

Barreras institucionales que frenan el desarrollo local en el contexto cubano.

Institutional barriers that hinder local development in the Cuban context.

Autores: Lic. Raiza Trapote Fernández¹, MsC. Félix Martínez Díaz²

Centro: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Guantánamo. Cuba

Email: raizat@fce.cug.co.cu

Resumen.

La gestión del desarrollo local en Cuba debe superar el enfoque asistencialista, promoviendo la iniciativa creadora de las comunidades hacia esfuerzos productivos, como vía maestra para la solución de los problemas del desarrollo económico y social. En tal sentido en el Proyecto de Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución al 6to congreso del PCC se está abogando por producir cambios en los ámbitos organizativos como institucionales que favorezcan a las organizaciones económicas para que respondan a las necesidades del desarrollo, por tanto las estructuras locales no escapan a esta política que será implementada una vez que se apruebe en el congreso. Por ende, el presente trabajo cumple el propósito de realizar un análisis de las barreras institucionales que frenan el desarrollo local en el contexto cubano, lo que permitirá reflexionar acerca del papel que desempeñan los gobiernos locales.

Palabras Clave: desarrollo local, barreras institucionales.

Abstract.

The administration of the local development in Cuba should overcome the focus assistencialist, promoting the creative initiative of the communities toward productive efforts, as via teacher for the solution of the problems of the economic and social development. In such a sense in the Project of Limits of the Economic and Social Politics of the Party and the Revolution to the 6to congress of the PCC one is pleading to produce changes in the organizational environments as institutional that to the economic organizations so that they respond to the necessities of the development, therefore the local structures don't escape to this politics that will be implemented once it is approved in the congress. For end, the present work completes the purpose of carrying out an analysis of the institutional barriers that brake the local development in the Cuban context, what will allow to meditate about the paper that the local governments carry out.

Key words: I develop local, institutional barriers

¹ Profesora Asistente de la Universidad de Guantánamo. Doctorante en Ciencias Económicas por la Universidad de Camaguey con sede en la Universidad de Holguín. raizat@fce.cug.co.cu

² Máster en Administración Pública, en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) México. Profesor Auxiliar de la Universidad de Guantánamo. Doctorante en Ciencias Económicas por la Universidad de Camaguey con sede en la Universidad de Oriente. felix@cug.co.cu

Introducción.

La economía cubana a principio de los años 90 sufrió una caída del 34,7% del PIB y perdió el 80% de las relaciones comerciales, las cuales eran con el campo socialista, esto conllevó a que se tuvieron que definir nuevas estrategias para la inserción en un mercado con características que se diferenciaban de las que mantenía hasta el momento.

Las relaciones con otras economías quedaron marcadas por una fuerte competencia que dificultan el acceso a créditos internacionales en un mercado liderado por las transnacionales de los grandes países desarrollados. Ante esta situación se tomaron medidas manteniendo la política de la Revolución, entre ellas la despenalización del dólar y la autorización para operar en divisas permitiéndose la introducción de capital extranjero al país.

Estas condiciones permitieron que en 1996 se iniciaran las primeras investigaciones sobre el Desarrollo Humano en Cuba, donde se subraya la necesidad de establecer estrategias dirigidas a alcanzar los propósitos del desarrollo humano y la equidad tanto a nivel mundial como a nivel local. En el año 1999 el PNUD introduce el Programa para el Desarrollo Humano Local (PDHL) el cual se utiliza como instrumento para el desarrollo de las localidades cubanas tratándose de una relación entre socios y aliados.

En este sentido, Taladrid, R.¹ (2005) expresó [...] el PDHL es un programa de alianzas locales, nacionales e internacionales que no deja de sorprenderme por las constantes innovaciones que genera (...) ha permitido fortalecer las capacidades locales de gestión de los territorios donde participa... para Cuba es un óptimo mecanismo facilitador de promoción y desarrollo de la cooperación Sur Sur (...) como programa de cooperación apoya al país y se mantiene en común acuerdo con el MINVEC". De esta manera, el PDHL constituye una iniciativa local de desarrollo que impulsa actividades económicas, nuevas empresas o empleos y lleva adelante diversos tipos de microajustes flexibles ante el cambio estructural en los territorios y la igualdad entre hombres y mujeres.

Se destaca también la Iniciativa Municipal para el Desarrollo Local, que tiene como objetivos lograr una participación activa de los gobiernos municipales en su estrategia de desarrollo, mediante la gestión de proyectos económicos capaces de autofinanciarse, generar ingresos que posibiliten la sustitución efectiva de importaciones, especialmente alimentos y obtener ganancias que se destinen en beneficio local y de forma sostenible, como complemento de las estrategias productivas del país. No obstante, estas acciones no han tenido el éxito esperado puesto que existen barreras que frenan el intento por desarrollar los municipios y/o territorios. De ahí que el **objetivo general** consista en realizar un análisis de las barreras institucionales que frenan el desarrollo local en el contexto cubano, lo que permitirá reflexionar acerca del papel que desempeñan los gobiernos locales.

¹ Taladrad, Raúl. (2005). Viceministro del MINVEC. En representación del gobierno de Cuba, durante el encuentro con gobiernos locales cubanos y agencias internacionales de cooperación mayo-septiembre.

Desarrollo.

1.1 Generalidades del Desarrollo Local.

La percepción del desarrollo ha sido tratada desde perspectivas diversas, en esencia convergen en un constante cambio y evolución de acuerdo a las necesidades económicas, sociales y políticas de la sociedad. Otras apreciaciones se manifiestan a partir de la evolución progresiva de la economía hacia mejores niveles de vida.

En las literaturas revisadas se pueden encontrar diversos conceptos que en esencia, en los últimos años, adoptan el paradigma del desarrollo sustentable teniendo en cuenta los cambios que se han producido, en lo económico (derrumbe del campo socialista y auge de la economía neoliberal); lo social (aparición de grupos organizados que, conscientes de su rol, se trazan objetivos específicos vinculados a los grupos vulnerable y surgimiento de nuevas tendencias en América Latina) y el medio ambiente (deterioro de la capa de ozono, desertificación, erosión, pérdida de la biodiversidad, entre otras).

Carrillo (1987:7) define el desarrollo “un proceso mediante (y durante) el cual se mejora la calidad de vida de la sociedad”. Se refiere a los resultados que se deben alcanzar y los términos necesarios para un estado de desarrollo deseado.

Por su parte Murillo (1997) asocia el desarrollo con la calidad de vida del promedio de los integrantes de esa sociedad desde el punto de vista social se refiere a los grupos vulnerables. .

En cambio Vázquez (1999:23) se refiere al desarrollo sustentable “... una combinación del bienestar que proporciona el disfrute de determinados niveles de acumulación para proporcionar el bienestar futuro en armonía con el entorno: recursos naturales, históricos, culturales, humanos, tecnológicos, económicos, institucionales y materiales que forman su potencial de desarrollo”.

El autor asume una posición activa ante el desarrollo y de esta forma él se apoya en los factores que constituyen a su juicio un potencial ya que con ellos puede trazar estrategias que posibiliten la solución de los problemas contemporáneos.

En ese mismo año Boisier (1999:51-57) propone un enfoque contemporáneo de los fundamentos del desarrollo territorial, en donde el desarrollo de un territorio organizado depende de la existencia, articulación y coherencia de seis elementos que normalmente se encuentran presentes en todo territorio organizado. Dichos elementos son: a) Actores, b) Cultura, c) Recursos, d) Instituciones, e) Procedimientos, y f) Entorno.

Estos elementos pueden interactuar de una manera sólida o difusa, de una forma aleatoria o estructurada. El desarrollo territorial se producirá si la interacción es sólida y articulada mediante un proyecto colectivo o un proyecto político en dicho ámbito.

Boisier fundamenta además que el desarrollo de un territorio –región provincia o comuna- no depende solamente de los seis elementos, sino del modo de articulación.

La tarea básica del desarrollo para un territorio es modernizar los componentes del desarrollo y generar un proyecto colectivo que los articule y encauce.

En cambio Méndez (2002) manifiesta que algunos economistas han identificado el concepto de crecimiento con el de desarrollo, lo cual a su juicio constituye un error conceptual. Seguidamente define desarrollo "...constituye un proceso de naturaleza multidimensional y dinámico referente a cambios cuya dirección y velocidad constituyen puntos de controversia en los planos económico, político, social, ambiental, tecnológico y territorial".

Por tanto, teniendo en cuenta esta definición el desarrollo se asocia a procesos y cuestiones tales como el crecimiento de la producción; el avance técnico; la distribución de las oportunidades individuales y colectivas; el cuidado de los recursos y el ambiente en general, y la organización territorial de la sociedad.

Lo cual es coincidente con lo planteado por Boisier (1992:15) "No es correcto identificar el desarrollo con el crecimiento económico; éste es una condición necesaria, pero no suficiente para que se pueda materializar aquél. El desarrollo, a fin de cuentas es un proceso que genera bienestar social. Un proceso que involucra ampliación de capacidades y oportunidades productivas, socioculturales y políticas de la sociedad misma"

Las instancias locales siempre tratan de evaluar y valorizar los recursos endógenos, considerando la evolución económica y social para proyectarla hacia nuevas metas y objetivos futuros. Así, el desarrollo económico local se puede ver como una función donde está presente un conjunto de elementos: recursos naturales, fuerza laboral, inversiones en capital de trabajo, desarrollos empresariales e infraestructuras económicas y sociales disponibles en las localidades; composición industrial, tecnología y amplitud de los mercados nacionales e internacionales.

1.2 Teorías del Desarrollo Local en Cuba.

La polémica fundamental que sobre este tema cobra importancia es que desde una óptica de desarrollo capitalista se enfoca el desarrollo local basado en modelos de incentivos a las pequeñas empresas privadas a partir de diferentes programas de apoyo a emprendedores, concibiendo el papel del gobierno local como agente promotor de esta iniciativa y en función de esto se crean infraestructuras que lo posibilitan.

Al respecto, en la literatura revisada se emiten diversos juicios que se exponen a continuación: Lazo (2007) "el desarrollo local en Cuba tiene que tener en cuenta nuestros modelos de desarrollo y las propias infraestructuras creadas que permiten aplicar y articular políticas nacionales en función de garantizar un desarrollo armónico y proporcional, lo que no entra en contradicción, sino que permite complementar estos intereses con el concepto que puede ser tenido en cuenta para aplicar en las condiciones de Cuba".

En tal sentido se puede conceptualizar el desarrollo local como un proceso activador de la economía y dinamizador de la sociedad local, que mediante el aprovechamiento de los recursos existentes en un determinado territorio, se pone en capacidad de estimular y fomentar el desarrollo económico y social, garantizando la sostenibilidad de los procesos, creando empleos y riquezas, y poniendo esta en función de mejorar la calidad de vida y la satisfacción de las necesidades siempre crecientes de las comunidades locales.

Por su parte González (2007) el Desarrollo Local puede ser visto como un proceso localizado de cambio socio - económico continuado, que liderado por los gobiernos locales integra y coordina la utilización de la riqueza de su potencial de desarrollo con las diferentes corrientes de recursos, para lograr el progreso de la localidad y posibilitar el bienestar del ser humano, en equilibrio con el entorno natural

Los dos autores coinciden en destacar la importancia del papel de los gobiernos locales, encargados de establecer iniciativas y promover actividades económicas y sociales eficientes y eficaces, de forma coordinada con todos los actores políticos, económicos y sociales, en proyectos conjuntos que influyan decisivamente en el sector productivo, incentivándolos con el objeto principal de rediseñar la estructura socio-económica de la localidad, en función de pasar de los niveles primarios a los niveles secundarios y terciarios de desarrollo y así incrementar los valores productivos y la eficiencia en la gestión.

Este proceso se realiza a partir de la creación y de la organización de cadenas productivas y de servicios que horizontalmente en la localidad, articulen las sinergias necesarias entre las diferentes organizaciones e instituciones del territorio, contribuyendo a llevar la efectividad económica y social de los proyectos que se ejecuten.

En este análisis no se puede dejar de observar la relación directa que existe entre los principios del desarrollo económico y los del desarrollo social, así como sus formas de manifestación en un modelo de desarrollo local que pretende tener una marcada vocación hacia lo social y lo sostenible, donde se promueve básicamente la utilización de recursos endógenos como base para el desarrollo.

Lo cual implica la participación de actores que utilicen y promuevan actividades a partir de recursos exógenos e incluso que el capital extranjero juegue un papel decisivo para el desarrollo, siempre cumpliendo la condición de generar empleos locales y que esto contribuya a elevar el nivel de vida de la población local, aún y cuando existan barreras que frenen este desarrollo, las cuales se describen en el siguiente epígrafe.

1.3 Barreras del Sistema Institucional Cubano.

Al analizar las barreras existentes en el sistema institucional cubano es preciso partir del proceso de desarrollo local; este debe ser considerado como un proceso continuo, dentro del cual se busca ordenar e incrementar el aprovechamiento de sus recursos para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

Los grandes problemas a que se enfrenta el proceso de desarrollo territorial en Cuba se manifiestan a partir de las limitaciones de recursos y la concentración de las decisiones políticas en las entidades centrales del Estado, el trastorno de las redes locales por parte de grandes empresas cuyas estrategias están en función de intereses nacionales o foráneos.

Se destaca la falta de autonomía de los municipios que les impide participar en la determinación de medidas de carácter nacional, como la implantación del mercado agropecuario unido al papel solapado que ejercen los gobiernos locales (municipios) en la

formación del presupuesto partiendo del análisis del presupuesto municipal y del presupuesto central. Lo cual no constituye un estímulo que coadyugue al incremento de los ingresos demostrando la falta de autonomía de los gobiernos municipales.

Se subraya la subutilización de extensas áreas agrícolas y de las reservadas para el desarrollo industrial, las cuales podrían destinarse a actividades que ayuden más al progreso del territorio derivado de la limitada participación de los actores locales para la toma de decisiones.

Por otra parte los precios de los productos agropecuarios cada día van en aumento, frenando con ello el incremento de las hectáreas sembradas y disminuyendo paralelamente la producción de alimentos.

Todo esto unido a la insuficiente capacidad creadora de los directivos en la gestión de financiamiento para proyectos de desarrollo y la escasa capacitación de estos actores que propicien la toma de decisiones acertadas en temas relacionados con la selección de proyectos.

No obstante se presentan acciones encaminadas a desarrollar las potencialidades endógenas de los municipios y esto se evidencia en el trabajo que se desarrolla con las IDML y las estrategias de los municipios pilotos². Que a juicios de la autora son acciones insuficientes y esto se evidencia en el insuficiente aprovechamiento del financiamiento destinado a cada territorio.

Se trata de incrementar la producción del PIB utilizando más eficientemente los recursos productivos, es decir, elevando la productividad del trabajo y el rendimiento de los fondos básicos pero también el aumento del número de trabajadores ocupados en la producción material, de la puesta en explotación de nuevos fondos productivos y de la ampliación del área de siembra.

La complicada situación económica y las dificultades de abastecimiento han animado el desarrollo de la pequeña industria local para mitigar, al menos en parte, la carencia de algunos artículos a partir de los recursos locales. No obstante, no ha cumplido las expectativas al respecto. La actividad por cuenta propia compite ventajosamente con la industria local por la calidad de su producción y la flexibilidad para adaptarse a las exigencias de la demanda (mercado). En cambio, la industria local arrostra problemas por el diseño de sus productos, sus altos precios y su poca flexibilidad ante los requerimientos del mercado. Por ende, se hace necesario identificar las potencialidades endógenas existentes para fortalecerlas e intensificarlas. Con ello se movilizan actores de la localidad a partir de sus prioridades, evitando aspirar a grandes expectativas fuera del control de estos actores. Así mismo se deben potenciar la creación de ventajas competitivas locales, a partir de las ventajas comparativas locales. De ahí la importancia de las alianzas estratégicas con los diferentes actores y agentes del desarrollo tanto internos como externos.

² Se refiere a aquellos municipios escogidos, donde se desarrollarán innumerables proyectos de desarrollo local encaminados a desarrollar las potencialidades endógenas para la producción de alimentos.

Inmediatamente es necesario promover el trabajo en redes que permitan la integración en cadenas productivas. Estas deben integrar en procesos horizontales las actividades de empresas e instituciones en función de lograr objetivos que satisfagan necesidades sociales. Esta integración puede efectuarse en cadenas de valor internacionales, que refuercen las ventajas competitivas de la localidad.

A mi juicio todos estos principios deben estar regidos por dos perspectivas horizontales: científica y práctica. La perspectiva científica parte del diseño de una Estrategia de Desarrollo Local con objetivos estratégicos en un amplio horizonte, esta estrategia deberá estar dirigida a los problemas que afecten o influyan en el crecimiento y el desarrollo focalizándose en los sectores con fuerte potencial de crecimiento y por tanto con mayor incidencia en el desarrollo. Todo ello precedido del diagnóstico socioeconómico y territorial que incluya la especialización interna y externa de cada territorio.

En cambio la perspectiva práctica debe partir del diagnóstico mencionado, pero en el orden propositivo, con acciones dirigidas a implementar cambios rápidos y visibles encaminados a la solución de problemas focalizados en sectores con una fuerte presión y con deseos de actuar, con alta factibilidad y posibilidades de solución inmediata, que influyan en la motivación de los actores de la localidad.

Conclusiones.

A pesar de las limitaciones y los obstáculos referidos, el desarrollo económico local representa un espacio privilegiado para impulsar la economía. La población misma lo promueve en razón de sus beneficios, lo cual garantiza la continuidad temporal y la autonomía.

El desarrollo de la economía territorial en Cuba exige resolver cuanto antes los problemas considerados y satisfacer una serie de requisitos fundamentales, por lo que los gobiernos centrales deben emprender un proceso de descentralización que otorgue a los gobiernos locales cierta autonomía en la aprobación del presupuesto, la movilización de recursos financieros y la ejecución de inversiones³.

Así mismo deberán estimular el trabajo de los actores municipales, a fin de motivar la participación de la comunidad rural en la solución de sus problemas.

Bibliografías.

ALBURQUERQUE LLORENTS, F. (1995) ***Espacio, Territorio y Desarrollo Económico Local***. Publicaciones ILPES, Chile.

BOISIER, SERGIO (1994: 9) ***Los escenarios del desarrollo descentralizado en América Latina***. Dirección de Políticas y Planificación Regional. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile.

³ Aún y cuando se destaca que han existido avances en cuanto a este aspecto.

- FLORES BEDREGAL, T. (2003) Desarrollo Social. **“Género y desarrollo sustentable”**. Vol. No. 1, 8-14 Recuperado el 24 de junio del 2004
- GONZÁLEZ FONTES, RAMÓN (2007) **“La Gestión del Desarrollo Local con un enfoque integrador. Términos para un debate”**.
- GUZÓN CAMPORREDONDO, ADA (2002) **“Desarrollo Local en Cuba: Retos y perspectivas”**.
- RODRÍGUEZ, CARLOS (1997, ene-abr) **“Desarrollo sostenible: el gran reto para el próximo milenio”**, Economía y Sociedad, Heredia, Costa Rica.
- LAZO VENTO, CARLOS (2007, sept). **“Concepciones sobre Desarrollo Local: concepciones generales sobre Desarrollo Local”**. Economía y Desarrollo. No.1, 14-31.
- LAZO VENTO C. (2002) **“Modelos de dirección del desarrollo local con enfoque estratégico. Experiencia en Pinar del Río”** Tesis en opción al grado de Doctor en Ciencias Técnicas. Ciudad de la Habana. Cuba.
- MÉNDEZ DELGADO, E.J. (2001) **“Planificación del Desarrollo Territorial en Cuba. Aplicación de técnicas de análisis regional para el diagnóstico en Villa Clara”**. Tesis en opción al grado de Doctor en Ciencias Económicas. Santa Clara. Cuba.
- PNUD (1996) **“Informe sobre Desarrollo Humano Crecimiento económico y desarrollo humano”**. NNUU, Nueva York.
- TODARO MICHAEL (1988) **“El desarrollo económico del Tercer Mundo; Alianza Universidad”** Textos, Madrid, España.
- VARIAN, H. R. (1994): **“Microeconomía Intermedia: Un Enfoque Moderno”**. 3ª Edición, Antoni Bosch Editor; Barcelona, España.
- VERGARA, RODRIGO (1993) **“Estudio de Nuevos Modelos de Crecimiento”**. Una revisión de la literatura y algunos elementos para una estrategia de desarrollo*

Fecha de recibido: 11 abr. 2011
Fecha de aprobado: 14 jun. 2011