones decididas también de manera centralizada, lo que, unido a una gran escasez de recursos, limitó muy seriamente su efectividad.

A finales de la década de los noventa, en cumplimiento de la Resolución Económica del V Congreso del Partido Comunista de Cuba, a través del Decreto Ley No. 187 de 1998 se pusieron en vigor las Bases Generales del Perfeccionamiento Empresarial, un proceso de mejora continua de la gestión empresarial cuyo objetivo central fue el de incrementar al máximo la eficiencia y la competitividad, sobre la base de otorgarle a la empresa las facultades necesarias para el desarrollo de la iniciativa, la creatividad y la responsabilidad¹².

Después de varios años de su implantación en diferentes empresas en todo el país, y dada las experiencias acumulada en este tiempo, este plan de perfeccionamiento empresarial se actualizó en agosto del 2007, mediante el Decreto-Ley No. 252, donde se planteó como objetivo un cambio profundo en su organización interna, para una mejor gestión integral y el logro de una mayor eficiencia. Para liderar el proceso de implantación del Sistema de Dirección y Gestión (SDG) en el sistema empresarial del Estado, se creó el Grupo Gubernamental de Perfeccionamiento Empresarial (GPPE)¹³.

Todas estas iniciativas adoptadas a partir de los años noventa han conseguido generar algunas actitudes favorables a los cambios y el aprendizaje, han logrado despertar el interés en conocer nuevas formas de gestión empresarial. Sin embargo, el perfeccionamiento empresarial debe ir mucho más allá de soluciones tecno-

¹² Ver Decreto Ley No. 187 de 1998 pág 1. Disponible en: http://www.onbc.cu/ciabo/ciabo.asp?opcion=biblioteca&cod_mat=17&categoria=&keyword=&paginaactual=2

¹³ Ver Decreto-Ley No. 252. Agosto 2007. Disponible en: <http://www.pppcfqos.co.cu/documentacion/perfeccionamiento/decreto252.pdf>

estructurales más o menos formales porque implica rediseñar, reorganizar, transformar y cambiar la cultura de trabajo, los estilos de autoridad, el modo de participación, la relación dirigente-dirigido, y las políticas y sistemas de gestión de los recursos humanos. Se constata que persisten estilos de liderazgo poco adecuados que se basan más en actitudes de aceptación y seguimiento ciego de las orientaciones que vienen de los estamentos centrales, sin mostrar el necesario espíritu crítico; que se busca más la aprobación de lo institucional que en proponer y defender las necesidades y requerimientos del colectivo.

El desarrollo local precisa de un liderazgo de nuevo tipo, que surge desde abajo, con capacidad para ilusionar, incentivar, comprometer y organizar las capacidades y recursos locales, tanto en las empresas como en las instituciones. Personas con un compromiso verdadero con la comunidad y con el país, con voluntad de incluir a hombres y a mujeres. Un liderazgo con mentalidad estratégica, que comprenda el interés y se comprometa con el desarrollo de la capacidad como un fin en sí mismo; y como medio para contribuir a crear y fortalecer las instituciones y organizaciones que se precisan para progresar, para poder adaptarse a las necesidades y desafíos.

En cuanto al espíritu emprendedor en el ámbito de lo privado, cabe mencionar la breve experiencia que se conoció a mediados de los años noventa. Como respuesta a la crisis de finales de los años ochenta, se autorizaron una amplia gama de trabajos por cuenta propia, fundamentalmente en el área de los servicios, al tiempo que se legalizaban casi todas las actividades informales y se restablecían los mercados agrícolas, donde los precios se establecían libremente.

El sector de la microempresa y los diferentes mercados que se establecieron entre 1993 y 1995 aportaron un valor considerable a la economía cubana y contribuyeron a la generación de empleo. Las microempresas ofrecieron a la población bienes y productos de uso diario, de modo que se convirtieron rápidamente en una parte muy valiosa de la economía. Aunque tuvieron que sortear muchos obstáculos, los pequeños emprendedores demostraron tener capacidades para la creación, expansión y mejora de sus empresas en el escaso tiempo en el que operaron en unas condiciones medianamente aceptables¹⁴.

Estas actividades permitieron generar a sus promotores unos ingresos muy por encima de la media, algo que no pudo ser asumido por un sistema que propugnaba, desde hace décadas, la igualdad entre sus ciudadanos. Para ello, se establecieron, por primera vez, dos impuestos directos; uno gradual, en función de los ingresos obtenidos, y uno mensual fijo para la licencia, todo ello como medida de política fiscal de carácter redistributivo. Para evitar que los ingresos de este sector alcanzaran un nivel muy superior al ingreso medios de los trabajadores del sector estatal, el impuesto sobre la licencia se situó en unos niveles muy altos, lo que obligó a muchos de ellos al cierre o al desvío a la actividad ilegal (Ritter, 1998:84-86).

Esta política fiscal aplicada a las microempresas, junto a una política de competencia estatal puesta en marcha por el gobierno, generaron una sensación de

¹⁴ A mediados de 1996 estaban registradas cerca de 205,300 microempresas que absorbió en torno al 8% del empleo (RITTER, 1998:79).

discriminación a favor de las empresas estatales y la inversión externa, y provocaron una pérdida de credibilidad de la nueva política y un deterioro de las relaciones con el gobierno. En esta coyuntura, solamente tuvieron éxito en el negocio aquellas personas que disponían de un capital considerable, ahorrado mediante actividades previas en el mercado negro o logrado en base a aportaciones familiares del extranjero; convirtiéndose en un sector casi exclusivo de personas adineradas, lejos de ser una alternativa para las personas de bajos ingresos, como era el objetivo inicial de la propuesta. (Ritter, 1998: 87)

Desde el año 2004, en el seno del Programa de Desarrollo Humano Local y también de manera paralela, se están llevando a cabo, en algunas provincias, iniciativas de aprendizaje y formación en gestión empresarial cooperativa y asistencia técnica a los proyectos productivos seleccionando a personas con actitudes y capacidades para romper inercias e introducir innovaciones. Para ello se ha procedido a la creación de grupos de emprendedores/as a quienes se les acompaña en un proceso de tutorización, desde el diseño del proyecto productivo hasta su puesta en marcha, contribuyendo con ello a capacitar a personas que lideran procesos productivos en los programas de reconversión del sector azucarero en algunos municipios priorizados por el gobierno cubano, como destino de la cooperación internación¹⁵.

Esta formación que se ha impartido, en una primera fase, a través del Diplomado gestionado por el instituto Hegoa y, posteriormente, en una segunda fase, a través del programa de Mundukide, está logrando avances en el desarrollo de procesos productivos que se están llevando a cabo en los municipios priorizados por el gobierno cubano dentro del marco de la Estrategia Vasca de cooperación con Cuba.

Estos avances se manifiestan, por una parte, en la mejora de las capacidades técnicas de las personas asignadas para dirigir los programas de reconversión azucarera; nuevas capacidades necesarias para diseñar, elaborar, poner en marcha y gestionar con éxito iniciativas empresariales locales que cuentan con financiación internacional y/o con recursos propios. Se trata de la adquisición de herramientas técnicas específicas para planificar y gestionar las nuevas iniciativas de desarrollo económico y productivo, en lo que el PNUD llama adquisición de capacidades técnicas, es decir, la adquisición de conocimientos y experiencia concreta en determinadas áreas específicas (PNUD, 2008:8). Por otra parte, estas iniciativas formativas están contribuyendo a generar capacidades institucionales, estimular el espíritu emprendedor de hombres y mujeres, y una cada vez mayor conciencia de la necesidad de revalorizar los recursos propios y las propias capacidades para ponerlas al servicio de la comunidad y del país.

¹⁵ El Programa de intraemprendizaje de la Fundación Mundukide, es un programa de apoyo a la generación de iniciativas económico-productivas en los ámbitos de la soberanía alimentaria y la reestructuración azucarera que, con una metodología ajustada al contexto económico cubano, aporta formación en gestión empresarial cooperativa y asistencia técnica.

4.- Potencialidades de la economía cubana para el desarrollo humano local y la lucha contra la crisis

4.1.- La disponibilidad de un capital humano cualificado

Sin embargo, como ya hemos señalado en la parte introductoria, la estructura política y social de Cuba presenta, al mismo tiempo, una serie de potencialidades y oportunidades que pueden permitir que el Programa de Desarrollo Humano Local del PNUD pueda resultar un instrumento eficaz en la lucha contra la crisis económica. Estas potencialidades se sitúan tanto en el ámbito más estructural, de las características educativas y formativas de la población cubana; como otras relacionadas con las políticas adoptadas más recientemente, particularmente en el campo del reforzamiento de las instancias y estructuras políticas y administrativas de carácter descentralizado.

Una de las prioridades nacionales a la largo de la trayectoria histórica de la revolución cubana ha sido la atención prestada a la formación y a la capacitación académica y técnica de su población. Con el triunfo de la Revolución Cubana, en 1959, se procedió a la transformación y ampliación del sistema educativo a través de una campaña de alfabetización masiva, la apertura de miles de aulas de primaria en todo el país, el desarrollo de planes emergentes de formación de maestros, la puesta en marcha de un Plan Nacional de Becas; la creación de los Institutos de Superación Educacional para la calificación y recalificación de maestros; la constitución de instituciones pedagógicas especializadas en el cuidado y educación de los niños; el impulso de la educación técnica y profesional; y la realización de importantes transformaciones en la enseñanza media superior y universitaria.

Más allá de la importancia que se le ha asignado siempre a los primeros niveles de la enseñanza, es en los niveles medios y superiores donde se ha puesto más el acento. A la educación técnica y profesional de grado medio se le asignó la responsabilidad de formar a los trabajadores/as cualificados y técnicos/as medios en aquellas habilidades y destrezas que requiere el desarrollo económico del país, en sus distintas especialidades vinculadas a las industrias azucarera, química, alimenticia, electrónica, construcción de maquinarias, energética, producción agropecuaria, economía, geología, minería, metalurgia, transporte, comunicaciones y construcciones. El Sistema de Educación Superior, por su parte, amplió de manera significativa el número de instituciones desde mediados de los años 70, pasando de 29 en el año académico 1976 -1977, a 42 en el año curso 1986 -1987, y a 68 en el año académico 2008 -2009. Igualmente, en la educación superior, la matriculación ha ido en aumento desde mediados de los años noventa pasando de poco más de 100 mil matriculados/as a más de 600 mil en el curso académico 2007/2008, de los cuales se graduaron más de 70 mil estudiantes. (Oficina Nacional de Estadísticas de Cuba, 2009:11-12)

En los últimos años ha ido ganando importancia paulatina la actividad de postgrado en la educación superior debido a que el país cuenta con más de medio millón de egresados/as universitarios que tienen que ser atendidos para garantizar su actualización continua. Igualmente cobran cada vez más relevancia la actividad científica e investigadora, aunque su vínculo con la producción y los servicios está aún por debajo de las potencialidades existentes, y ésta es una dirección que

demanda mayores avances para contribuir a la acelerada aplicación de los resultados científicos y técnicos. Lo antes expuesto se vincula con la necesidad de continuar reforzando la integración docencia-investigación-actividad laboral en la formación de los estudiantes y el desarrollo del trabajo transdisciplinar, que son dos premisas para el perfeccionamiento de los planes de estudio que requiere el graduado del próximo siglo (Álvarez, 1997:135).

Aunque se han preservado los principales logros educacionales de los últimos años, la calidad del proceso docente educativo se ha visto afectada debido a la difícil situación económica por la que atraviesa el país desde 1989, especialmente por la reducción de inversiones en el sector, el insuficiente mantenimiento, la escasez de medios materiales y equipos para la enseñanza, la obsolescencia de talleres y maquinarias para el subsistema tecnológico, la falta de actualización sistemática de la bibliografía y la información internacional; las dificultades para completar los requerimientos informáticos, las limitaciones para impresión y edición de literatura especializada, etc.

Los planes educacionales no han estado exentos de errores e insuficiencias, pero han logrado resultados objetivos que sitúan al país en una decorosa posición mundial por sus índices de alfabetización, maestros/as per cápita, grado de escolarización y proporción de profesionales y técnicos, entre otros. Sin embargo, quienes conocen el sistema educativo señalan que se debe poner el énfasis en el perfeccionamiento de los aspectos cualitativos del sistema, a través de la modernización continua de los planes y programas de estudios, en correspondencia con las necesidades del progreso científico-técnico; en la mejora de capacidades del personal docente; la transformación de los métodos de enseñanza para favorecer cada vez más el debate y la reflexión crítica, el desarrollo de la creatividad y de habilidades prácticas.

4.2.- Las iniciativas adoptadas, en los últimos años, en el proceso de descentralización política y administrativa.

Con el triunfo de la revolución en 1959 se comenzaron a elaborar las bases para una nueva división política administrativa que culminó en 1976 con el diseño actual que contempla 14 provincias, un municipio especial (Ciudad de La Habana), y 169 municipios, entre los que se incluyen 15 de la Ciudad de La Habana. A partir de entonces, se puede decir que el proceso de descentralización en Cuba ha conocido tres etapas diferentes.

La primera etapa se extiende hasta la década de los años noventa, en que comienza la profunda crisis económica, y se caracteriza por el hecho de que tanto las provincias como los municipios ganaron relevancia económica porque comenzaron a administrar unidades que hasta entonces eran atendidas por los Organismos Centrales del Estado. Al mismo tiempo se constituyeron los Órganos del Poder Popular (Asamblea Nacional del Poder Popular, Consejo de Estado, Consejo de Ministros y Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular), que contribuyeron, también, a fortalecer sus funciones y capacidades, dando comienzo, así, a un proceso de institucionalización del sistema político cubano haciéndolo mas

moderno, descentralizado y democrático, y dotándolo de nuevos mecanismos de participación y legitimación donde los municipios se convierten en los nuevos pivotes (Guzón, 2004:10). La relativamente buena situación económica, fruto de la inserción de Cuba en el sistema económico socialista internacional, permitió que los programas nacionales, planificados de manera centralizada, dieran respuesta, en términos generales, a las necesidades básicas requeridas por la población.

La segunda etapa extiende a lo largo de la década de los años noventa y los primeros años de la década posterior. Fue un período de profunda crisis económica, fruto de la desaparición del campo socialista y el recrudecimiento del bloqueo impuesto por los sucesivos gobiernos de los EEUU, que provocaron una drástica reducción de los recursos disponibles, lo que obligó a iniciar las necesarias transformaciones del funcionamiento socioeconómico para hacer frente a las nuevas condiciones internacionales y nacionales surgidas con la globalización económica. Esta reducción de los recursos centrales tuvo un impacto muy severo en el ámbito de lo local, ya que se carecía de estrategias de desarrollo local donde se identificaran las prioridades (Guzón, 2004:11).

Uno de los cambios más significativos y novedosos de este período fue la creación de los Consejos Populares, en un intento de acercar y de comprometer más a la población en el proceso de gestión, de tomar conciencia de la necesidad de una mayor responsabilidad en la satisfacción de sus necesidades, algo que había recaído hasta entonces de manera exclusiva en el Estado. Se les asignó, así, un papel de gran importancia para descentralizar las estructuras administrativas relacionadas con actividades como el comercio, la gastronomía, la distribución de agua, los servicios comunales y la agricultura.

Los Consejos Populares, tras la reforma constitucional de 1992, en tanto estructuras de coordinación, se extienden en todo el país, y están investidos de la más alta autoridad para el desempeño de sus funciones porque representan a la demarcación en el que actúan y, a la vez, son representantes de los Órganos del Poder Popular Municipal, Provincial y Nacional. Representan, potencialmente, un recurso válido para el desarrollo de la gestión local y para el estímulo de formas participativas eminentemente de base, pero no constituyen aún una experiencia consolidada y su funcionamiento se ha visto limitado por una serie de obstáculos de orden político normativo e institucional.

La tercera etapa, que contempla los últimos cinco años, se observan ciertas tendencias hacia la recentralización, que se explica, desde el poder político, por la necesidad de hacer un uso más eficiente de unos recursos muy escasos, fruto de la persistencia de serios problemas económicos agravados por los constantes ciclones que atraviesan la isla, la persistente sequía que azota a varias regiones del país y la crisis energética por el encarecimiento de los precios del petróleo, todo ello en un contexto de permanencia del bloqueo económico.

Sin embargo, a pesar de este proceso de recentralización, el país cuenta con suficientes recursos endógenos para potenciar las economías locales. Si los gobiernos locales dispusieran mayor nivel de autonomía en la aprobación y distribución del presupuesto, en la movilización de recursos financieros y en la

ejecución de las inversiones, las potencialidades existentes pudieran explotarse con mayor eficiencia, pudiendo satisfacer mejor las demandas de la población.

4.3.- Una apuesta decidida por la aplicación y fortalecimiento del desarrollo humano local

A pesar de lo señalado en un apartado anterior, referente a la deficiente comprensión, en términos generales, tanto en los ámbitos políticos como institucionales, del verdadero significado y las implicaciones del desarrollo local; el gobierno cubano realizó, en la segunda mitad de la década de los años noventa, un apoyo decidido a la revalorización de lo local y una apuesta decidida por el desarrollo humano local¹⁶.

Seguramente son muchos los factores que condujeron a esta decisión porque, como señala Caño (2003:163), el énfasis en lo local en la década de los años 90 en Cuba, es el resultado de la interrelación de un conjunto de procesos y condicionamientos internos: la descentralización de funciones del aparato estatal, la reducción de recursos financieros del Estado para atender necesidades sociales; la complejización del tejido social y de las relaciones sociales; el auge del individualismo, de la apatía, la indiferencia y legitimación de manifestaciones de indisciplina social; o el proceso de polarización de los intereses y necesidades de la creciente diversidad de grupos sociales.

Como ya se ha indicado en la parte introductoria, el primer acuerdo se firmó en el año 1997 donde se trataba de articular y armonizar la cooperación internacional que operaba en Cuba orientada al apoyo del desarrollo local y la descentralización, particularmente en el reforzamiento de las capacidades de desarrollo y de apropiación local, tomando como ejes transversales la igualdad de género, el medioambiente.

El PDHL ha sido reconocido por el gobierno y su Consejo de Ministros como un instrumento eficaz de apoyo al desarrollo local y a la descentralización, que facilita la innovación y fortalece las capacidades a nivel local, y que apoya las estrategias a nivel nacional. Este reconocimiento se ha puesto de manifiesto en un nuevo compromiso del gobierno cubano con el desarrollo humano local a través de la firma de un nuevo acuerdo con el PNUD para el período 2008-2012¹⁷.

Este nuevo acuerdo, actualmente en vigencia, contempla el apoyo a la creación y la consolidación de metodologías y prácticas innovadoras mediante mecanismos de cooperación internacional para el desarrollo local; así como el fortalecimiento de

¹⁶ Una de las resoluciones del V Congreso del PC de Cuba muestra esta voluntad de dar cada vez mas valor e importancia a lo local al asignar a la economía territorial un papel cada vez más activo en la búsqueda e instrumentación de soluciones relacionadas con el desarrollo local, en particular a partir de los recursos, cultura y tradición de cada territorio. (Ver Resolución Económica del V Congreso del Partido Comunista de Cuba, 23)

¹⁷ Contempla, además, otras áreas temáticas como son el medioambiente y la energía para un desarrollo sostenible; desastres naturales y riesgo; y prevención y lucha contra el VIH/SIDA.

capacidades de los gobiernos locales y de las comunidades para la consecución de sus metas de desarrollo, promoviendo la coordinación institucional y la participación ciudadana. Se acuerdan iniciativas que apoyen los procesos de descentralización y de promoción de las economías locales, incluidos el aumento de la cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios, la vivienda, la seguridad alimentaria y la reconversión azucarera, con un enfoque transversal de género. Se promoverá la transferencia de buenas prácticas a través de la cooperación Sur-Sur¹⁸.

Los resultados de la aplicación de estos programas de desarrollo humano local, particularmente aquellos orientados a la formación y capacitación de actores de desarrollo local, han conseguido provocar algunos cambios, aunque lentos, a la hora de ir interiorizando los fundamentos del desarrollo local.

En este sentido, se han encontrado algunas experiencias exitosas, como es el caso del CAI Maceo en el municipio de Cacocún (Holguín), donde se creó un Departamento de Inversiones y Desarrollo, con el objetivo de diseñar, planificar, ordenar, gestionar y evaluar diferentes iniciativas surgidas desde lo local, desde la propia comunidad. Se puede decir que las capacidades locales se han apropiado de la idea del desarrollo local, de mirar a sus necesidades desde lo interior, de contar con los recursos del territorio para hacer frente a los numerosos problemas que han ido surgiendo.

Con ello, han tratado de superar la tan arraigada cultura del paternalismo y del asistencialismo existente en la sociedad cubana. Se ha fortalecido el liderazgo local, y la población está observando a la empresa como una institución capaz de ofrecer soluciones. Este liderazgo se ha ganado, así mismo, en otras áreas como en salud, deporte, cultura, etc, un liderazgo salido del propio territorio. Este tipo de actitudes y formas de proceder, surgidos desde lo local y pensando en lo local, en la comunidad, es lo que ha producido que hayan ganado credibilidad frente a la población de sus comunidades, y también frente a las instituciones centrales y regionales de Cuba, y de las instituciones internacionales de cooperación que han percibido claramente estos cambios y han depositado su confianza en el resultado de los proyectos de colaboración que se ejecutan en Cacocún. De alguna medida se puede decir que se ha ganado en empoderamiento, que ha alcanzado también a las mujeres, que dirigen más del 50% de las instituciones locales y dos carreras de la Sede Universitaria Municipal (SUM).

Sin embargo, no se pueden obviar la existencia de algunos problemas y dificultades. Una primera es que este dinamismo en el funcionamiento de estas instituciones y organismos creados por iniciativa propia en el ámbito de lo local se sustenta, en muchos casos, en la voluntariedad y en la actitud personal de entrega y dedicación total de las personas que han asumido su dirección. Este tipo de funcionamientos, basados, sobre todo en actitudes personales, con ser absolutamente importantes, no dejan de generar problemas si ello no se complementa con una buena organización o planificación, que persiga asignar responsabilidades, y en saber delegar en nuevas

¹⁸ Ver PNUD/MINVEC (2008) Plan de Acción para el Programa de País entre el Gobierno de Cuba y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008-2012 (pp 6-7).

personas que las vayan asumiendo, de modo que el resultado final no dependa tanto de la presencia o no de una determinada persona sino del funcionamiento institucional.

Esta es una cuestión, además, que requiere una especial atención en un contexto en el que los cambios en las responsabilidades vienen determinados y acordadas por instancias centrales que no siempre tienen en cuenta las necesidades locales y se mueven por criterios y prioridades de otro tipo, como ya hemos mencionado varias veces. Es preciso por ello que, en aras a garantizar la estabilidad y la sostenibilidad de los proyectos, el fortalecimiento de estas instituciones no recaiga fundamentalmente sobre el papel de determinadas personas, sino de una buena organización y planificación que permita hacer frente a cualquier eventualidad de este tipo que puede surgir.

4.4.- El compromiso del gobierno cubano por la no discriminación de la mujer y la equidad de género.

El gobierno cubano ha mostrado el firme compromiso institucional en afrontar las discriminaciones de género y lograr una mayor equidad entre hombres y mujeres. Esta disposición y voluntad política se manifiesta, entre otras cosas, en dos ámbitos. Por una parte en la *incorporación al marco político-jurídico* de la Constitución de la República de Cuba¹⁹, de los principios de igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres en el plano de lo político, lo económico, en lo social, lo cultural y familiar; y del Código de Familia así como el reconocimiento de derechos como el divorcio, el aborto y la necesidad de consentimiento de los cónyuges para temas relacionados con la propiedad de los bienes, entre otros temas clave en el logro de relaciones más equitativas entre mujeres y hombres.

En segundo lugar, la firma por parte de Cuba y la posterior ratificación de la *Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación Contra la Mujer* (CEDAW)²⁰. Cuba tiene la Cumbre de Beijing como ley y se le hace seguimiento al cumplimiento de la misma constantemente a través de la Federación de Mujeres Cubanas.

Esta actitud del gobierno cubano ha permitido la existencia de una buena receptividad hacia la incorporación a los ámbitos locales, desde la cooperación internacional, de las preocupaciones sobre los aspectos relacionados con las desigualdades de género. Estos proyectos de cooperación internacional han permitido abordar iniciativas para la participación de mujeres en las actividades de capacitación, para favorecer que las mujeres accedan a puestos de dirección mediante el acceso a la formación, capacitación e información; sensibilizar para que hombres y mujeres realicen tareas no tradicionales en el ámbito profesional,

¹⁹ Ver Constitución Política de la República de Cuba. Art 44. Disponible en: <http://www.cuba.cu/gobierno/cuba.htm>.

²⁰ Ver Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Quinto y Sexto Informes combinados. Diciembre 2004. En Cuba en el CEDAW. Disponible en: <http://www.mujeres.cubaweb.cu/cedaw>

disminuyendo la sobrecarga de tareas de las mujeres; contribuir a generar iniciativas económicas que favorezcan el acceso de mujeres al empleo y puestos de dirección y lograr mayor nivel de autonomía económica y personal.

Por otra parte, y no menos importante, la colaboración internacional ha impulsado los estudios de género que se están llevando a cabo en el país, de modo que ello ha contribuido a apoyar los esfuerzos, y al reconocimiento de la importancia y la voluntad política de las instituciones del país de ir mas allá de los discursos y vencer las resistencias que se pueden observar en parte de la ciudadanía y en determinadas instancias de poder a diferentes niveles.

En este sentido se puede decir que se están creando las bases para existen las bases y la voluntad para comenzar un proceso de desarrollo local, equitativo e incluyente que tenga en cuenta de manera más explícita las necesidades tanto prácticas como estratégicas de mujeres y hombres que puedan participar en el proceso.

5.- Conclusiones

Los programas de cooperación al desarrollo que se están implementando por parte del PNUD desde finales de la década de los años 90, con el propósito de favorecer la articulación y armonización de la cooperación internacional que trabaja en Cuba en apoyo del desarrollo local y la descentralización, se encuentran con limitaciones y dificultades, pero también con oportunidades para que dichos programas resulten eficaces en la lucha contra la crisis económica.

Entre los retos y limitaciones se constatan, en primer lugar, las debilidades de la economía cubana fruto de la excesiva dependencia histórica del bloque soviético a lo largo de varias décadas, que se manifestaron con toda su crudeza tras su desaparición a finales de los años ochenta; todo ello en un contexto de implacable embargo al que ha sometido a la isla el gobierno norteamericano desde la década de los años sesenta.

Se constata, así mismo, el importante peso que mantienen las inercias y los hábitos sociales y políticos adquiridos por la sociedad cubana a lo largo de más de cinco décadas de economía planificada. Se ha generado una cultura política de tipo centralista que, si bien presenta ventajas para garantizar un cierto grado de equidad a la hora de asignar y distribuir los bienes y servicios, tanto entre las personas como entre los diferentes territorios, deja poco espacio para las iniciativas que puedan surgir de los niveles micro o meso, dificulta el empoderamiento de las estructuras locales, no permiten desplegar las capacidades y las potencialidades que disponen los agentes que participan en el ámbito local y de las mismas instituciones locales, y limita, con ello, su capacidad de innovación y de desarrollo.

Por otra parte, el fuerte arraigo social de una cultura asistencial y paternalista del Estado ha generado y extendido actitudes pasivas, de falta de capacidad de iniciativa, ha desactivando las capacidades y hábitos de pensamiento y de

creatividad, de organización, de participación social consciente y de protagonismo en los procesos, dificultando actuar como sujetos conscientes, como actores sociales con voz propia, con capacidad para tomar y ejecutar sus propias decisiones. Esta cultura resulta ser un serio limitante para generar procesos de desarrollo local, porque el éxito de este tipo de procesos descansa en la existencia de capacidades de emprendimiento y niveles de autogestión, algo que no se puede lograr simplemente estableciendo leyes o normas en el ámbito de la descentralización política y administrativa.

Un elemento destacable, que afecta tanto a los ámbitos políticos como institucionales, es que no se comprende muy bien el alcance, y lo que realmente significa y lo que implica el desarrollo local, que se manifiesta en la falta de una legislación adecuada, que reconozca el papel de los gestores de desarrollo local, que asigne capacidades y facultades a los gobiernos municipales para adoptar políticas propias en interés de sus territorios, que tengan capacidad para planificar y organizar el territorio desde sus prioridades, con capacidad de generar y controlar sus propios ingresos fiscales, así como para establecer programas sociales en función de las prioridades territoriales.

Sin embargo, la sociedad cubana presenta algunas fortalezas que se pueden transformar en oportunidades. Cuba dispone de un capital humano cualificado, fruto de la atención prestada históricamente por la revolución cubana a la formación y a la capacitación académica y técnica de su población; y que se ha puesto al servicio de las necesidades derivadas del desarrollo económico y social del país. Sin embargo, se debe poner el énfasis en la mejora de los aspectos cualitativos del sistema, a través de la modernización continua de los planes y programas de estudios, en correspondencia con las necesidades del progreso científico-técnico; en la mejora de capacidades del personal docente; la transformación de los métodos de enseñanza para favorecer cada vez más el debate y la reflexión crítica, así como el desarrollo de la creatividad y de habilidades prácticas.

Las iniciativas de descentralización política y administrativa adoptadas a finales de los años setenta, es otra de las fortalezas que puede transformarse en oportunidades. Con la constitución de los Órganos del Poder Popular, se moderniza el sistema político cubano, que se convierte en más descentralizado y dotado de nuevos mecanismos de participación y legitimación, donde los municipios se convirtieron en los nuevos ejes de actuación. Con la creación de los Consejos Populares, se puede acercar y comprometer más a la población en el proceso de gestión, de tomar conciencia de la necesidad de una mayor responsabilidad en la satisfacción de sus necesidades, y puede ser, potencialmente, un recurso válido para el desarrollo de la gestión local y para el estímulo de formas participativas de base.

Por último cabe señalar que el gobierno cubano apostó decididamente, en la segunda mitad de la década de los años noventa, por los programas de Desarrollo Humano Local, del PNUD. Esta apuesta resulta ser un apoyo decidido para la revalorización de lo local, aunque los motivos que condujeron a ello sean variados y complejos y no siempre derivados de una verdadera comprensión del alcance de lo local. Este acuerdo es un marco de referencia que ha permitido la articulación y la armonización de la cooperación internacional trabajando en Cuba en apoyo del

desarrollo local y la descentralización, y este es un hecho muy relevante, porque se van creando y consolidando las capacidades de desarrollo y de apropiación local.

BIBLIOGRAFIA

Alhama, R.; Alonso, F.; Cuevas, R. (2001): *Perfeccionamiento empresarial. Realidades y retos*. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.

Álvarez, O. (1997): *El sistema educativo cubano en los noventa*. Centro de Investigaciones de Economía Internacional. Universidad de La Habana, Cuba, Papers 52, pp 115-137

Caño, M. del C. (2003): "Cuba: Desarrollo local en los 90"; en *Antología Desarrollo Humano Local*, Universidad de La Habana, pp 163-171. Disponible en: <http://www.yorku.ca/ishd/CUBA.LIBRO.06/DEL/CAPITULO15.pdf>

Dubois, A.; Guridi, L.; López Belloso, M. (2011) "El Desarrollo Humano Local. De la teoría a la práctica". Hegoa. Bilbao

Hernández Morales, A. (2004): "¿De qué desarrollo local estamos hablando?". En: *Desarrollo Humano Local. Antología preparada para el Curso de diplomado para facilitadores del desarrollo económico local, trabajo decente, desarrollo humano y enfoque de género*. Cátedra UNESCO de Desarrollo Humano Sostenible. Universidad de la Habana; PNUD, PDHL, OIT. pp 189-196

Gobierno de Cuba (2008): Informe de Cuba sobre la Resolución 63/7 de la Asamblea General de las Naciones Unidas "Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba". Octubre 2008. Disponible en: <http://embacuba.cubaminrex.cu/Default.aspx?tabid=11013>

González Corzo, M. A. (2010): "Cómo estimular el uso de las remesas más allá del consumo en Cuba". *Enfoque Económico, Año 2, No. 1. Enero 2010*. Disponible en: http://ctp.iccas.miami.edu/EnfoqueEconomico_Web/ENFOQUE_%20ECONOMICO_Enero%202010_FINAL.pdf

Guzón, A. (2004): "Los municipios cubanos y sus potencialidades para el desarrollo local". *Boletín Electrónico del CIPS, Año 1. No. 3*. Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas. Cuba. Noviembre. 2004. pp 6-16 <http://www.cips.cu/boletines.php>

Marquetti, H. (2004): "La reestructuración del sistema empresarial en Cuba y su ubicación en las tendencias internacionales". En: *Desarrollo Humano Local. Antología preparada para el Curso de diplomado para facilitadores del desarrollo económico local, trabajo decente, desarrollo humano y enfoque de género*. Cátedra UNESCO de Desarrollo Humano Sostenible. Universidad de la Habana; PNUD, PDHL, OIT. pp 197-223

Méndez, E. (2004): *Desarrollo Territorial y Local en Cuba*. Observatorio de la Economía Latinoamericana Número 30, septiembre 2004. Disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/cu/>

MINVEC, PNUD CUBA (2008): "Plan de acción para el Programa del País entre el Gobierno de Cuba y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2008-2012". La Habana, Cuba.

Oficina de Estadísticas de Cuba (2009): *La Educación en la Revolución. 1958-2008*. Disponible en: <http://www.one.cu/educacionenlarevolucion.htm>

PCC (2010): *Proyecto de lineamientos de la política económica y social*, VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, 1º de Noviembre. Año 52 de la Revolución, La Habana.

PDHL (2007): *Informe anual del Programa de Desarrollo Humano Local PDHL-Cuba 2006*. La Habana. Febrero del 2007

PDHL/GTM Holguín (2008): *Líneas directrices de cara a la cooperación internacional (2008-2011)*. Grupo de Trabajo del Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL), en el municipio Holguín. Cuba. Documento aprobado por el Consejo de la Administración del Poder Popular. *Acuerdo No 146/2008.*, del 24 de junio de 2008.

PNUD, HEGOA (2008): "Evaluación por Homólogos al programa de Desarrollo Humano Local". Provincia de Holguín 2004-2006.

Ritter, A. R. M. (1998): "Entrepreneurship, Microenterprise, and Public Policy in Cuba: Promotion, Containment, or Asphyxiation?". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 40, No. 2 (Summer, 1998), pp. 63-94. Center for Latin American Studies at the University of Miami. <http://www.jstor.org/stable/16637> Consultado 13/02/2011 09:52

Zaldivar, A. (2003): *Bloqueo. El asedio económico mas prolongado de la historia*. Editorial Capitán San Luis. La Habana.

Zimbalist, A. (1989): "Incentives and Planning in Cuba". *Latin American Research Review*, Vol. 24, No. 1 (1989), pp. 65-93. Published by: The Latin American Studies Association. <http://www.jstor.org/stable/2503281>. Consultado el 13/02/2011 10:28