

Indira Betancourt López

El desarrollo local en Cuba

Obstáculos para el diseño y
aplicación de políticas para un
desarrollo sostenible

Estudios y Documentos

24



El desarrollo local en Cuba

Obstáculos para el diseño y aplicación
de políticas para un desarrollo
sostenible

Indira Betancourt López

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

Colección: Desarrollo Territorial
Serie Estudios y Documentos, 24

Director: Joan Romero

Esta obra ha obtenido el Premio Josep María Bernabé en su séptima edición



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.

© Del texto: Indira Betancourt López, 2018

© De esta edición: Universitat de València, 2018

© De la tercera fotografía por la izquierda: Sofía G. Berna

DOI: <http://dx.doi.org/10.7203/PUV-OA-326-4>

ISBN: 978-84-9134-212-0 (papel)

ISBN: 978-84-9134-326-4 (PDF)

Edición digital

A mi gente, y en particular a mi madre, desde el exilio.

Las consecuencias de apostar por un modelo tan desequilibrado como insostenible, en un país con una escasa capacidad institucional y carente de mecanismos de regulación y supervisión, son bien conocidas.

Joan Romero (2015: 21)

PRÓLOGO	11
INTRODUCCIÓN	15
CAPÍTULO 1: ESTRUCTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA VINCULADA AL DESARROLLO LOCAL EN CUBA	21
1.1. Apuntes necesarios para comprender el proceso histórico cubano.	21
1.2. Breve introducción al pensamiento teórico sobre el desarrollo.....	24
1.3. El proceso evolutivo de los organismos de control del Estado hasta la actualidad, según la Cátedra Oficial.	39
1.3.1. Primera etapa: 1492-1959.	40
1.3.1.2. Apuntes críticos a la concepción de la Cátedra Oficial.	42
1.3.2. Segunda etapa: 1959-actualidad.....	55
1.3.2.1. Los organismos de control administrativo del Estado en la Cuba revolucionaria.....	55
1.3.2.2.1. Actores y organismos estatales potenciadores del desarrollo.....	67
1.3.2.3. Estructura para la gestión del conocimiento.....	73
CAPÍTULO 2: OBSTÁCULOS PARA LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL EN CUBA	79
2.1. Breve síntesis teórica de la actualidad económica y política del Estado, como entidad, en el mundo.....	79
2.2. Relación entre el gobierno local y el desarrollo del territorio.	83
2.2.1 Actualidad de la descentralización.	89
CAPÍTULO 3. IMPEDIMENTOS Y POSIBILIDADES REALES DEL DESARROLLO LOCAL EN CUBA: DOS CASOS A MODO DE EJEMPLO	95
3.1. Síntesis de la política de desarrollo territorial de Santiago de Cuba. Un ejemplo concreto de la contradicción entre las estructuras del Estado y su alcance real.....	95
3.1.1. Potencialidades de la provincia Santiago de Cuba.	95
3.1.2. Problemas generales del territorio.....	100
3.1.3. Soluciones específicas propuestas por el DPPF atendiendo a las particularidades y las potencialidades endógenas de cada uno de las regiones (homólogas) de la provincia.....	112
3.2. La universidad y su relación con el gobierno local. Ejemplo de sinergia entre actores.	118
3.2.1. El Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de la Universidad del Valle del Cauca, ejemplo de sinergia entre actores.	124
CONCLUSIONES	129
BIBLIOGRAFÍA	135
ANEXOS	

LISTADO ALFABÉTICO DE ACRÓNIMOS

- ALCA (Área de Libre Comercio en las Américas)
- AO (Academia Oficial cubana)
- ASEAN (Sur-Este asiático)
- BOTTOM-UP (Desarrollo de abajo-arriba)
- BOTTOM-UP (Desarrollo de Abajo-Arriba).
- BTJ (Brigadas Técnicas Juveniles)
- CAME (Consejo de Ayuda Mutua)
- CDR (Comités de Defensa de la Revolución)
- CEE (Comunidad Económica Europea)
- CIEM (Centro de Investigaciones de la Economía Mundial)
- CITMA (Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente)
- CUC (Peso cubano libremente convertible)
- DAFO (Análisis de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades, que constituyen uno de las herramientas para la elaboración de un diagnóstico).
- DPA (División Política Administrativa)
- DPPF (Departamento Provincial de Planificación Física)
- EUA (Estados Unidos de América)
- FAR (Fuerzas Armadas Revolucionarias)
- FAR (Fuerzas Armadas Revolucionarias)
- FH (Fondo Habitacional)
- FMC (Federación de Mujeres Cubanas)
- FMI (Fondo Monetario Internacional)
- G7 (Grupo de los siete)
- IDH (Índice de Desarrollo Humano)
- INRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria)
- IOE (Industrialización Orientada a la Exportación)
- IPF (Instituto de Planificación Física)
- ISI (Industria Sustitutiva de Importaciones)
- JUCEI (Junta de Coordinación, Ejecución e Inspección)

- MINFAR (Ministerio de las Fuerzas Armadas)
- NAFTA (América del Norte)
- OT (Ordenamiento Territorial)
- PCC (Partido Comunista de Cuba)
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)
- SAH (Sistema de Asentamiento Humano)
- SAP (Sistema de Asentamiento Poblacional)
- TOP-DOWN (Desarrollo de arriba-abajo)
- TOP-DOWN (Desarrollo de Arriba-Abajo).
- TRD (Tiendas Recaudadoras de Divisas)
- UE (Unión Europea)
- URSS (Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas)

PRÓLOGO

Es para mí motivo de alegría académica redactar unos párrafos a modo de prólogo del texto de Indira Betancourt López, denominado *El desarrollo local en Cuba. Obstáculos para el diseño y aplicación de políticas para un desarrollo sostenible*. He tenido la oportunidad de acompañar el desarrollo de este trabajo desde sus inicios, en el marco de una tutorización compartida con mi colega y amigo Joan del Alcázar Garrido, Catedrático de Historia Contemporánea de América Latina, y compañero de múltiples aventuras tanto en este como en el otro lado del “charco”.

Se trata de un trabajo original e innovador, tanto en su enfoque temático como por su aproximación metodológica. Se llega al desarrollo local desde el análisis histórico, una vía poco frecuentada pero que ha resultado ser muy interesante y fructífera. El trabajo explica en profundidad la realidad política y socioeconómica de Cuba, desde el final del dominio español en 1898, hasta la actualidad, para explicar si es posible hablar de desarrollo local en aquella república caribeña.

La autora construye un relato de la situación política y social de la Cuba pre-revolucionaria, de las intenciones iniciales de quienes clamaban contra el gobierno del dictador Batista y que se alzaron contra un *status quo* podrido por la corrupción generalizada y el desapego hacia las necesidades del pueblo cubano. Nos lleva a continuación a través de las dificultades encontradas por los jóvenes revolucionarios a la hora de implantar los principios de “La Revolución”, en una sociedad que distaba mucho de comprender lo que estaba ocurriendo y las implicaciones que se derivarían del éxito de la misma. No es quien suscribe experto en historia contemporánea, y mucho menos en la de Cuba, pero este trabajo me ha ayudado a comprender, a través de un relato fundamentado en un enorme bagaje de documentación y de análisis de la legalidad imperante en la actualidad, dos ideas que considero que constituyen su principal aportación.

En primer lugar, la revolución socialista pronto se vio “contaminada” por un aparato institucional cada vez más corrupto, situación que se expandió por toda la isla a lo largo de los años, y que contribuyó a crear una suerte de “aristocracia comunista” cuyos privilegios, condiciones de vida y acceso a bienes y servicios, eran mucho mejores que las del conjunto de la sociedad cubana. La meritocracia y el progreso personal y colectivo, basados en la superación y el esfuerzo, prevalecieron durante los primeros tiempos, pero fueron desapareciendo rápidamente al tiempo que el régimen castrista se endurecía y se tornaba más y más corrupto. El desplome del denominado “campo socialista”, coincidente con el fin de la Unión Soviética como proyecto político y socioeconómico, terminó por barrer las escasas posibilidades de supervivencia de un pequeño reducto socialista bloqueado desde su mismo inicio hasta hoy en día por el todopoderoso “vecino del norte”.

La segunda idea que quiero exponer aquí tiene que ver con las posibilidades para el establecimiento y consolidación de procesos de desarrollo local en Cuba. El desarrollo

local, tal y como se entiende desde cualquiera de los enfoques teóricos que confluyen bajo esta denominación, es imposible en la práctica por la naturaleza del régimen cubano, un sistema político fuertemente autoritario y centralizado, con un desarrollo de competencias hacia las regiones y localidades muy débil, y en el que todas las decisiones deben pasar por el visto bueno de los comités locales, de zona, regionales, etc., del régimen. No existe una verdadera autonomía local en la que autoridades y representantes de los grupos de interés de un territorio puedan establecer, por propia iniciativa, un compromiso de cooperación para la determinación de la situación actual (análisis + diagnóstico), una definición detallada del modelo de territorio y sociedad que desean alcanzar como sociedad de cara al futuro (visión estratégica), y las medidas necesarias para alcanzarlo (Plan o Programa Estratégico). Por esta razón, podemos establecer cuantos diálogos y discusiones deseemos sobre qué es lo que se realiza en Cuba bajo la denominación de “Desarrollo Local”, pero sin duda no se trata de procesos de “desarrollo local” de acuerdo con lo que establece el paradigma, sino, en el mejor de los casos, de iniciativas controladas (y en muchos casos impulsadas) desde el poder central, que toman la forma de procesos de desarrollo local, que cuando se ven de cerca y se analizan con detalle, revelan la ausencia de la mayoría de los atributos necesarios para considerar que ese proceso se ajusta a lo que llamamos “Desarrollo Local”: libertad en la acción, autonomía con respecto a las indicaciones (o imposiciones) de las autoridades de rango superior, basados en la voluntad de construir un proyecto colectivo por parte de los principales actores locales, que siguen una metodología previamente establecida en la que una de sus más marcadas características es la construcción de “espacios institucionales neutrales” en los que todos los participantes pueden expresarse con la misma libertad, su opinión cuenta tanto como la de cualquier otro de los presentes, sea cual sea el rango que ocupe, y en el que las decisiones se toman, en última instancia, por consenso, tras el correspondiente debate y análisis, y sin necesidad de recurrir a votaciones más que en los pocos casos en los que no se alcanza un consenso verdadero. Claro está, el consenso no se impone, nace de la libre discusión de ideas y propuestas.

Cuba es un lugar querido para quien suscribe, pero hace mucho tiempo que dejé de entender la deriva totalitaria del régimen cubano, su incapacidad para encaminar el futuro del país lejos de los peligros que le acechan. La suerte está echada, *alea iacta est*. Los movimientos en el tablero internacional sitúan a la isla en una suerte de encrucijada de la que va a ser difícil salir con éxito. Por un lado, los casi sesenta años de dictadura y el indecente e injusto bloqueo norteamericano han convertido la economía cubana en un estafalario muestrario de antigüedades bajo el que sobrevive con creciente dificultad la mayoría de la población. La relativa apertura económica de la isla pretende lograr una cierta modernización de la economía y una mejora en la capacitación de la mano de obra cubana, mediante la atracción de capital extranjero en algunos sectores estratégicos, pero sin perder de vista la función decisora y controladora del Estado. Si bien esta puede ser una complicada vía para la progresiva adaptación de la economía y la sociedad cubana a la realidad del sistema capitalista neoliberal dominante a mediados de la segunda década del s. XXI, la modernización no se completará sin que se produzca un acercamiento político al gigante norteamericano, y sin el concurso (o incluso mediación) de organismos

internacionales clave en el contexto geopolítico como la Organización de Estados Americanos.

Por otro lado, encaramados a la espera de la disolución del régimen castrista y del incierto futuro que abre el tránsito hacia una economía de mercado, se esconden amenazas que van desde la agudización de la quiebra económica y social, con la consolidación de importantes desequilibrios en la distribución de la riqueza, hasta el riesgo de llegar a una situación de “narcoestado” como resultado de la deriva provocada por un “estado fallido”.

Será necesario, por tanto, resolver estos problemas de primer orden y, en particular, el tránsito desde el régimen castrista a lo que es, por ahora, un enorme interrogante. Solo cuando se consiga alcanzar una situación de estado democrático moderno, con suficiente viabilidad económica y social, será posible poner en marcha el inmenso potencial del Desarrollo Local como herramienta para impulsar la mejora de las condiciones y la calidad de vida de los ciudadanos cubanos.

No me queda más que reiterar mi felicitación a Indira Betancourt López por haber desarrollado esta investigación, y porque por esta causa ha sido merecedora del Premio Josep María Bernabé en su séptima edición.

En Valencia, a 25 de octubre de 2017

Joan Noguera Tur
Director del IIDL

INTRODUCCIÓN

Las investigaciones sobre desarrollo local llegadas a Cuba desde Europa y América Latina han tenido una importante impronta en el mundo académico de la República a través de diversas vertientes del conocimiento en el último decenio. Los avances se pueden apreciar en investigaciones publicadas, en la defensa de tesis de maestría y doctorado y en la creación de centros de estudios de desarrollo local en occidente, centro y oriente del país. A pesar de ello, en la práctica, esta temática continúa siendo una asignatura pendiente para los académicos y docentes, en tanto constituye un verdadero reto replicar aquello que pueda adecuarse a la compleja realidad de un país que difiere de la mayoría de los Estados del mundo –sino todos–, en cuanto a sus estructuras de funcionamiento, a sus dinámicas políticas y a la concentración de poder legislativo y ejecutivo en escasas instancias del gobierno central.

Como sabemos, una premisa importante para la aplicación de políticas de desarrollo local es el establecimiento de sinergias entre los diversos actores políticos y sociales en función de un mismo objetivo: aquél en el que el sistema de relaciones económicas y sociales, en sintonía con las instituciones locales, sirvan de base al proceso de desarrollo.

La noción de desarrollo local se transforma en Cuba, y da un énfasis especial al papel del territorio en las estrategias y en las políticas económicas e innovadoras. Según Álvarez (2008), el desarrollo local comienza a definirse entonces como un proceso de modernización y cambio estructural de la región o de una ciudad, en el que se pueden identificar al menos tres dimensiones. En primer lugar, la económica, que contempla recursos físico-territoriales, productivos, materiales, financieros y tecnológicos cuya característica más importante es aquella en la que el sistema de producción permite a las empresas locales y a pequeños negocios usar eficientemente los factores productivos, generar economías de escala y aumentar la productividad a niveles que permitan mejorar la competitividad. La segunda dimensión es la política, que incluye la institucionalidad, sus niveles de representatividad y la estructura política que –en el caso de Cuba– incluye a los Consejos Populares y las circunscripciones, estrechamente vinculados a la base poblacional.

De otra parte, la tercera dimensión es la sociocultural, que se erige en Cuba como la menos trabajada, aunque no por ello se considera menos importante. “Es una dimensión en la que el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores, sirven de base al proceso de desarrollo. Se asume entonces que la dimensión cultural contempla rasgos espirituales y materiales que caracterizan a una localidad, abarcando las artes, las letras, las ciencias, las instituciones, los modos de vida, las maneras de vivir en sociedad, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias (Álvarez, 2008: 34).

Son diversos los elementos a tener en cuenta cuando se evalúan las potencialidades de cada territorio. Santiago de Cuba, por ejemplo – al igual que otras provincias- presenta amplias posibilidades para poner en valor sus activos culturales, históricos, paisajísticos, y otros potenciales endógenos en pos de su desarrollo local, pero que no son explotados adecuadamente debido a la centralización estatal, a la carencia de autonomía de los poderes locales y a la débil institucionalidad de la isla en la actualidad.

Por todo lo anterior, y por la escasez de estudios verdaderamente críticos -no viciados por posiciones partidistas-, hemos decidido implicarnos en una investigación que redunde en la actualización del desarrollo local en Cuba desde el punto de vista teórico y práctico, con la finalidad de aportar un análisis crítico de su contexto en relación con la factibilidad o no de políticas de desarrollo local. Nos interesa, además, esclarecer los obstáculos que presentan los organismos y los actores encargados de la gestión y aplicación de dichas políticas; al hacerlo tratamos de convertir en contrapunto de oportunidad dichos obstáculos para detectar y proponer oportunidades para un mejor modelo de desarrollo local sostenible en Cuba.

Es por ello que la investigación lleva por título: *El desarrollo local en Cuba. Obstáculos para el diseño y aplicación de políticas para un desarrollo sostenible*. Nuestro punto de partida ha sido la actualidad teórica –general– de la descentralización y el papel del Estado en las transformaciones y el desarrollo de las localidades, así como la actualidad del proceso de descentralización de los gobiernos municipales.

Para hacerlo nos hemos apoyado en diversos y reconocidos teóricos e investigadores de la temática del desarrollo local, entre los que se encuentran Vázquez-Barquero (2000), Albuquerque (2003), Boisier (2003), Guzón (2006), Rausell (2007), Pike, Rodríguez y Tomaney (2011), Noguera (2009; 2015), Romero (2015), entre muchos otros, cuyas obras –*grosso modo*– hacen alusión a la evolución histórica del desarrollo, a

sus teorías más destacadas, a los diseños más exitosos de distintas partes del mundo y a las malas prácticas que no deben ser replicadas en el amplio abanico que comprende las dimensiones del desarrollo local.

Es por ello que la investigación la iniciamos con la siguiente pregunta: *¿Cuáles son los obstáculos políticos e institucionales a superar para una efectiva aplicación de medidas en pos del desarrollo local sostenible en Cuba?*

Con la finalidad de dar respuesta a esta pregunta se establecieron los siguientes objetivos:

Objetivo general: proponer nuevas alternativas de interacción y de generación de sinergias entre los diversos actores políticos y sociales acordes a la realidad del territorio, y en pos de su desarrollo sostenible.

Como objetivos específicos proponemos:

1. Identificar y analizar los principales problemas que presenta en la actualidad el proceso de descentralización en Cuba, sus causas y consecuencias.
2. Analizar cómo la estructura política y los protocolos de funcionamiento de la administración –en sus distintos niveles: nacional, regional, local-, obstaculizan la implementación de políticas de desarrollo local adecuadas.

En correspondencia con la pregunta antes expuesta, se formuló la siguiente hipótesis de investigación: *La centralización de los poderes y las facultades jurídicas de los municipios en manos del gobierno nacional constituyen el principal problema a resolver para lograr políticas de desarrollo local ajustadas a las necesidades de los territorios en toda la República de Cuba.*

Para llevar a cabo el análisis enunciado hemos utilizado fuentes secundarias, procedentes especialmente de organismos oficiales, así como fuentes primarias a los que se han aplicado las distintas técnicas de *análisis cualitativo* y *cuantitativo-descriptivo*.

Para dar respuesta a la pregunta antes expuesta, corroborar la hipótesis y cumplir con los objetivos trazados, el trabajo consta de tres capítulos. El capítulo 1, que lleva por título: *Estructura político-administrativa vinculada al desarrollo local en Cuba*, comienza haciendo un repaso histórico que permite acercar al lector al contexto cubano, además de facilitar la comprensión de la realidad objeto de análisis en los siguientes capítulos. Luego se atiende al proceso evolutivo de los organismos de control del Estado

hasta la actualidad, a partir de lo que propugna la Cátedra Oficial, pero desde una mirada crítica a la misma. El capítulo culmina con la actualidad de los organismos de control administrativo del Estado en la Cuba revolucionaria y su alcance real en cuanto a la toma de decisiones.

El capítulo 2: *Obstáculos para la aplicación de políticas de desarrollo local en Cuba*, recoge una síntesis teórica de la actualidad económica y política del Estado en el mundo; en el tránsito que se ha producido en el proceso de descentralización que se ha experimentado desde los años '70. Un proceso en el que se evidencia el cambio de *gobierno a gobernanza* y en el que se reflejan igualmente los riesgos y exigencias que ameritan dicho proceso intrínsecamente descentralizador. Profundizando en los años '90, con la introducción de reformas en la pérdida de la capacidad de control de los poderes del Estado en los municipios y sus consecuencias en la actualidad. Todo ello, a través de un análisis crítico de dicha realidad.

Por su parte, en el capítulo 3: *Ejemplos prácticos de los obstáculos y las posibilidades reales del desarrollo local en Cuba*, se presentan dos casos concretos en los que se manifiestan los impedimentos, contradicciones y absurdos del férreo centralismo estatal que impera en la isla. El primer ejemplo que se muestra es básicamente una síntesis de una planificación territorial, junto al diagnóstico del Sistema de Asentamientos Humanos de la provincia de Santiago de Cuba. Un caso de estudio en el que quedan evidenciadas las problemáticas que presenta el territorio, sus potencialidades endógenas para el desarrollo y, más importante aún, la colosal contradicción que se da entre el organismo estatal encargado de su elaboración frente al gobierno nacional y municipal.

En este sentido, cabe destacar que una de las grandes potencialidades que presenta la provincia de Santiago de Cuba gira en torno al turismo. Y todo ello en sintonía con la relevancia que han ido adquiriendo los recursos culturales, patrimoniales e históricos del territorio; los que pueden constituir, sin lugar a dudas, uno de los cimientos sobre los que se construya una estrategia de desarrollo sostenible. Entiéndase con ello que cuando decimos activos histórico-culturales estamos aludiendo a todos aquellos elementos de índole cultural, tanto material como inmaterial, con los que cuenta un territorio. Puede hablarse de una equivalencia con el concepto de patrimonio si le damos a éste un sentido más amplio, y no el restringido que lo reserva para inmuebles históricos, o las obras de artes plásticas de reconocido valor. Aludimos al paisaje, a la gastronomía, a la música

popular, a las fiestas, a todo cuanto tenga que ver o guarde relación con la tradición, la cultura y la historia.

El turismo histórico-cultural, junto al turismo de playa y el turismo ecológico, podrían ser buenas alternativas para potenciar el desarrollo sostenible del territorio. No obstante, más allá de las bondades de orden teórico, la viabilidad de una actuación concertada en este sentido presenta, en la práctica, múltiples dificultades de tipo estructural y administrativo. Esos obstáculos son, por decirlo con la mayor claridad, el resultado del excesivo control de los poderes locales por parte del gobierno central, evidenciados en el primer caso de estudio.

El segundo ejemplo o caso de estudio versa sobre las posibilidades reales que presentan las universidades en Cuba para erigirse como elementos orientadores o facilitadores del diseño y la implementación de buenas políticas de desarrollo local; por cuanto éstas constituyen no sólo la meca de las principales investigaciones relacionadas con el desarrollo, sino que además son instituciones que por su proximidad a las localidades en las que se encuentran enclavadas poseen grandes ventajas en cuanto al conocimiento de la problemática comunitaria en cuestión, así como las posibles vías de actuación para superarlas.

Para probar lo expuesto de manera teórica en cuanto a las ventajas de la universidad como importante actor de cambio por su capacidad de transferir conocimientos, se utilizó como ejemplo una realidad cercana, una mucho más próxima - que, por ejemplo, la española-, a la idiosincrasia y a las condiciones económico-naturales de Cuba. Nos referimos a la Universidad del Valle (Colombia) y al éxito que experimenta desde hace algunos años con la anhelada alianza Universidad-Estado-Empresa. Totalmente replicable en la realidad cubana.

Básicamente, para la realización de éste crítico trabajo investigativo, hemos tomado en consideración la máxima de que el escenario actual, de cambios acelerados, relaciones globales y competencia creciente, hace necesario un nuevo modelo institucional que sea dinámico, flexible, desburocratizado, cooperante, tecnológico, descentralizado y territorial. En consecuencia, deben evitarse configuraciones institucionales desfasadas que se caracterizan por una elevada jerarquización, la excesiva burocracia, la compartimentación sectorial, la descoordinación interdepartamental intra e interinstitucional, el partidismo exacerbado, así como la atomización y la multiplicación de competencias que se solapan y, en ocasiones, se contradicen (Noguera, 2015: 23).

El libro se cierra con un capítulo dedicado a las conclusiones a las que hemos llegado, las cuales –según entendemos– resuelven las preguntas iniciales y completan los objetivos asumidos en la presente investigación. Finalmente, la relación bibliográfica y la de fuentes documentales utilizadas será lo que el lector encontrará en las páginas finales de este texto.