

INFORME NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO - CUBA 2019

ASCENSO A LA RAÍZ

La perspectiva local del desarrollo humano en Cuba



Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, Cuba 2019
Asenso a la raíz: La perspectiva local del desarrollo humano en Cuba

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD
Calle 18 n. 110 e/ 1ra y 3ra, Miramar, La Habana

Centro de Investigaciones de la Economía Mundial – CIEM
Calle 22 no. 309 e/ 3ra y 5ta, Miramar, La Habana

La apuesta al desarrollo local ha llegado para quedarse. Otorgarle cada vez más prerrogativas a los municipios y desatar sus capacidades endógenas, son prioridades que se convierten ahora, al mismo tiempo, en meta y punto de partida. “Ascenso a la raíz”, el Informe de Desarrollo Humano de Cuba 2019, pretende describir precisamente ese camino, y concebir el desarrollo local como un proceso que brota,

que se presenta como un escalón mayor al que ascender. Gestionarlo como desafío, y también como oportunidad, contribuirá seguramente a fortalecer la articulación entre las instituciones, movilizar a la sociedad en la búsqueda compartida de soluciones, e involucrar activamente a la ciudadanía en una visión de futuro que nos concierne a todos.



La Habana, 2021

Los puntos de vista expresados en esta publicación son de los autores y no necesariamente representan el punto de vista del PNUD, las Naciones Unidas en General y sus estados miembros.

INFORME NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO - CUBA 2019

ASCENSO A LA RAÍZ

La perspectiva local del desarrollo humano en Cuba



» CRÉDITOS Y AGRADECIMIENTOS



Coordinación general:

- Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM)
Ramón Pichs. *Director CIEM*

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Maribel Gutiérrez. *Representante Residente PNUD Cuba*

Soledad Bauza. *Representante Residente Adjunta PNUD Cuba (de 2016 a mediados de 2020)*



Coordinación técnica:

- Blanca Munster. *Investigadora CIEM*
- Edith Felipe. *Coordinadora de Programa PNUD Cuba*
- Ricardo Núñez. *Oficial de Programa Desarrollo Humano PNUD Cuba*

Equipo de redacción:

Coordinadores de capítulos: Faustino Cobarrubia Gómez, Yamile Deriche Redondo, Dayma Echevarría León, Reina Fleitas Ruiz, Jourdy James Heredia, Gladys Hernández Pedraza, Hilda Esther Juliá Méndez, Teresa Lara Junco, Blanca Munster Infante, Ramón Pichs Madruga, Jonathán Quirós Santos, José Luis Rodríguez, Avelino Suárez Rodríguez y Carlos César Torres.

Otros autores de capítulos: Gisela Alonso, Guillermo Andrés Alpizar, Javier Bertrán Martínez, Mariano Bullón Méndez, Lourdes Coya, Kenny Díaz Arcaño, Arelys Esquenazi Borrego, Indira García Castiñeira, Gloria Gómez, Jorge González Corona, Gueibys Kindelán Velasco, Lidia Llizo Ferro, José Joaquín Olivera Romero, José A. Pérez García, Susset Rosales Vázquez, Mayra Tejuca Martínez y Julio Torres Martínez.

Colaboradores: Gretter Abreu, Grisel Acosta, José Juan Beatón, María del Carmen Azorín, Yamilka Caraballo, Katia Cobarrubias, Tomás Escobar, Fabio Fajardo, Aurora Fernández González, Matilde Fresa, Teresa López, Anelis Marichal, Rosendo Mesías, Jorge Núñez Jover, Nancy Pérez, Ernesto Placencia Escalante, Ricardo Remón, Lisset Robaina, Inalvis Rodríguez, Raúl Gerardo Ruíz Domínguez y Yarbredy Vázquez López.

Asesores:

- Gisela Alonso. *Consultora general del informe*
- Teresa Lara. *Asesora en estadísticas*
- René González Rego. *Asesor para georreferenciación*
- Osvaldo Martínez. *Consultor para análisis de contenido*

Revisores externos:

- María del Carmen Zabala. *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO*
- Orlando Rey. *Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente- CITMA*
- Gloria Gómez. *Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente- CITMA*
- Hiram Marquetti. *Centro de Estudios de Administración Pública, Universidad de La Habana-UH*
- Silvia Odriozola. *Facultad de Economía, Universidad de La Habana-UH*
- Lisset Robaina. *Instituto Nacional de Investigaciones Económicas -INIE*
- George Gray. *Economista Jefe del Buró de Políticas (BPPS) PNUD*

Agradecimiento especial a:

- Heriberto Tapia. *Oficina del Informe de Desarrollo Humano del PNUD (HDRO)*
- Representantes de agencias, fondos y programas del Sistema de Naciones Unidas en Cuba
- Oficina de la Coordinadora Residente de Naciones Unidas en Cuba

Equipo de Comunicación:

- Raúl Garcés. *Facultad de Comunicación, Universidad de La Habana- UH*
- Mayrilian Acosta. *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD*
- Willy Pedroso. *Facultad de Comunicación, Universidad de La Habana- UH*
- Carlos L. Mesa. *Instituto Superior de Diseño, Universidad de La Habana- ISDI-UH*
- Alfredo E. Aguilera. *Instituto Superior de Diseño, Universidad de La Habana- ISDI-UH*
- Beatriz Pérez. *Fotografía*
- Randy Fundora. *Fotografía*
- Claudio Peláez. *Fotografía*

» ÍNDICE

PRESENTACIÓN DEL PNUD	≈ XIV
PRESENTACIÓN DEL CIEM	≈ XVI
ACRÓNIMOS	≈ XVIII
RESUMEN EJECUTIVO	≈ XXIII

01 MARCO CONCEPTUAL Y DEBATE ACTUAL ACERCA DE LA DIMENSIÓN LOCAL EN EL DESARROLLO HUMANO

≈ 00

Introducción	01
1.1. Marco teórico para el análisis del desarrollo humano local	02
1.1.1. La visión multidimensional del desarrollo local	03
1.1.2. El enfoque de desarrollo humano y el desarrollo local	05
1.1.3. Procesos de desarrollo humano local	06
1.2. El DHL desde la investigación social en Cuba	08
1.2.1. Principales visiones sobre la relación entre desarrollo humano y desarrollo local	10
1.3. El enfoque de desarrollo humano y la Agenda 2030	13
1.3.1. Desafíos y complejidades de los objetivos de desarrollo sostenible	14

02 LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA BASE DEL DESARROLLO HUMANO LOCAL

≈ 18

Introducción	19
2.1. Desarrollo local en Cuba: enfrentando la herencia recibida en 1959	23
2.1.1. Industrialización e institucionalización (1976-1989)	24
2.1.2. Crisis y reestructuración económica (1990-2010)	25
2.1.3. Descentralización, planificación y gestión del desarrollo económico local	31
2.1.4. El desarrollo humano local en el contexto de la actualización del modelo económico (2011-2018)	32
2.2. Momentos clave del proceso de descentralización en el período 2000-2018	33
2.2.1. Período 2000-2010	34
2.2.2. Período 2011-2014	38
2.2.3. Período 2015-2018	40
2.3. Descentralización en los instrumentos de planificación y financiamiento del desarrollo local	43
2.3.1. Diseño y gestión de la estrategia de desarrollo municipal y provincial	43
2.3.2. Resultados de la implementación de las herramientas metodológicas	44
2.3.3. Gestión del financiamiento del desarrollo local a escala municipal	45

2.4. Experiencia cubana de alianza gobierno-universidad en función de la gestión del desarrollo económico local	46
2.4.1. Innovación y redes sociotécnicas en función del desarrollo económico local	47
2.5. Relevancia de la descentralización y el desarrollo local en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de Cuba hasta el año 2030	48
2.6. Desafíos: El desarrollo que viene	50

03 DIMENSIÓN SOCIAL DEL DESARROLLO HUMANO LOCAL: EMPLEO Y SALARIOS

 **52**

Introducción	53
3.1. Política de empleo y salario 2000-2006: antecedentes	55
3.2. Cambios en las políticas de empleo y salario: 2007-2016	58
3.2.1. Código del Trabajo 2014	58
3.2.2. Cambios institucionales en las empresas estatales	60
3.2.3. Proceso de disponibilidad laboral en el sector estatal civil	60
3.2.4. Ampliación de las formas no estatales de propiedad y gestión	61
3.2.5. Cambios en el sistema de regulaciones salariales	61
3.3. Comportamiento de los indicadores laborales en el período 2007-2016: su expresión a nivel territorial	63
3.3.1. Población económicamente activa: TAE, Ocupados y Desocupados	64
3.3.2. Tasa de actividad económica	64
3.3.3. Ocupados	66
3.3.4. Desocupados	73
3.3.5. Población No Económicamente Activa	75
3.4. Comportamiento de los salarios en el período 2007-2016	79
3.5. Desafíos para el desarrollo humano en términos de empleo y salarios	81

04 DIMENSIÓN SOCIAL DEL DESARROLLO HUMANO LOCAL: SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL

 **84**

Introducción	85
4.1. Particularidades de la seguridad social en Cuba	87
4.1.1. Financiamiento del régimen general de Seguridad Social	88
4.1.2. Tendencias actuales de la seguridad social	89
4.2. La asistencia social, modificaciones más recientes	96
4.2.1. Principales programas de asistencia social y su expresión a nivel territorial	97
4.3. Desafíos para el desarrollo humano en términos de seguridad y asistencia social en Cuba	101

05 DIMENSIÓN SOCIAL DEL DESARROLLO HUMANO LOCAL: SALUD

≈ 104

Introducción	105
5.1. El giro de los 60 y la sostenibilidad de un enfoque de equidad territorial en salud hasta inicios del siglo XXI en Cuba	107
5.2. Descentralización administrativa en salud	115
5.3. El enfoque territorial en salud a partir de 2011. La nueva reforma en curso	120
5.4. Determinantes sociales de la salud	125

06 EDUCACIÓN UNIVERSAL, SISTEMA NACIONAL Y DESARROLLO LOCAL: ¿DÓNDE ESTAMOS?

≈ 130

Introducción	131
6.1. El sistema de educación en Cuba	132
6.2. La formación de docentes y los procesos de evaluación y perfeccionamiento de la educación	137
6.3. La Educación Superior y la perspectiva local	138
6.3.1. El aseguramiento de la calidad en la segunda década de los 2000	140
6.3.2. Integración de la Educación Superior: una premisa para el desarrollo	143
6.3.3. Universidad y desarrollo local	144
6.3.4. Impactos y proyecciones de la educación superior en la política de desarrollo económico y social local	146
6.4. Desafíos	150

07 CULTURA Y DESARROLLO HUMANO LOCAL EN CUBA

≈ 152

Introducción	153
7.1. Principios y rasgos distintivos del desarrollo cultural en Cuba	154
7.1.1. Un poco de historia	154
7.1.2. Desarrollo cultural hoy en Cuba	156
7.1.3. Resultados del desarrollo cultural en el período de análisis del informe	158
7.2. Cultura en cifras	162
7.2.1. Contribuciones de la cultura en Cuba a los ODS	164
7.3. La cultura como elemento estratégico en las políticas de desarrollo territorial	165
7.3.1. La cultura en el desarrollo humano local en Cuba	165
7.3.2. La cultura cualifica las estrategias de desarrollo de un territorio	166
7.3.3. Movimiento cultural en los territorios cubanos	167
7.3.4. La cultura, la participación y la inclusión social	169
7.3.5. La identidad cultural en el desarrollo territorial	171
7.3.6. Las iniciativas municipales de desarrollo local, nuevas formas de gestión desde la cultura	171
7.4. Desafíos	175

08 LA EQUIDAD DE GÉNERO AVANCES Y DESAFÍOS

≈ 178

Introducción	179
8.1. Derechos para la igualdad de género	181
8.2. Avances de la equidad de género que conviven con desafíos	184
8.3. La medición del tiempo de trabajo total	189
8.4. El trabajo de las mujeres y su contribución al desarrollo humano.	
Desequilibrios en el trabajo no remunerado	192
8.4.1. El rezago en materia de equidad de género en las zonas rurales	193
8.5. Desafíos	200

09 DIMENSIÓN AMBIENTAL DEL DESARROLLO HUMANO LOCAL EN CUBA

≈ 202

Introducción	203
9.1. Marco estratégico y legal de la dimensión ambiental del desarrollo local	204
9.2. Dimensión ambiental del desarrollo humano local	206
9.2.1. Protección y uso racional de los recursos naturales, conservación de los ecosistemas y cuidado del medio ambiente	206
9.2.1.1. El incremento sostenido de la cubierta forestal	206
9.2.1.2. El Sistema de áreas protegidas	207
9.2.1.3. Prácticas para la gestión sostenible de los recursos naturales	209
9.2.1.4. Manejo Sostenible de Tierras (MST)	210
9.2.1.5. Reconocimiento de los bienes y servicios de los ecosistemas (BSE)	211
9.2.2. Acciones para elevar la calidad ambiental	212
9.2.2.1. Mejoras en la calidad y disponibilidad del agua	212
9.2.2.2. Manejo de la carga contaminante	215
9.2.3. Disminuir la vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático y gestión del riesgo de desastres	217
9.2.3.1. Desarrollo de experiencias en el enfrentamiento de eventos extremos	218
9.2.3.2. Sostenibilidad alimentaria local en el proceso de adaptación al cambio climático	222
9.2.3.3. Promoviendo la resiliencia en ecosistemas costeros	223
9.2.3.4. Sostenibilidad energética y mitigación del Cambio Climático. Su impacto local	225
9.3. Instrumentos para la gestión ambiental local	226
9.3.1. Planificación física y ordenamiento del territorio	226
9.3.2. Inversiones en la esfera ambiental	227
9.3.3. Creación de capacidades, formación ambiental a escala local y lecciones aprendidas	228
9.4. Conclusiones y algunos desafíos	229

10 DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL EN EL PROCESO DE ACTUALIZACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO CUBANO **230**

Introducción	231
10.1. Voluntad política para promover el desarrollo territorial	233
10.2. Limitaciones u obstáculos para el desarrollo territorial	236
10.2.1. Inserción internacional	236
10.2.2. Reconfiguración del modelo socioeconómico	238
10.2.2.1. Diseño de un proyecto de desarrollo productivo de alcance nacional	238
10.2.2.2. Brechas territoriales	242
10.2.2.3. Nuevo paradigma de distribución de la riqueza	244
10.2.3. Escenario demográfico	247
10.2.3.1. Dinámica sociodemográfica	247
10.2.3.2. Formación y capacitación de los recursos humanos	250
10.2.4. Sostenibilidad ambiental	252
10.2.5. Arquitectura institucional	253
10.2.5.1. Triángulo centralización-descentralización-autonomía	255
10.2.5.2. Articulación entre el sector estatal y no estatal	258
10.2.5.3. Los lazos, las redes y el acceso a la información	259
10.3. Nuevos Retos	265

11 DESARROLLO HUMANO NACIONAL, PROVINCIAL Y MUNICIPAL: UNA VISIÓN ACTUALIZADA **266**

Introducción	267
11.1. Desarrollo humano provincial: una visión actualizada	270
11.2. Cálculo inicial del Índice de Desarrollo Humano Provincial (IDHP) 2016	271
11.2.1. Cálculo del Índice de Desarrollo Humano Provincial (IDHP) para 2007	274
11.3. Cálculo del Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDHM)	275
11.3.1. Cuestiones metodológicas a tomar en cuenta para el cálculo del IDH municipal	278
11.3.2. Resultados del cálculo del IDH municipal (IDHM)	280
11.3.2.1. Resumen de la posición de los municipios a nivel de país	281
11.3.2.2. Análisis del IDH municipal total a nivel del país	281
11.3.2.3. Análisis de las dimensiones económica y social a nivel municipal	282
11.3.2.4. Análisis del IDHM a nivel de cada provincia	284
11.4. Consideraciones generales	287

APÉNDICE: SEIS REFERENTES DE LA EXPERIENCIA CUBANA DE ENFRENTAMIENTO A LA COVID-19 DESDE LA PERSPECTIVA LOCAL **290**

BIBLIOGRAFÍA **309**

ANEXOS **325**

PROYECTOS DE COOPERACIÓN REFERENCIADOS EN EL INFORME **357**

» ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICOS, CUADROS, FIGURAS Y MAPAS

TABLAS

- 2.1. Estructura territorial de la producción industrial (%). Cuba: 1989-2010 / **29**
- 3.1. Convenios de la OIT ratificados y en vigor de Cuba / **55**
- 4.1. Estructura de los egresos del Presupuesto del Estado por Seguridad y Asistencia Social. Cuba: 2010, 2014, 2015 y 2016 / **91**
- 4.2. Evolución de la pensión media. Cuba: 2011-2016 / **93**
- 4.3. Gastos por el Régimen de Asistencia Social. Cuba: 2010, 2013, 2015 y 2016 / **99**
- 4.4. Gastos por el Régimen de Asistencia Social por provincias. Cuba: años seleccionados (MMP) / **100**
- 4.5. Unidades de servicio del Ministerio de Salud Pública por provincias. Cuba: 2016/ **100**
- 5.1. Comportamiento de los valores de algunos indicadores básicos que definen la calidad del estado de salud / **111**
- 5.2. Comportamiento de la Mortalidad Infantil por provincias. Cuba: 1995 / **112**
- 5.3. Comportamiento de indicadores de servicios de salud / **112**
- 5.4. Distribución provincial de las tres primeras causas de muerte. Cuba: 1995 y 2008 / **116**
- 5.5. Extensión de la cobertura en la APS y a nivel de hospitales. Cuba: 2011 y 2017 / **121**
- 5.6. Distribución del gasto en salud. Comparación entre 2011 y 2015 (millones de pesos) / **123**
- 5.7. Distribución provincial de los indicadores básicos de salud. Cuba: 2011-2017 / **125**
- 5.8. Comportamiento de algunos indicadores de morbilidad. Cuba: 2011 y 2017 / **129**
- 6.1. Matrícula por ramas de la ciencia. Curso 2016-2017 / **142**
- 7.1. Estabilidad de instalaciones y servicios de oferta artístico cultural. Cuba: 2009-2017/ **162**
- 7.2. Oferta artístico-cultural. Cuba: 2009-2017 / **163**
- 7.3. Asistencia a actividades artístico culturales. Cuba: 2009-2017 / **163**
- 7.4. Iniciativas municipales de desarrollo local desde la cultura. Cuba: 2018 / **174**
- 9.1. Carga contaminante por provincias. Cuba: 2015 / **216**
- 9.2. Afectación por ciclones tropicales. Cuba: 2005-2017 / **217**
- 11.1. Clasificación de los Índices de Desarrollo Humano Provincial (IDHP). Cuba: 2016 / **272**
- 11.2. Posiciones de los IDHP. Cuba: 2003, 2007 y 2016 / **274**
- 11.3. Cantidad de municipios según la clasificación del IDHM: IDHM integrado, índice parcial para la dimensión económica (IDHE) e índice parcial para la dimensión social (IDHS). Cuba: 2016 / **282**
- 11.4. Comparación de los IDHM máximos y mínimos por provincia. Cuba: 2016 / **285**

GRÁFICOS

- 2.1. Evolución del PIB en pesos constantes de 1997. Cuba: 1997-2016 / **31**
- 3.1. TAE Total y por sexo. Cuba: 2007-2016 / **64**
- 3.2. TAE. Provincias. Cuba: 2012-2016 / **65**
- 3.3. Ocupados, total y por sexo. Cuba: 2007-2016 / **66**
- 3.4. Composición de los ocupados según color de la piel. Cuba: 2002 y 2012 / **67**
- 3.5. Ocupados según grupos de edades (%). Cuba: 2007-2016 / **68**
- 3.6. Composición de los ocupados según niveles educativos (%). Cuba: 2000-2016 / **68**
- 3.7. Ocupados con nivel superior por sexo. Cuba: 2000-2016 / **69**
- 3.8. Ocupados según territorios. Cuba: 2012 y 2016 / **70**
- 3.9. Composición de los ocupados según categoría ocupacional. Cuba: 2007-2016 / **71**

- 3.10. Composición de los ocupados según formas de gestión de la propiedad. Cuba: 2007-2016 / **71**
- 3.11. Tasa de desocupación total y por sexo. Cuba: 2000-2016 / **72**
- 3.12. Tasa de desocupación por provincias. Cuba: 2007, 2012 y 2016 / **75**
- 3.13. Población No Económicamente Activa, estructura según provincias. Cuba: 2002 y 2012 / **76**
- 3.14. Brecha de género en la Población No Económicamente Activa, estructura según provincias. Cuba: 2002 y 2012 / **76**
- 3.15. Población No Económicamente Activa según categorías. Cuba: 2002 y 2012 / **77**
- 3.16. Brecha de género en la Población No Económicamente Activa según categorías (%). Cuba: 2002 y 2012 / **77**
- 3.17. Salario medio en Pesos Cubanos (CUP) por territorio. Cuba: 2016 / **80**
- 4.1. Evolución de los pensionados. Cuba: 2007-2016 / **91**
- 4.2. Estructura de las pensiones por edad, invalidez y otras (%). Cuba: 2010, 2013, 2015 y 2016 / **92**
- 4.3. Relación entre salario y pensión media, coeficiente de correlación nacional. Cuba: 2007-2016 / **93**
- 4.4. Relación entre salario y pensión media por provincias, coeficiente de correlación. Cuba: 2011-2015 / **94**
- 5.1. Distribución de la cobertura de agua y saneamiento por provincias. Cuba: 2014 / **128**
- 6.1. Matrícula y graduados de la Educación Superior por sexo / **141**
- 6.2. Tasa Bruta de Escolarización de la Educación Superior / **141**
- 7.1. Acceso a talleres en Casa de Cultura / **160**
- 7.2. Estado constructivo de las Casas de Cultura / **160**
- 7.3. Instructores de Arte en Casas de Cultura y centros docentes. Cuba: 2015-2018 / **161**
- 7.4. Presupuesto del Estado asignado a la cultura y el deporte. Cuba: 2017 / **164**
- 7.5. Iniciativas municipales de desarrollo local desde la cultura. Cuba: 2018 / **173**
- 8.1. Tasa Específica de Fecundidad de las trabajadoras remuneradas / **185**
- 8.2. Comparación de las tasas de fecundidad. Cuba: 2016 / **185**
- 8.3. Tendencia de la asistencia social / **186**
- 8.4. Distribución según sexo del total de horas del trabajo remunerado / **189**
- 8.5. Distribución según sexo del total de horas del trabajo no remunerado / **189**
- 8.6. Participación de la población de 15 a 74 años en el trabajo doméstico no remunerado según sexo / **190**
- 8.7. Participación de la población de 15 a 74 años en tareas de cuidado no remunerado según sexo / **190**
- 8.8. Proporción entre trabajo remunerado y no remunerado en mujeres y hombres / **191**
- 8.9. Personas a cargo de los quehaceres del hogar por sexo (en cantidad poblacional). Municipio Guanabacoa: 2016 / **191**
- 8.10. Comparación por provincias del Índice de Ingreso y del Índice de Ingreso Ponderado por el Trabajo No Remunerado (en porcentajes) / **193**
- 8.11. Comparación entre IDH e ITNR por provincias. Cuba: 2012 y 2016 / **195**
- 8.12. Distribución de la propiedad en las cooperativas seleccionadas / **197**
- 8.13. Distribución por sexo de las horas de trabajo remunerado o no en las cooperativas seleccionadas / **198**
- 8.14. Distribución por sexo del trabajo total en la zona rural. Cuba: 2001 / **199**

- 8.15. Distribución por sexo del trabajo total en las cooperativas seleccionadas / **199**
- 9.1. Proporción de superficie cubierta de bosques por provincias. Cuba: 2016 / **207**
- 9.2. Proporción de la superficie cubierta por áreas protegidas terrestres. Cuba: 2017 / **208**
- 9.3. Población con cobertura de agua potable. Cuba: 2016 / **214**
- 9.4. Población con acceso a saneamiento. Cuba: 2017 / **214**
- 9.5. Carga contaminante. Cuba: 2011-2015 / **215**
- 9.6. Estudios de peligro, vulnerabilidad y riesgo concluidos hasta 2018 / **218**
- 9.7. Inversión en protección del medio ambiente con relación a la inversión total / **227**
- 9.8. Inversiones realizadas en el período 2007-2017 en diferentes áreas relacionadas con el ambiente, por contribuciones de la cooperación del PNUD con socios internacionales / **228**
- 10.1. Tasas de crecimiento del PIB. Cuba: 2001-2018 / **239**
- 11.1. Índice de Desarrollo Humano provincial (IDHP). Cuba: 2016 / **272**
- 11.2. Comparación entre el IDHP y el saldo migratorio interno de las provincias. Cuba: 1999 / **273**
- 11.3. Comparación entre el IDHP y el saldo migratorio interno de las provincias. Cuba: 2016 / **274**
- 11.4. Índice de Desarrollo Humano Provincial. Cuba: 2007 / **275**
- 11.5. Comparación entre la desigualdad entre los IDHM máximos y mínimos de cada provincia. Cuba: 2016 / **286**

CUADROS

- 1.1. Sistematización de autores y temáticas relevantes sobre el desarrollo local en Cuba / **11**
- 1.2. Contrapunteo: visiones sobre el desarrollo / **14**
- 7.1. Sistematización de autores y temáticas relevantes sobre desarrollo local desde la cultura en Cuba / **167**

FIGURAS

- 4.1. El financiamiento tripartito de la Seguridad Social en Cuba / **95**
- 8.1. Percepciones acerca de la igualdad. Evidencias de desafíos para la igualdad de género / **192**
- 9.1. Plan de Estado para el enfrentamiento al cambio Climático (Tarea Vida) / **221**

MAPAS

- 5.1. Provincias que alcanzaron los porcentajes más elevados de mujeres adolescentes con hijos / **115**
- 6.1. Matrícula en las instituciones de Educación Superior de cada provincia. Curso 2016-2017 / **142**
- 8.1. Índice de Trabajo No Remunerado por provincias. Cuba / **194**
- 8.2. Índice de Trabajo No Remunerado por provincias, valoración cualitativa. Cuba / **194**
- 9.1. Zonas, áreas y lugares priorizados por la Tarea Vida/ **221**
- 9.2. Áreas del proyecto Manglar Vivo / **224**
- 10.1. Contribución al desarrollo local por provincias (millones de pesos). Cuba: 2019 / **257**
- 10.2. Distribución por provincias de la red de cajeros automáticos. Cuba / **262**
- 11.1. Índice de Desarrollo Humano Municipal. Dimensión Económica. Cuba: 2016 / **283**
- 11.2. Índice de Desarrollo Humano Municipal. Dimensión Social. Cuba: 2016 / **284**

» PRESENTACIÓN DEL PNUD

Un nuevo esfuerzo desarrollado entre el Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM) y el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha dado a la luz el 4.º Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, en esta ocasión titulado: *Ascenso a la raíz. La perspectiva local del Desarrollo Humano en Cuba*. Este documento contribuye de manera significativa a abordar el bienestar de las personas desde una mirada multidimensional y a ubicarlas en el centro de los procesos de desarrollo con un enfoque sostenible.

Con esto, el reporte hace suyo el espíritu de los informes sobre Desarrollo Humano del PNUD —que desde 1990 abordan las opciones de las personas más allá de sus ingresos e incluye la riqueza de la vida humana— y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que promueve una nueva visión holística. El informe también forma parte de las iniciativas que desarrolla la Oficina del PNUD en Cuba para apoyar el avance hacia los ODS desde los territorios, y que pone a disposición del sistema de las Naciones Unidas.

Ascenso a la raíz considera que cada sitio tiene una manera particular de construir sus relaciones y prácticas sociales, y dispone de potencialidades naturales, económicas, sociales y culturales específicas, factibles de ser puestas en valor. A la vez, centra el análisis en los municipios, como espacios para la innovación y la construcción de alianzas para el desarrollo humano sostenible. Como su nombre lo indica, ascender en el camino del desarrollo requiere una mirada particular e inclusiva del ámbito local, base esencial en cualquier proceso que persiga el bienestar presente y futu-

ro. Solo desde esta raíz, y con ella como base, será posible alcanzar la cima.

La publicación también aporta a la reflexión crítica y documentada sobre el debate internacional y nacional en torno al desarrollo territorial y su articulación con las estrategias nacionales y globales; y al mismo tiempo evidencia el camino recorrido por actores cubanos, con sus experiencias y aprendizajes, capacidades y necesidades. Las iniciativas locales enriquecen las intervenciones tradicionales, contribuyen a reducir desigualdades y movilizan recursos. Esta reflexión resulta esencial en el contexto cubano actual que sitúa al municipio como pieza clave en el Plan Nacional de Desarrollo hasta el 2030 (PNDES 2030) y la Estrategia Económica y Social.

Dos importantes innovaciones resaltan en este reporte. La primera, referida al cómputo del Índice de Desarrollo Humano para todos los municipios del país, superando los anteriores informes (1996, 1999 y 2003) que solo midieron el ámbito provincial. La segunda, haber incluido por primera vez en el cálculo del IDH la dimensión ambiental, lo que representa un aporte al debate global sobre la medición del desarrollo de manera multidimensional y sostenible, en correspondencia con los objetivos del PNUD. Ambos aportes fueron el resultado de una intensa búsqueda de información, que contó con el respaldo de la Oficina Nacional de Estadísticas e Información y sus oficinas territoriales.

El proceso de levantamiento de datos, más allá de las mediciones, arrojó una importante conclusión: lo impostergable de fortalecer y

diversificar la estadística local. Los municipios y provincias requieren una estadística renovada que refleje la realidad, avances y necesidades del territorio, e incorpore la visión multidimensional en la medición. Todo ello para facilitar la toma de decisiones efectiva e informada.

Entre sus principales mensajes, el informe nos destaca una evolución social por encima del desempeño económico, fundamentalmente en los niveles provinciales y municipales, cuyo comportamiento responde esencialmente a los programas nacionales; la persistencia de diferencias en los niveles de desarrollo entre provincias y entre municipios de una misma provincia; la relación aún dependiente entre el avance de un territorio y los procesos nacionales de inversión; el insuficiente aprovechamiento de los recursos endógenos territoriales; y la persistencia de deformaciones estructurales a nivel local, que requerirán del acompañamiento nacional para ser superadas.

De particular relevancia se destaca la alianza entre las universidades y los gobiernos locales en apoyo a procesos de análisis propositivo, a la gestión de la información, así como a la comunicación y la innovación, que promueven resultados de nuevo tipo a favor del desarrollo territorial.

Ascenso a la raíz es el resultado del intenso trabajo de un amplio número de investigadores y académicos, liderados por el Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), con la participación de la Universidad de La Habana —Facultades de Economía, Geografía y Comunicación—, el Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), el Centro de Estudios de la Administración Pública (CEAP) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); así como representantes de los Ministerios de Economía y Planificación (MEP), de Ciencia, Tecnología

y Medio Ambiente (CITMA), y de Cultura (MINCULT); y también, de territorios cubanos y sus Universidades provinciales. Una mención especial a la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), socia de larga data del PNUD, comprometida con la promoción del desarrollo local y su medición, quien también ha brindado su apoyo a esta publicación; y al equipo de la Oficina del PNUD en Cuba, que ha acompañado cada paso de este proceso. Nuestro agradecimiento al Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX), por su facilitación y respaldo.

Cuando este informe estaba en proceso de revisión, un nuevo factor irrumpió en la vida global, nacional y territorial: la pandemia de la COVID-19. Su profundo impacto en el desarrollo social y económico, sus efectos también diferenciados a nivel territorial, no podían ser soslayados. Es por esto que el informe ha incluido un apéndice dedicado a este tema, conscientes todos de que aún hay mucho por estudiar.

Esperamos que este nuevo informe contribuya a generar una visión más integrada del desarrollo, basada en procesos inclusivos, con la participación de actores diversos y de la ciudadanía, que hagan suyo el principio de no dejar a nadie atrás y se enfoquen estratégicamente en un futuro sostenible. Es interés de los autores que los análisis realizados sirvan de insumos a la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030 y a la política pública cubana, inmersa hoy en promover un proyecto de nación en el que el espacio territorial sea esencial.

Tal como asciende la savia en los árboles, les invitamos a adentrarse en el análisis de la raíz del desarrollo, y avanzar en su entendimiento, para así estar en mejores condiciones de propiciar el camino al progreso multidimensional y sostenible. Disfruten de su lectura.



Maribel Gutiérrez
Representante Residente
PNUD Cuba

» PRESENTACIÓN DEL CIEM

Por cuarta ocasión, el Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM) asume la coordinación de un Estudio Nacional sobre Desarrollo Humano. Esta vez bajo el título *Ascenso a la raíz. La perspectiva local del desarrollo humano en Cuba*. Al igual que los tres estudios anteriores, esta investigación fue elaborada por investigadores del CIEM y un grupo de colaboradores de la entidad, en coordinación con la Oficina del PNUD en La Habana.

En los 16 años transcurridos desde la publicación del tercer estudio nacional, se han registrado importantes cambios socioeconómicos en el país, lo que ha exigido del equipo de trabajo un mayor esfuerzo de integración y síntesis, para captar las principales tendencias en la evolución del tema objeto de evaluación, en un volumen comparable a los estudios precedentes.

La promoción del desarrollo humano local ha sido uno de los objetivos del proceso revolucionario cubano desde sus inicios, máxime si se tiene en cuenta las marcadas brechas del desarrollo y las grandes desproporciones socioeconómicas a escala territorial prevalecientes hasta finales de la década de los 50 del pasado siglo. Así, en los últimos 60 años se han llevado a cabo significativas transformaciones económicas y sociales, con el propósito de llegar, en el mayor grado posible, a cada punto del territorio nacional con los logros alcanzados. Esto ha permitido cubrir gran parte de las brechas de desarrollo humano que experimentaba el país antes de 1959, sobre todo en zonas alejadas de la capital del país y de las otras principales ciudades.

Si bien el desarrollo territorial ha estado presente de una forma u otra en la concepción cubana del desarrollo integral desde inicios de la década de los 60 del siglo pasado, este proceso ha estado marcado por la combinación de un alto grado de centralización de las decisio-

nes socioeconómicas y de participación popular (ej. Campaña de Alfabetización, campañas de salud, sistema de alerta temprana ante situaciones de desastres, entre otros procesos).

Más recientemente, con el proceso de actualización del modelo económico, el desarrollo local, con un enfoque que supone la interacción e integración más activa de los actores y resortes territoriales, pasa a ser considerado como uno de los componentes básicos de la estrategia de desarrollo nacional, lo que aparece refrendado en importantes documentos rectores, tales como: *Constitución de la República de Cuba (2019)*; *Bases del Plan de Desarrollo Económico y Social hasta 2030*; *Lineamientos de la Política Económica y Social...*; y *la Conceptualización del Modelo Económico y Social*.

En las nuevas condiciones, se promueve el desarrollo local a partir del fomento de las capacidades endógenas y el aprovechamiento de las potencialidades territoriales, sin perder el necesario vínculo con el proyecto nacional de desarrollo. Para esto se requiere, entre otras cosas, el fortalecimiento de las estructuras de gobierno en los distintos territorios y la aplicación de los nuevos conocimientos científicos a la gestión de los gobiernos y otros actores, mediante los vínculos con las universidades y otras instituciones científicas.

Al igual que los tres estudios nacionales anteriores sobre desarrollo humano en Cuba, esta investigación comienza con un análisis del debate internacional actual acerca del tema central tratado, lo que sirve de referencia para la evaluación de los logros y limitaciones que enfrenta el país. En este caso, además de reseñar la bibliografía clave más reciente acerca del desarrollo local, el estudio toma como referencia el debate generado con la adopción de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), adoptados por las Naciones Unidas en 2015. Luego de esta necesaria contextualización in-

ternacional, se avanza en el análisis más específico de temas y sectores de gran significación para evaluar los progresos y desafíos del desarrollo local en Cuba en el período más reciente. En esta parte se incluyen los capítulos dedicados al proceso de descentralización, el empleo y los salarios, la seguridad y asistencia social, la salud pública, la educación, el medio ambiente, la cultura y la equidad de género. Entre los temas transversales tratados en esta parte del trabajo cabe mencionar el impacto adverso del bloqueo económico del gobierno de EE. UU. contra Cuba; las consecuencias negativas de la profunda crisis que afectó al país a inicios de la década de los 90 del pasado siglo y que llegan hasta nuestros días; y los resultados de las más recientes transformaciones socioeconómicas.

Cuba enfrenta los mismos desafíos económicos que afectan al resto de los países en desarrollo, a ello se suman la aplicación y el recrudecimiento del bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por el gobierno de Estados Unidos por casi 60 años. Esta política coercitiva unilateral constituye el principal obstáculo para el desarrollo de la isla y, por consiguiente, la consecución de sus objetivos macroeconómicos y la implementación de la Agenda 2030. La reciente activación del Título III de la Ley Helms-Burton refuerza el carácter extraterritorial de las sanciones contra Cuba e impone obstáculos adicionales a nuestros objetivos de desarrollo y progreso económico.

La medición de las distintas dimensiones del desarrollo humano también ha sido un componente fundamental de todos los estudios nacionales coordinados por el CIEM. Para esto, siempre se han tomado como referencia los informes globales sobre desarrollo humano publicados por el PNUD desde 1990, e incorporado importantes conclusiones, razonamientos y propuestas de autores cubanos que han emprendido estudios nacionales o territoriales sobre estos temas.

En esta investigación, además de actualizarse el cálculo del Índice de Desarrollo Humano Provincial (IDHP), se emprendió por vez pri-

mera la medición de un Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDHM), en respuesta a las nuevas demandas del proceso de toma de decisiones en el país, donde la instancia municipal ha pasado a ser una escala espacial fundamental. También se incorpora por primera vez, en estas mediciones nacionales, la dimensión ambiental de las provincias y de los municipios, lo que se corresponde con la prioridad de estos temas, tanto a nivel internacional, como nacional y local.

Para lograr estos resultados cuantitativos fue necesario procesar gran cantidad de información de fuentes nacionales, provinciales y locales, que exigió un alto grado de profesionalidad y laboriosidad de los compañeros directamente involucrados en esta tarea. Se trabajó básicamente con estadísticas oficiales, para lo que se contó con la colaboración de la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI) y de otras instituciones nacionales.

El valor principal de estas mediciones no radica en la precisión o la naturaleza concluyente de los resultados; viene dado por el aporte de una metodología de cálculo que pretende acompañar el proceso de transformaciones nacionales y territoriales en marcha. Se trata, por tanto, de una metodología que resulta perfectible, flexible y ajustable, en función de la disponibilidad de información relevante, la calidad de esa información y las prioridades de los territorios.

Numerosas instituciones nacionales han estado vinculadas, por distintas vías, al Equipo Nacional que elaboró esta investigación, mediante la intervención de sus especialistas en los trabajos de redacción, como autores, colaboradores y revisores; participación en los diversos talleres organizados; aporte de informaciones relevantes, entre otras acciones. A todas ellas, nuestra sincera gratitud. Agradecemos también a los directivos y funcionarios de la Oficina del PNUD en La Habana, y a los consultores internacionales que acompañaron este esfuerzo, por toda la colaboración brindada durante su realización.



Ramón Pichs Madruga
Director del CIEM

» ACRÓNIMOS

ACLIFIM

Asociación Cubana de Limitados Físico-Motores

AGROCADENAS

Programa de Apoyo al Fortalecimiento de Cadenas Agroalimentarias a Nivel Local

ALBA

Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América

AMA

Agencia de Medio Ambiente

AMPP

Asamblea Municipal del Poder Popular

ANAP

Asociación Nacional de Agricultores Pequeños

ANCI

Asociación Nacional de Ciegos de Cuba

ANEC

Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba

ANPP

Asamblea Nacional del Poder Popular

ANSOC

Asociación Nacional de Sordos de Cuba

APPI

Anti-Poverty Partnership Initiative / Iniciativa de Asociación Anti-Pobreza

APS

Atención Primaria de Salud

ART

Articulación de Redes Territoriales para el Desarrollo Humano Sostenible

BANDEC

Banco de Crédito y Comercio

BASAL

Bases Ambientales para la Sostenibilidad Alimentaria Local

BCC

Banco Central de Cuba

BM

Banco Mundial

BSE

Bienes y Servicios de los Ecosistemas

CADEL

Centro de Apoyo al Desarrollo Local

CAM

Consejo de Administración Municipal

CAME

Consejo de Ayuda Mutua Económica

CAP

Consejo de Administración Provincial

CCC/MIC

Centro de Creación de Capacidades para el Manejo Integrado Costero

CCS

Cooperativa de Créditos y Servicios

CEDEL

Centro de Desarrollo Local y Comunitario

CEDEM

Centro de Estudios Demográficos

CEDES

Centro para el Desarrollo Sociocultural

CE-GESTA

Centro de Estudios de Dirección, Desarrollo Local, Turismo y Cooperativismo

CEM

Centro de Estudios de la Mujer

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CEPDE

Centro de Estudios de Población y Desarrollo

CGAPO

Comisión Gubernamental para la Atención a las Provincias Orientales

CGRR

Centro de Gestión para la Reducción de Riesgos

CIDEM

Centro de Investigación y Desarrollo de Estructuras y Materiales

CIEM

Centro de Investigaciones de la Economía Mundial

CIERIC

Centro de Intercambio y Referencia-Iniciativas Comunitarias

CINU

Centro de Información de Naciones Unidas

CITMA

Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente

CM

Comisión Multidisciplinaria

CNAE

Consejo Nacional de las Artes Escénicas

CNAP (1)

Consejo Nacional de Patrimonio

CNAP (2)

Consejo Nacional de las Artes Plásticas

CNAP (3)

Centro Nacional de Áreas Protegidas

CNC

Comité Nacional de Coordinación

CNCC

Consejo Nacional de Casas de Cultura

CND

Contribución Nacionalmente Determinada a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático

CNH

Comité Nacional de Hábitat

CNPC

Consejo Nacional de Patrimonio Cultural

COSUDE

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación

CPP

Country Partnership Program / Programa de Asociación de País

CPV

Censo de Población y Viviendas

CTC

Central de Trabajadores de Cuba

CTDL

Contribución Territorial para el Desarrollo Local

CUBAENERGIA

Centro de Gestión de la Información y la Energía

CUC

Peso Convertible (En los momentos en que se redacta este estudio están vigentes en el país dos tasas de cambio del CUC con relación al CUP, una para personas jurídicas (1 CUC = 1 CUP) y otra para personas naturales (1 CUC = 25 CUP).

CUM

Centro Universitario Municipal

CUP

Peso Cubano

DBO

Demanda Bioquímica de Oxígeno

DET

Desarrollo Económico Territorial

DHL

Desarrollo Humano Local

DL (1)

Desarrollo Local

DL (2)

Decreto Ley

DPA

División Político-Administrativa

EAN

Estrategia Ambiental Nacional

EAT

Estrategia Ambiental Territorial

EDM

Estrategia de Desarrollo Municipal

EDP

Estrategia de Desarrollo Provincial

EEPIH

Estación Experimental de Pastos y Forrajes "Indio Hatuey"

EE. UU.

Estados Unidos

EGSA

Encuesta de Género en el Sector Agropecuario

ENIG

Encuesta Nacional sobre Igualdad de Género

ENOT

Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial

ETECSA

Empresa de Telecomunicaciones de Cuba. S.A.

EUT

Encuesta sobre el Uso del Tiempo

EVN

Esperanza de Vida al Nacer

FAR

Fuerzas Armadas Revolucionarias

FAO

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FCOM

Facultad de Comunicación de la Universidad de La Habana

FIART

Feria Internacional de Artesanía

FMC

Federación de Mujeres Cubanas

FMI

Fondo Monetario Internacional

FRE

Fuentes Renovables de Energía

FRIDEL

Fondo Rotativo para Iniciativas de Desarrollo Económico Local

GEDEL (1)

Gestión del Desarrollo Local

GEDEL (2)

Centro Provincial para la Gestión del Desarrollo Local

GEF

Global Environment Facility / Fondo para el Medio Ambiente Mundial

GEI

Gases de Efecto Invernadero

GFDL

Gestión de la Financiación para el Desarrollo Local

GMDL

Grupos Municipales de Desarrollo Local

GNUD

Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo

GPLVM

Dirección para la Producción Local y Venta de Materiales

GS/VAB

Gasto de Salario por Peso de Valor Agregado Bruto

GTAGT

Grupo Técnico Asesor para la Gestión Turística

GTM

Grupo de Trabajo Municipal

GUCID

Red de Gestión Universitaria del Conocimiento e Innovación para el Desarrollo

HEGOA

Instituto de Investigaciones sobre el Desarrollo Humano y la Cooperación Internacional

HTA

Hipertensión Arterial

ICAIC

Instituto Cubano de Arte e Industria Cinematográficos

ICL

Instituto Cubano del Libro

ICM

Instituto Cubano de la Música

ICP

Índice de Capacidad Potencial

I+D

Investigación y Desarrollo

I+D+I

Investigación, Desarrollo e Innovación

ID

Indicador Directivo

IDG

Índice de Desarrollo de Género

IDH

Índice de Desarrollo Humano

IDH-D

Índice de Desarrollo Humano por la Medida de Desigualdad

IDHDE

Índice de Desarrollo Humano en la Dimensión Económica

IDHDS

Índice de Desarrollo Humano Dimensión Social

IDHL

Índice de Desarrollo Humano Local

IDHM

Índice de Desarrollo Humano Municipal

IDHP

Índice de Desarrollo Humano Provincial

IDT

Índice de Desarrollo Territorial

IDTHE

Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad

IED

Inversión Extranjera Directa

IES

Índice Económico Sintético

IGECSA

Igualdad de Género para la Gestión con Calidad de la Seguridad Alimentaria

IL

Indicador Límite

ILPES

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social

IMDL

Iniciativa Municipal de Desarrollo Local

INB

Ingreso Nacional Bruto

INDER

Instituto Nacional de Deportes, Educación Física y Recreación

INIE

Instituto Nacional de Investigaciones Económicas

INRH

Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos

INSS

Instituto Nacional de Seguridad Social

IPCC

Intergovernmental Panel on Climate Change / Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático

IPF

Instituto de Planificación Física

ITDHE

Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad

ITNR

Índice del Trabajo No Remunerado

ITU

International Telecommunications Union / Unión Internacional de Telecomunicaciones

MAB

Man And Biosphere Program / Programa "El Hombre y la Biosfera"

MAPS

Mainstreaming, Acceleration and Policy Support / Transversalización, Aceleración y Apoyo a Políticas

MEIJ

Municipio Especial Isla de la Juventud

MEP

Ministerio de Economía y Planificación

MES

Ministerio de Educación Superior

MFP

Ministerio de Finanzas y Precios

MIC

Manejo Integrado Costero

MICONS

Ministerio de la Construcción

MINAG

Ministerio de la Agricultura

MINAZ

Ministerio del Azúcar

MINCEX

Ministerio de Comercio Exterior e Inversión Extranjera

MINCULT

Ministerio de Cultura

MINED

Ministerio de Educación

MINFAR

Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias

MININT

Ministerio del Interior

MINREX

Ministerio de Relaciones Exteriores

MINSAP

Ministerio de Salud Pública

MINTUR

Ministerio de Turismo

MM

Miles de Millones

MMP

Miles de Millones de Pesos

MOA

Modelo de Ordenamiento Ambiental Municipal

MST

Manejo Sostenible de Tierras

MTSS

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

MUSD

Millones de Dólares Estadounidenses

OACE

Organismo de la Administración Central del Estado

ODM

Objetivos de Desarrollo del Milenio

ODR

Oficina del Desarrollo de la Reconversión

ODS

Objetivos de Desarrollo Sostenible

OE

Objetivo Específico

OIT

Organización Internacional del Trabajo

OLPP

Órganos Locales del Poder Popular

OMM

Organización Meteorológica Mundial

OMS

Organización Mundial de la Salud

ONEI

Oficina Nacional de Estadística e Información (antes de 2009 se llamaba Oficina Nacional de Estadísticas, ONE)

ONG

Organización No Gubernamental

ONU

Organización de las Naciones Unidas

ONU-AMBIENTE

Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente

OPS

Organización Panamericana de la Salud

OSDE

Organismo Superior de Dirección Empresarial

OXFAM

Oxford Committee for Famine Relief

PADIT

Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial

PAN

Plan de Acción Nacional de la República de Cuba de Aseguramiento a la IV Conferencia de la ONU sobre la Mujer

PAT

Puntos de Alerta Temprana

PC

Programa Conjunto

PCC

Partido Comunista de Cuba

PDHL

Programa de Desarrollo Humano Local

PDI

Programa de Desarrollo Integral

PDIM

Plan de Desarrollo Integral Municipal

PDLC

Programa de Desarrollo Local desde la Cultura

PE

Presupuesto del Estado

PEA

Población Económicamente Activa

PGOT

Plan General de Ordenamiento Territorial

PIAL

Proyecto de Innovación Agropecuaria Local

PIAS

Plan de Inversiones en Ambiente y Salud

PIB

Producto Interno Bruto

PMA

Programa Mundial de Alimentos

PNDES

Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social

PNEA

Población No Económicamente Activa

PNUD

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo



POS

Terminales de Puntos de Venta

PPA

Paridad de Poder Adquisitivo

PPD

Programa de Pequeñas Donaciones

PPOT

Plan Provincial de Ordenamiento Territorial

PRODEL

Programa de Fortalecimiento de Capacidades Municipales para el Desarrollo Local

PROEMDIS

Programa de Empleo a Discapacitados

PVR

Estudios de Peligro, Vulnerabilidad y Riesgo

SADEL

Subgrupos de Apoyo al Desarrollo Económico Local

SAF

Servicio de Atención a la Familia

SAT

Sistema de Alerta Temprana

SC

Proyecto "Archipiélago Sabana-Camagüey"

SIAL

Sistema de Innovación Agropecuaria Local

SIG

Sistema de Información Geográfica

SIL

Sistemas Locales de Innovación

SILOS

Sistemas Locales de Salud

SNS

Sistema Nacional de Salud

SNSP

Sistema Nacional de Salud Pública

ST

Secretaría Técnica

SUM

Sedes Universitarias Municipales

TAE

Tasa de Actividad Económica

TD

Tasa de Desocupación

TIC

Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

TMI

Tasa de Mortalidad Infantil

TMM

Tasa de Mortalidad Materna

TMM5

Tasa de Mortalidad del Menor de 5 años

TNR

Trabajo No Remunerado

TO

Tasa de Ocupación

TPCP

Trabajador por Cuenta Propia

UCI

Universidad de las Ciencias Informáticas

UE

Unión Europea

UEB

Unidad Empresarial de Base

UH

Universidad de La Habana

UIC

Unión de Informáticos de Cuba

UNEAC

Unión de Escritores y Artistas de Cuba

UNESCO

Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNFPA

Fondo de Población de las Naciones Unidas

UN-HABITAT

Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

UNICEF

Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

UNIFEM

Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

URSS

Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

USD

United States Dollar / Dólar Estadounidense

VIH-SIDA

Virus de Inmunodeficiencia Humana – Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida

ZEDM

Zona Especial de Desarrollo del Mariel

INFORME NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO - CUBA 2019

ASCENSO A LA RAÍZ

La perspectiva local del desarrollo humano en Cuba

RESUMEN EJECUTIVO



*Al servicio
de las personas
y las naciones*





OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



En septiembre de 2015, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la que constituye desde entonces la base conceptual y la principal guía de políticas para el desarrollo, adoptada por la comunidad internacional para las próximas dos décadas.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030 comparten la filosofía y el concepto del Desarrollo Humano elaborada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a partir de 1990. Esta es una herramienta enriquecida por tres decenios de debate intelectual, de Informes Anuales a nivel global, regional y nacional; y de aplicación de políticas utilizando el concepto de Desarrollo Humano como eje, donde cada ser humano cuenta y hay igualdad de valor en cada vida humana.

El PNUD, sobre la base de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el compromiso con los principios de universalidad, igualdad y no dejar a nadie atrás, busca contribuir con los países a lograr el desarrollo sostenible mediante la erradicación de la pobreza en todas sus

formas y dimensiones, la aceleración de las transformaciones estructurales para el desarrollo sostenible y la creación de resiliencia ante las crisis y las perturbaciones.

El informe que aquí se presenta: *Ascenso hacia la Raíz: La perspectiva local del desarrollo humano en Cuba*, es el cuarto Informe Nacional sobre Desarrollo Humano elaborado en el país. Se trata de un documento pionero, al combinar la perspectiva del desarrollo humano con el proceso de avance por cumplir el reto planteado por los ODS y la Agenda 2030. Es el resultado de un trabajo investigativo basado en la especificidad, diversidad e historia cubanas. El equipo de investigadores del CIEM tuvo a su cargo la coordinación del grupo integrado por académicos de la Universidad de La Habana, representantes de territorios del gobierno y el grupo de expertos como consultores.

Este informe da continuidad a una valiosa tradición del PNUD en Cuba, de pensar las políticas para el desarrollo aprovechando el aprendizaje, las alianzas y capacidades de una red global, pero focalizada en el desarrollo nacional, y liderada por expertos locales.

En Cuba ya se han elaborado tres Informes Nacionales de Desarrollo Humano: *Investigación sobre Desarrollo Humano en Cuba 1996*, *Investigación sobre Desarrollo Humano y Equidad en Cuba 1999*; e *Investigación sobre Ciencia, Tecnología y Desarrollo Humano en Cuba 2003*, los cuales fueron ejecutados por un equipo integrado por el Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), —que también organizó la participación de otras instituciones académicas—, consultores especializados y la Oficina del PNUD en La Habana; con el acompañamiento de la Oficina del Informe de Desarrollo Humano del PNUD en Nueva York (HDRO, por sus siglas en inglés) y el Buró Regional de América Latina y el Caribe (RBLAC, por sus siglas en inglés).

EL DESARROLLO HUMANO LOCAL Y LA ACTUALIZACIÓN DEL MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Este trabajo se ha propuesto tomar como centro de análisis el desarrollo local y examinarlo en sus múltiples relaciones con los contenidos de los documentos rectores de la estrategia y las políticas nacionales: *Bases del Plan de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030 (PNDES)*, *Lineamientos de la Política Económica y Social y la Conceptualización del Modelo Económico y Social*. En un proceso que tiene como referente internacional la Agenda 2030 y que se apoya en el desarrollo local, en oportuna sincronía con el relevante papel reconocido al desarrollo de los municipios en los mencionados documentos y, de modo especial, en la Constitución aprobada en un referendo nacional en abril de 2019.

Cuba tiene firme compromiso con el cumplimiento de la Agenda 2030 y los ODS. En el *Informe Voluntario de Cuba (2019)* sobre la implementación de la agenda se expresa que una muestra de ese compromiso es la alineación de los seis Ejes Estratégicos del PNDES con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

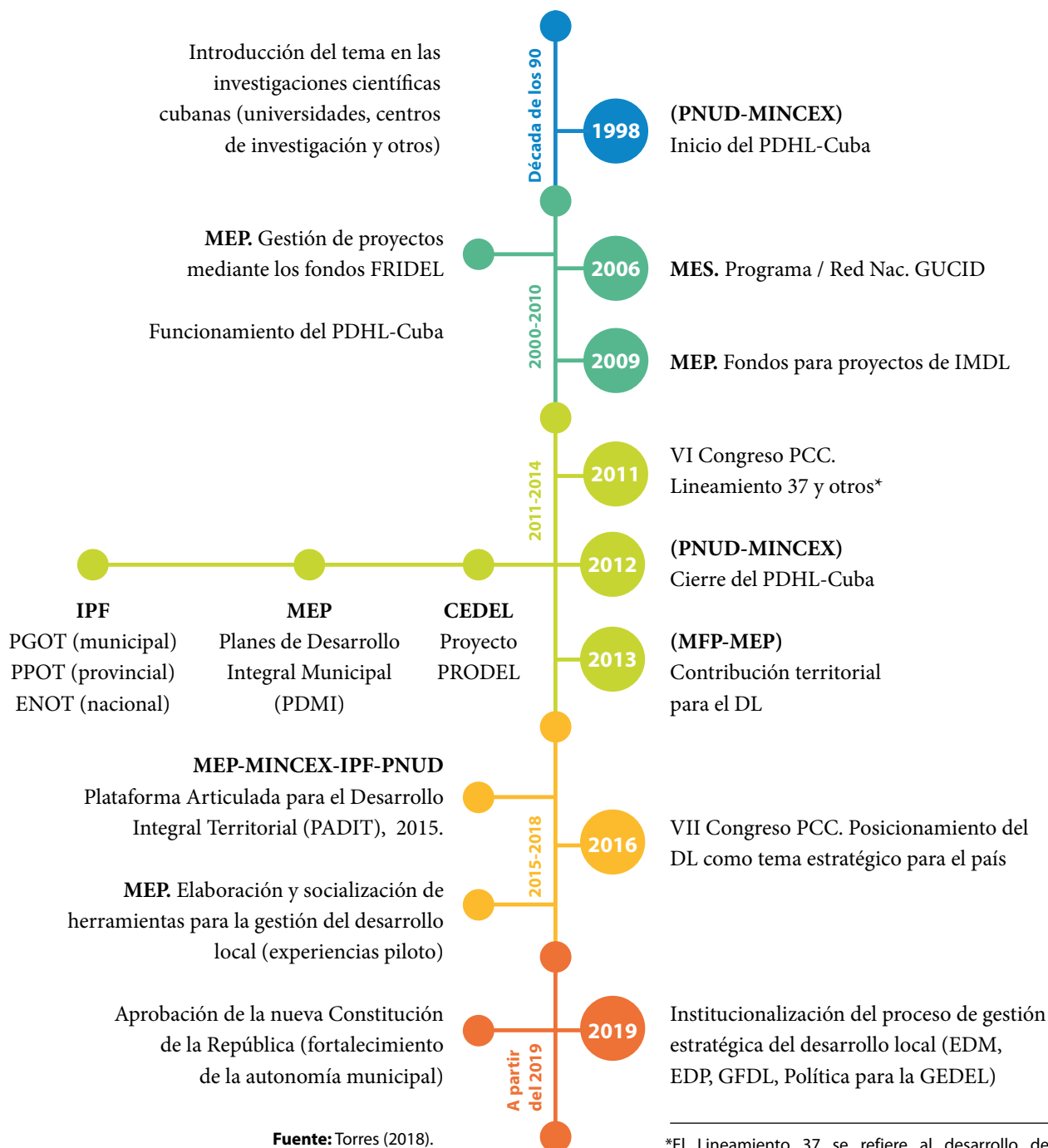
La investigación sobre desarrollo local en Cuba: algunos hitos.



La Agenda 2030 hace un claro llamado a no dejar a nadie atrás. El enfoque de desarrollo humano propone incrementar capacidades, empoderar a las personas y el desarrollo del

municipio, entendido como pieza clave en la estrategia cubana, para impulsar el empoderamiento local como componente indispensable en el éxito de la estrategia nacional.

Momentos clave en la evolución del desarrollo económico local.



*El Lineamiento 37 se refiere al desarrollo de proyectos locales, en especial para la producción de alimentos, como estrategia de trabajo para el autoabastecimiento municipal. Otros lineamientos relevantes sobre el desarrollo local: 21, 61, 103, 264, entre otros.

En Cuba ha sido suceso trascendente adoptar el desarrollo humano local que, por su carácter multidimensional e integrado es un propulsor desde la base y —en sentido inverso— aporta una concepción innovadora al desarrollo.

De este modo, el *desarrollo humano local* como concepto y principio para la acción, articula y conecta la agenda global de desarrollo (ODS) con la agenda nacional, y coloca en el centro la expansión de capacidades de cada cubana y cubano, en cada rincón del archipiélago.

El componente territorial del desarrollo no es una novedad en Cuba, pero sí lo es la importancia que ahora le concede la estrategia nacional de desarrollo y las acciones de política en proceso de ejecución. Una muestra de este cambio de paradigma se refleja en los diferentes programas, acciones, iniciativas y proyectos que el gobierno auspicia y lidera. Uno de los importantes programas es la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT), encabezada por los Ministerios de Economía, de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera, y el Instituto de Planificación Física, junto a otras instituciones nacionales y locales; que hace de la articulación multinivel, la descentralización y la financiación para el desarrollo, un núcleo para la toma de decisiones a favor del desarrollo territorial y las iniciativas locales para el desarrollo.

Aunque en diversos momentos el desarrollo territorial fue mencionado como ingrediente de la estrategia nacional, no es hasta el surgimiento de la *Actualización del Modelo Económico y Social*, en el año 2009, que adquiere una función relevante y es considerado como uno de sus pilares.

La incorporación del desarrollo local al debate internacional sobre las vías y modos de lograr el desarrollo es de fecha relativamente reciente y ese ha sido uno de los factores que contribu-

ye a explicar su ausencia durante décadas en la estrategia cubana. Otro factor fue la concepción sobre la planificación centralizada, en la que las localidades debían esperar por decisiones centrales que pretendían definir al detalle los procesos de desarrollo en lugares y contextos concretos, alejados de los grandes centros urbanos y poco estudiados en su especificidad.

La planificación en la forma centralizada practicada entendía el desarrollo como un resultado de grandes planes nacionales, que desde arriba llegaban a impactar a los municipios. Estos recibirían pasivamente esos planes en los que la participación de los factores locales era escasa. Lo negativo de tal esquema no era la lógica subordinación al nivel nacional, sino la pasividad de los territorios y la carencia de interacciones entre ellos y los niveles centrales, que esterilizaba los saberes y las experiencias locales y minimizaba a sus actores a la condición de receptores pasivos.

El informe ofrece un recuento del crecimiento del debate actual sobre el desarrollo humano local, con los aportes de diversos autores extranjeros y cubanos, así como los estudios académicos que en el país se han realizado. De ese debate se extrae la conclusión que el desarrollo humano local confiere un papel protagónico a los actores económicos, sociales y políticos del territorio en la planificación, la construcción y la gestión de su actividad.

Esto no significa la desvinculación del proyecto nacional, sino el reconocimiento de la capacidad local para aprovechar las oportunidades y lidiar con las dificultades mediante el despliegue de su potencial. Se trata de llevar a la práctica la articulación de lo territorial con lo nacional en ambos sentidos para favorecer la economía local; así como la sinergia de su economía, sociedad, las personas, empresas e instituciones, en el diseño y realización de sus proyectos colectivos e individuales.

1 FÍSICO AMBIENTAL

Capacidad agroproductiva, afectaciones a los suelos agrícolas, existencia de recursos naturales aprovechables, presencia y satisfacción de agua.

3 SISTEMA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO SOCIAL

Estado de la vivienda, viviendas de bajas condiciones, urbanizaciones incompletas, insuficiencia de servicios sociales, clasificación de la población en edad laboral, relación empleo-población económicamente activa, población servida por alcantarillado.

2 ECONÓMICO PRODUCTIVO

Industria azucarera desactivada, áreas del MINAZ transformadas para la producción de alimentos, presencia de hoteles para el turismo internacional o instalaciones para la Operación Milagro, ingreso monetario per cápita, existencia de yacimientos e instalaciones de materiales de construcción.

4 INFRAESTRUCTURA

Estado de la red vial, accesibilidad, población servida con viajes frecuentes en transporte público, zonas con deficiencias de comunicación.

LA MEDICIÓN DEL PROGRESO TERRITORIAL EN EL ACTUAL CONTEXTO PAÍS

Este cuarto informe incluye un muy importante capítulo dedicado a mediciones y comparaciones basadas en estadísticas, que da continuidad a lo realizado en los tres informes nacionales anteriores.

Ese capítulo corona el esfuerzo analítico de los redactores. En él se ofrece el cálculo del Índice de Desarrollo Humano para todas las provincias (IDHP) y se avanza un importante paso más al incluir el cálculo del Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDHM) por primera vez para los municipios del país y calculado sobre bases comparables.

Para culminar este esfuerzo y con la intención de potenciar el uso de la información oficial, los autores tuvieron que hacer una tenaz búsqueda y procesamiento de información estadística, no fácilmente asequible ni procesable, con la colaboración de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI) y de otras instituciones. En su empeño de rigurosidad estadística y acercamiento a los indicadores ODS, fueron identificados varios proxis en las ocho dimensiones consideradas para la medición a escala provincial: Salud, Educación, Economía, Ingresos (salarios), Consu-

mo, Servicios Básicos, Medio Ambiente y Participación Política.

Un logro relevante del presente informe es poder aportar, por primera vez, a las provincias y municipios un enfoque multidimensional, sintético y que incorpora la relevancia del medio ambiente en las mediciones del IDH en el espíritu de la Agenda 2030. Esto pone en manos de los gobiernos una herramienta analítica importante para la toma de decisiones.

Se integran al análisis los avances en los temas que son fundamentales en el desarrollo humano, con los esfuerzos, las realizaciones y los límites que Cuba enfrenta en su coyuntura específica —de características no compartidas con otros países—, a partir del desarrollo local y desde su perspectiva.

En el trabajo que se presenta aparecen cuatro realidades que atraviesan de modo transversal su contenido y son de obligada consideración para caracterizar y entender la especificidad cubana. Una de ellas es que en el Índice de Desarrollo Humano que anualmente calcula el PNUD, Cuba aparece en 2017 en el lugar 73 entre 189 países, en el grupo de países de desarrollo humano alto, con un valor de 0,777. Sus destacados resultados en educación y salud le permiten compensar el

descenso que en el índice ocasiona el relativamente bajo Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita, lo que subraya la elevada capacidad para aprovechar el ingreso nacional y generar alto desarrollo social en indicadores básicos a partir de una limitada base económica.

Otra realidad mencionada por los autores en diversos capítulos es la fuerte gravitación negativa del bloqueo económico aplicado en las últimas seis décadas por doce sucesivas administraciones norteamericanas, que ha significado costos financieros, humanos y posibilidades inferiores de acceso a muy importantes fuentes de desarrollo.

La tercera realidad, que está presente a lo largo del informe, es el efecto negativo de la fuerte crisis económica —conocida como Período Especial— que de modo abrupto impactó a la economía y la sociedad cubanas en los inicios de la década de los años 90 del pasado siglo. Sus efectos alcanzaron a todos los sectores de la economía y obligaron a reorientar la estrategia, y todavía influyen en la realidad nacional actual.

La cuarta y última se refiere a las oportunidades que proporciona el proceso de actualización del modelo económico y social, en cuyo marco se han aprobado documentos estratégicos, como las Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030 (PNDES); y el Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático, conocido como Tarea Vida.

A continuación de la exposición sobre el significado e importancia del desarrollo humano local, el informe aborda el análisis del estado actual de temas que son determinantes para evaluar los logros, las carencias y los desafíos que encara la nación en el presente y en años futuros.

La descentralización en marcha, el empleo y los salarios, la seguridad y asistencia social, la

salud pública, la educación, el medio ambiente, la situación de la mujer y la cultura, constituyen capítulos en los que se hace énfasis en su situación actual, sin omitir referencias a momentos destacados que marcaron hitos positivos en su desarrollo específico o impactaron negativamente, así como las discusiones actuales enfocadas en fuertes retos para continuar el proceso de desarrollo.

EL DESARROLLO HUMANO LOCAL EN LA PERSPECTIVA MUNICIPAL

La crisis económica de los años 90 abrió posibilidades de acción autónoma a los municipios en la búsqueda de soluciones y alternativas locales para el abastecimiento de productos y el diseño de estructuras organizativas que fueran más funcionales en aquellas circunstancias; sin embargo, ese espacio de autonomía fue desapareciendo al producirse cierta recuperación y el retorno a los métodos centralizados desde los niveles nacional y provincial.

La visión actual es potenciar lo local como espacio favorable para la gestión del desarrollo. Hacer que el municipio no sea solamente un agente de recaudación o una instancia para recuperar establecimientos de comercio minorista o aplicar políticas públicas, sino un centro propulsor de políticas que —en articulación y coordinación con la estrategia nacional— contribuya a conducir la vida social y económica del territorio.

Los municipios han de ser creadores de iniciativas locales que estimulen la producción de alimentos, la construcción de viviendas, las ofertas complementarias para el turismo, (incluyendo las culturales), el establecimiento de cadenas productivas y otros proyectos para la conservación del ambiente y el crecimiento de la vida cultural. Sus acciones en el estímulo a cadenas locales de valor pueden culminar con la sustitución de importaciones, incentivar exportaciones e inducir al cierre de ciclos

productivos relacionados con la seguridad alimentaria.

No se trata de que los municipios se conviertan en territorios autónomos o independientes, sino que dispongan de facultades y competencias que en la práctica los empoderen para cumplir la función de activos agentes y gestores del desarrollo. Su gestión se debe apoyar en el liderazgo de los gobiernos municipales, los cuales deben abrirse a la generación de conocimientos mediante la alianza gobierno-universidad para aspirar a que los municipios lleguen a ser espacios territoriales de innovación, de construcción social y factores activos de cambio estructural.

No todo consiste en recibir facultades y capacidades de decisión; la gestión de proyectos actual es deficitaria, y es imprescindible desarrollar una cultura de gestión, que permita aprovechar financiamientos externos o nacionales. Recibir poderes de decisión requiere como corolario inseparable la capacidad de utilizarlos con eficiencia en todos los aspectos. Limitantes al desarrollo local no han sido solo la falta de financiamiento, sino también la insuficiente capacitación de los actores para absorberlo y administrarlo, y la superposición de estructuras administrativas centralizadas que entorpecen los procesos de desarrollo.

Los municipios son, además, espacios adecuados para establecer y consolidar las alianzas entre diferentes formas de propiedad y gestión. El desarrollo local que se aspira a fortalecer tiene que incluir la cooperación sistemática entre los sectores estatal, cooperativo y privado; y en no menor medida entre el gobierno, las empresas, las variadas instituciones locales y las personas que en el territorio llevan adelante sus proyectos de vida.

La descentralización que se va abriendo paso es la puerta de entrada al desarrollo local, pero ella será efectiva si avanza en estrecha sinergia con la formación de una cultura de gestión

municipal y en el marco general de desarrollo de la nación, para que el municipio ejerza sus atribuciones ampliadas, sin desconectarse del curso general que siga la estrategia nacional.

El análisis realizado en esta investigación incluye los principales sectores sociales (empleo, seguridad social, salud, educación, cultura) e importantes áreas de actividad socio-ambiental como los problemas del medio ambiente y la situación de la mujer. En estas áreas, Cuba ocupa posiciones destacadas como resultado de políticas sociales universales aplicadas. Esos logros sociales son fortalezas para lidiar con la complicada coyuntura económica y con el proceso de cambios planteado por la *Actualización del Modelo Económico y Social*, que tiene en el desarrollo local una de sus bases.

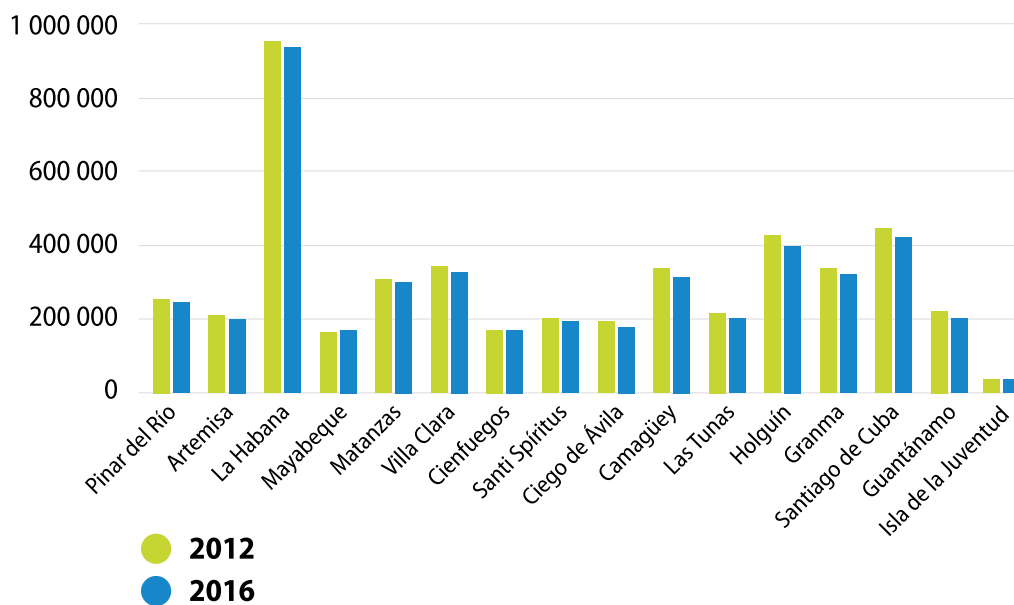
Los sectores sociales mencionados enfrentan también tensiones, muestran huellas de impactos adversos causados por la crisis económica y en ocasiones necesitan cambios en la legislación y en las políticas para actuar en nuevos escenarios. El informe destaca que incluso las áreas de fortaleza requieren acción y llama la atención acerca de algunos problemas que constituyen desafíos para el desarrollo sostenible.

LA POLÍTICA DEL PLENO EMPLEO ACTUAL

La política de pleno empleo sin discriminación de sexo, raza o religión es un principio básico del modelo de desarrollo y ha logrado destacados resultados.

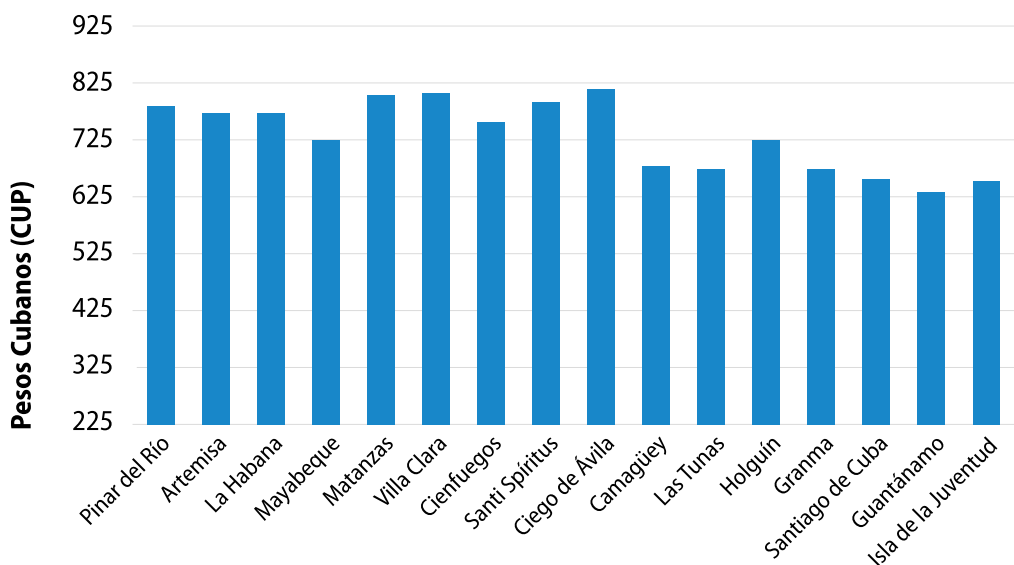
Sin embargo, en los años recientes la situación laboral y salarial se ha hecho más heterogénea y compleja. Ello se debe al crecimiento del sector no estatal, al proceso de disponibilidad laboral y a las variadas formas de nuevas regulaciones salariales en conexión con la doble circulación monetaria. La heterogeneidad laboral y salarial coexiste y se entrelaza con la distancia entre el ingreso salarial y las necesidades que afectan a una franja de la población.

Ocupados según territorios. Cuba: 2012 y 2016.



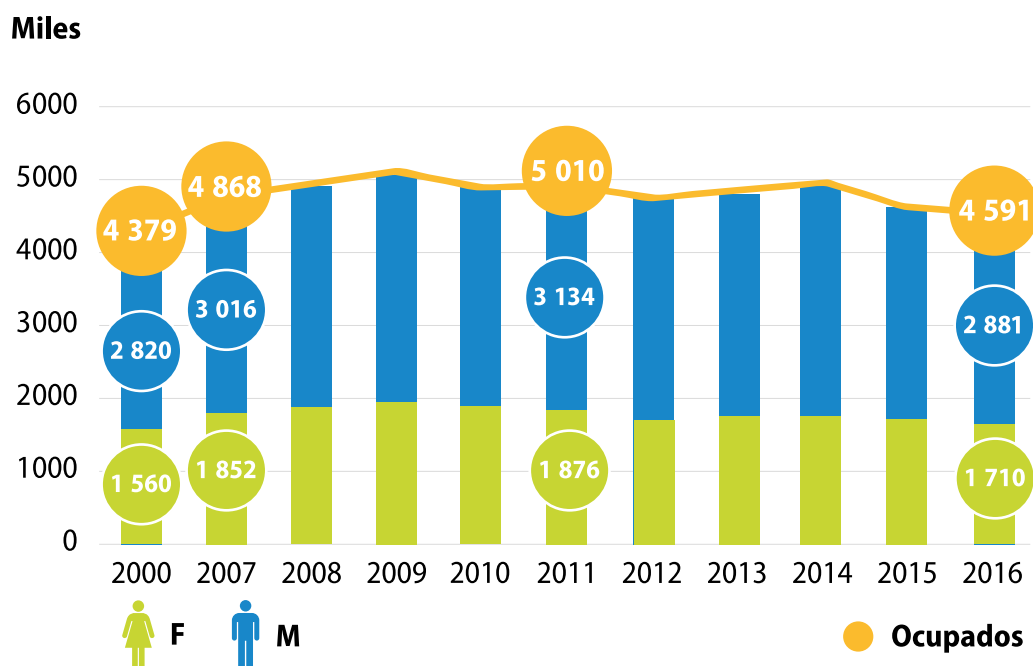
Fuente: Elaboración propia a partir del Anuarios Estadísticos Provinciales de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI, 2015) y (ONEI, 2016), y el Censo de Población y Viviendas de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI, 2012).

Salario medio en pesos pубanos (CUP) por territorios. Cuba: 2016.



Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario Estadístico de Cuba de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI, 2017).

Ocupados, total y por sexo. Cuba: 2007-2016.



Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario Estadístico de Cuba de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI, 2010), (ONEI, 2016).

Se ha generado una mayor desigualdad territorial en el empleo, que recae con mayor fuerza sobre las provincias orientales. La tendencia al aumento del empleo en el sector de los servicios se mantiene de modo persistente en el período analizado, en escala superior a la dinámica del empleo en la industria y la agricultura. A pesar de los grandes esfuerzos para incrementar la participación laboral de las mujeres en igualdad de condiciones con los hombres, existe una brecha de género que tiende a aumentar en la mayoría de los indicadores analizados.

SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL. ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL Y VULNERABILIDAD SOCIAL

Poseer una alta esperanza de vida es una expresión de desarrollo asociado a una activa política social y sostenida voluntad política. Cuba ha alcanzado una esperanza de vida, de 78,45 años para toda la población, expresada

en 80,45 años para las mujeres y 76,50 años, en los hombres. Este nivel es propio de países desarrollados, y en la región latinoamericana ocupa uno de los dos primeros lugares en cuanto al envejecimiento poblacional.

La seguridad y asistencia social siguen dando alta protección a las personas más vulnerables. Haber alcanzado en indicadores de salud niveles de países desarrollados implica fuertes retos para un país cuya base económica no tiene un desarrollo en correspondencia con el costoso sector de la salud, ni la infraestructura necesaria para hacer frente a las tendencias demográficas. Sobre este sector gravitan la escasez de recursos y la creciente demanda de asistencia relacionada con el reto del envejecimiento poblacional.

Es un desafío la sustentabilidad económica del sistema en el contexto de bajo crecimiento económico y envejecimiento acelerado de la población, lo que implica una carga creciente

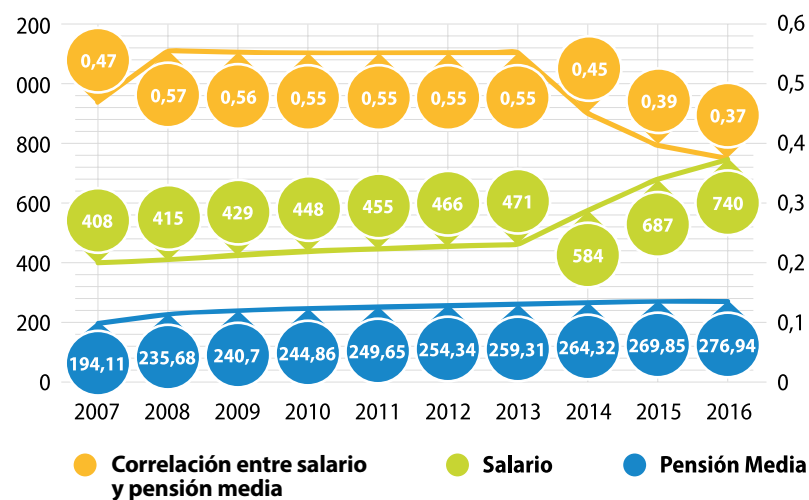
sobre la población en edad laboral. Adicionalmente, las prestaciones de la asistencia social no se aplican con criterios homogéneos en todas las provincias y municipios, lo cual subraya la necesidad e importancia de generar, desde lo local, iniciativas que tomen en cuenta las diferencias y eviten desigualdades en la aplicación de políticas.

LA SALUD PÚBLICA EN CUBA

La salud pública cubana muestra resultados relevantes a nivel mundial que le han aportado un sólido prestigio, sostenido a pesar de la severa crisis económica. Cuba posee un expediente impresionante en cuanto a cooperación internacional en el sector de la salud, reconocido por la OMS y la OPS. La población cubana sigue teniendo un sistema de salud gratuito y universal, disponible para todas las personas y todos los territorios. Se refleja en indicadores, tales como la mortalidad infantil (MI), de 4 por cada 1000 nacidos vivos.

A pesar de estos resultados, el sistema de salud cubano sufre los impactos del bloqueo económico, comercial y financiero, que aten-

Relación entre salario y pensión media, coeficiente de correlación nacional. Cuba: 2007-2016.



Fuente: Elaboración propia a partir de Anuario Estadístico de Cuba de la Oficina Nacional de Estadística e Información, varios años.

tan contra la calidad de los servicios médicos por la falta de medicamentos, insumos y equipamiento para los hospitales, entre otros.

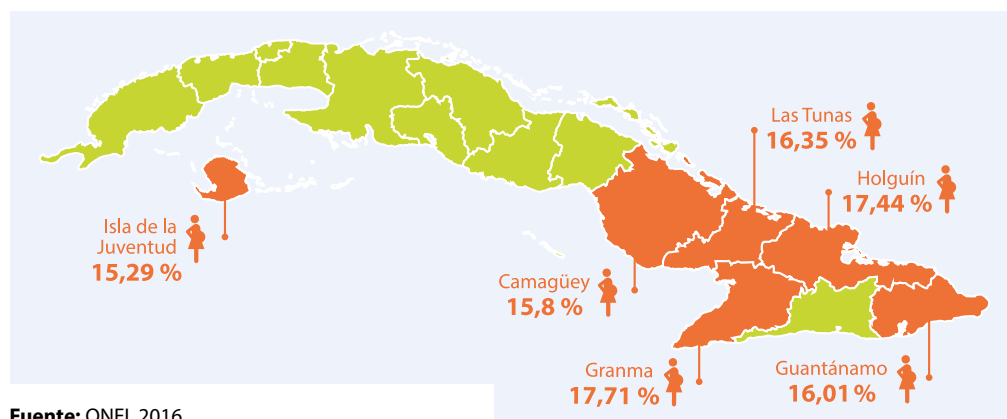
La compactación de los servicios de salud, decisión asociada a la búsqueda de una mayor eficiencia económica en el sector para

La mortalidad infantil en Cuba.



Fuente: ONEI, 2016

Provincias que alcanzaron los porcentajes más elevados de mujeres adolescentes con hijos.



Fuente: ONEI, 2016.

impedir el deterioro de los servicios básicos, no ha eliminado enfoques esenciales como el universalismo y la gratuidad; pero plantea retos al producir diferencias en el acceso a dichos servicios en las localidades que requieren de atención más directa, sistemática y especializada.

El embarazo y la alta tasa de fecundidad en las adolescentes son problemas por resolver en materia de salud sexual y reproductiva que tienen, no solo consecuencias biológicas, sino también sociales, pues apartan a ese segmento de la población de un proyecto autónomo de vida, basado en la educación y el empleo en condiciones de independencia económica.

LA EDUCACIÓN Y SUS RETOS

El sistema nacional de educación gratuito, abierto a toda la población sin exclusiones y cubriendo todo el país, ha hecho posible una alfabetización masiva y la existencia de altos niveles educativos. La educación conserva su prioridad y muestra expresiones especializadas de alto valor, como la educación artística y la educación especial dirigida a personas con discapacidad.

No obstante, la educación no está exenta de problemas relacionados con: mantenimiento

de las edificaciones, falta de mobiliario en centros educacionales, insuficiente acceso a Internet, déficit de equipos de computación, de laboratorios y de docentes en ciertos niveles de enseñanza.

En años recientes, la educación superior ha sufrido una acentuada disminución de matrícula, asociada al efecto combinado del estricto nivel de exigencia para los exámenes de ingreso a las universidades y de una mayor motivación de los jóvenes por especialidades tecnológicas, que acortan el tiempo de estudio e incrementan la rápida posibilidad de empleo. Esta tendencia comenzó a revertirse con la creación de nuevas carreras de perfiles asociados a las tecnologías de la información y las comunicaciones, facilidades para un mayor acceso a los cursos por encuentro, a la disponibilidad de estudios a distancia y a cambios en los métodos de exámenes de ingreso.

La educación enfrenta fuertes desafíos para marchar en sintonía con las transformaciones económicas y sociales. El perfeccionamiento del sector educacional reclama integrarse estrechamente con los planes de desarrollo del país para generar la formación profesional y los empleos que permitan alcanzar la sostenibilidad del modelo de desarrollo. Los Centros Universitarios Municipales (CUM)



fueron concebidos para posibilitar el acceso a los estudios superiores en los municipios, y en esa unión universidad-municipio la educación superior tiene una fortaleza capaz de aportar resultados mayores si se aprovecha la existencia de ese potencial mediante las alianzas gobierno-universidad para el desarrollo local.

LA CULTURA COMO EJE DE ARTICULACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL

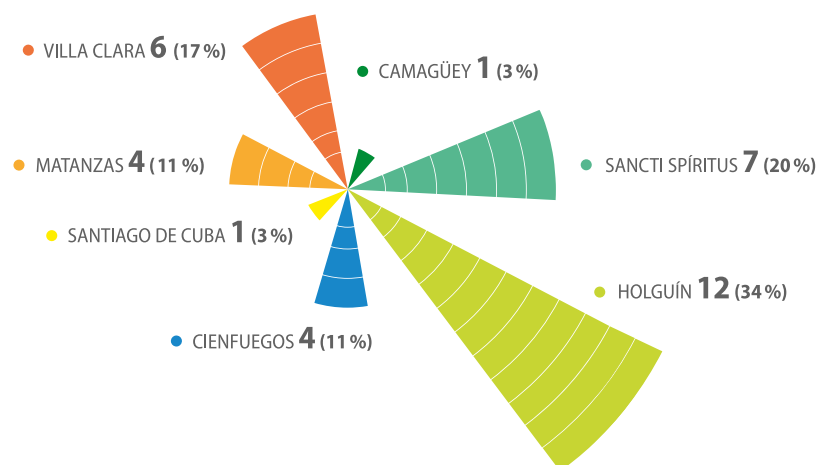
La cultura posee un elevado significado estratégico, en tanto expresión depurada de identidad y vehículo para una superior calidad de vida. Resignificar tradiciones, festejos y costumbres locales pudiera devenir

Resultados de las alianzas universidad-desarrollo local. Curso 2017-2018.



Fuente: Ministerio de Educación Superior, 2018.

Iniciativas municipales de desarrollo local desde la cultura. Cuba: 2018.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las Direcciones Provinciales de Cultura.

importantes aportes a la cultura nacional. Incluso, enfocar el patrimonio local no como un gasto, sino como una fuente de ingresos, puede también crear empleos y aportar al sector turístico desde los municipios.

La cultura no es suficientemente apreciada en todos los municipios ni se considera un activo del desarrollo local. Es necesaria su integración como eje articulador del desarrollo local junto a las políticas de generación de ingresos, sin reducirla al papel de simple entretenimiento en fechas festivas. La estrategia de desarrollo local debe enfocar la sustentabilidad, las desigualdades y también las fortalezas, con criterio cultural.

LA EQUIDAD DE GÉNERO: LOGROS Y DESAFÍOS

Percepciones acerca de la igualdad.

Evidencias de desafíos para la igualdad de género.



La equidad de género ha experimentado avances sustanciales en el país en cuanto a políticas y a las actitudes que favorecen el equilibrio de roles entre hombres y mujeres para las actividades económicas, así como las domésticas y de cuidado en los hogares.

Este complejo problema, con bases históricas y una fuerte raíz de cultura patriarcal, dista aún de considerarse superado. En la realidad cubana —que cuenta con ventajas respecto a muchos países— funcionan diversos factores que influyen negativamente en la situación de la mujer.

Por ejemplo, la mujer continúa sometida a una doble jornada laboral que la afecta en especial, pues el trabajo doméstico, el cuidado de niños y adultos mayores recae sobre ella en calidad de trabajo no remunerado y no reconocido socialmente. El pago igual, por igual trabajo, para hombres y mujeres es, en el país, una realidad indudable, aunque en la práctica existen desventajas para las mujeres, en tanto el trabajo en el hogar sigue siendo una pesada carga sobre ellas.

Fuente: Elaboración propia con los resultados de ENIG 2016 (Palmero, 2018).

Plan del Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático (Tarea Vida).



Fuente: CITMA (2017).

Es preciso renovar enfoques para mantener lo alcanzado en igualdad de género y eliminar los factores que alimentan las desigualdades existentes. En las agendas de los gobiernos locales se pueden diseñar opciones del cuidado familiar para avanzar en el equilibrio de responsabilidades que permitan mayor cohesión social.

MEDIO AMBIENTE Y SU IMPORTANCIA EN EL DESARROLLO LOCAL

Cuba tiene una definida y abarcadora política ambiental, en la que están caracterizados los problemas que la afectan y cuenta con capacidad técnica e institucional para llevarla a la práctica, e incluso, para ofrecer cooperación a otros Estados. Incluye un prestigioso y eficaz sistema de protección contra desastres naturales, que ha demostrado su elevada capacidad para salvar vidas en ocasión de intensos huracanes y otros eventos climatológicos.

En el PNDES se reconoce la necesidad de diseñar e impulsar un modelo de gestión local con enfoque ambiental, ya que los gobiernos locales, aunque actúan como una primera línea de resistencia contra los desastres naturales y los efectos del cambio climático, tienen una limitada capacidad de gestión y de decisión sobre

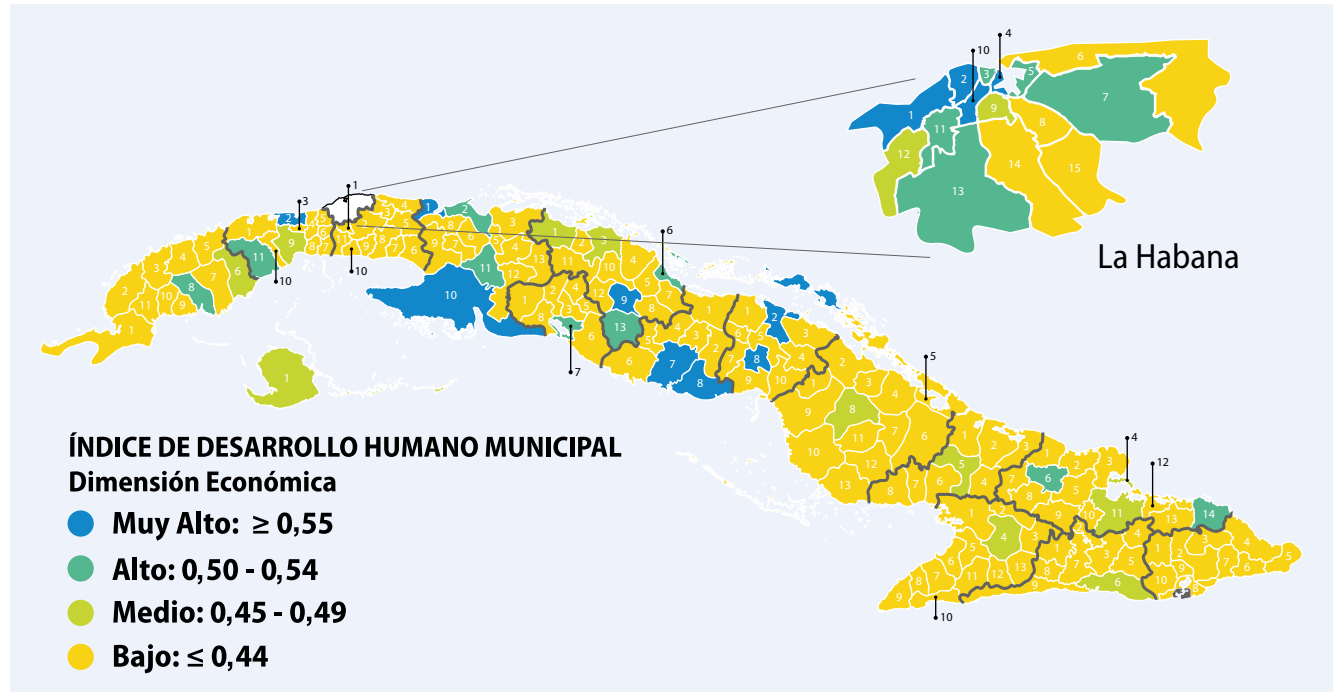
el medio ambiente y los recursos naturales en sus territorios.

La política ambiental centralizada y sectorial puede ser mejorada y obtener resultados aún superiores con una participación más activa de los gobiernos locales en la toma de decisiones. Ese rol más activo incluye el aprovechamiento de los recursos bioenergéticos locales y el impulso hacia el cambio de la matriz energética, con énfasis en el uso de energías limpias que incrementen la calidad ambiental.

MEDICIÓN TERRITORIAL

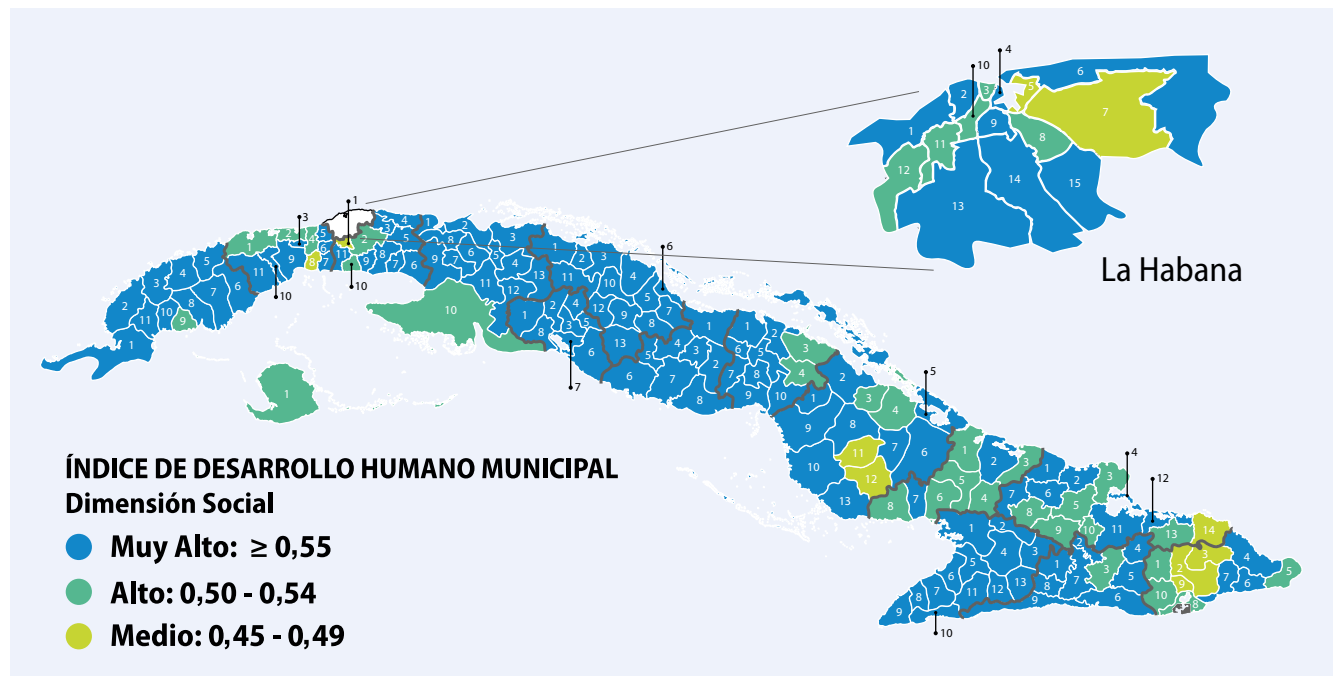
El capítulo dedicado a la medición estadística aporta información de interés para la toma de decisiones, con cálculos y comparaciones. El principal resultado apreciado es el mantenimiento de la diferencia entre La Habana y el resto de las provincias, aunque atenuada respecto a los resultados de los informes anteriores. Después de La Habana, se pueden ubicar las otras provincias por grupos, que incluye en el primer escalón a Villa Clara, Matanzas y Pinar del Río; y en un segundo escalón a Ciego de Ávila, Sancti Spiritus, Artemisa Cienfuegos y Mayabeque.

Índice de Desarrollo Humano Municipal. Dimensión Económica. Cuba: 2016.



Fuente: Elaborado por los autores a partir del cálculo del IDHM. (Ver números de los municipios en anexo 21).

Índice de Desarrollo Humano Municipal. Dimensión Social. Cuba: 2016.



Fuente: Elaborado por los autores a partir del cálculo del IDHM. (Ver números de los municipios en anexo 21).

El grupo más rezagado incluye, junto a Camagüey, cuatro de las provincias orientales: Las Tunas, Santiago de Cuba, Granma y Guantánamo; lo que repite la tendencia registrada en los informes anteriores sobre el retraso relativo de las provincias orientales, con excepción de Holguín.

Los resultados del Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDHM) se presentan en cuatro categorías: desarrollo humano “muy alto”, “alto”, “medio” y “bajo”; según la escala de valores asignados a los indicadores utilizados.

De esta manera, 29 municipios alcanzaron la categoría de desarrollo humano muy alto, 51 la de desarrollo humano alto, 75 de desarrollo humano medio y 13 la de desarrollo humano bajo.

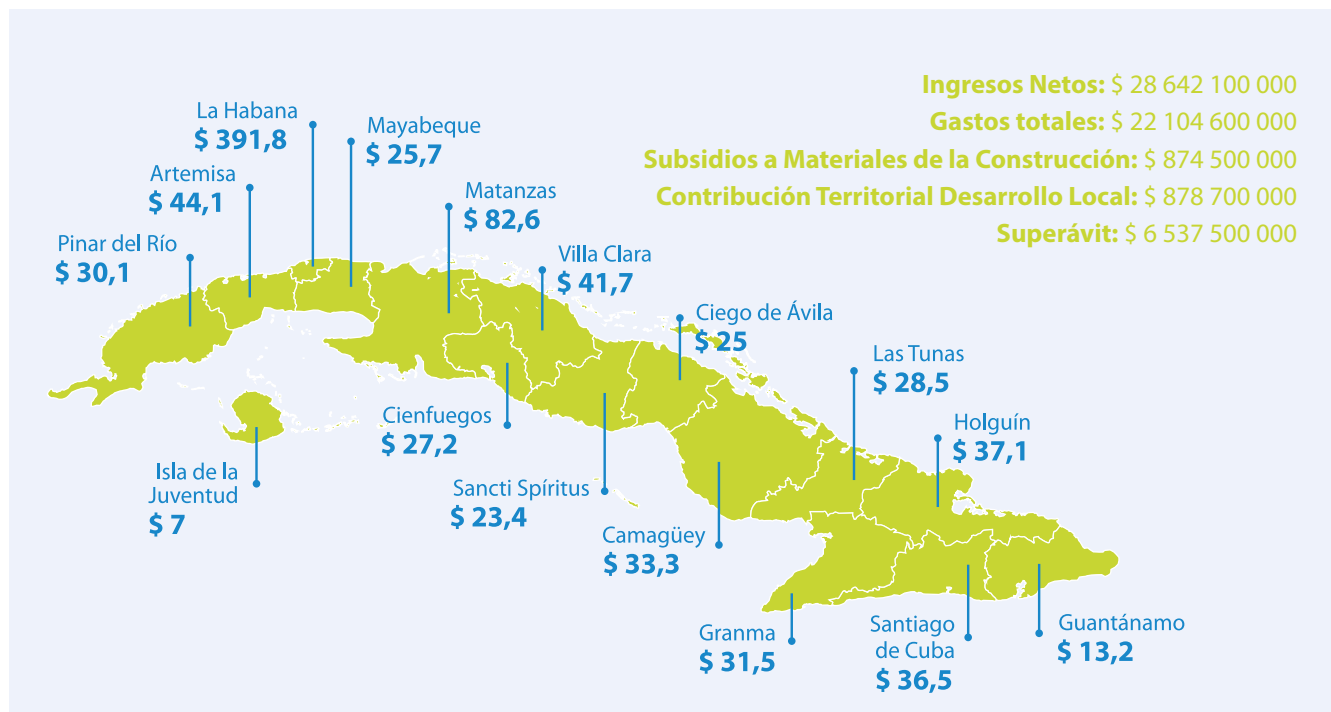
El municipio con el mayor IDHM es Sagua la Grande, con la categoría de desarrollo humano muy alto. En este municipio hay que considerar su desarrollo industrial históri-

co y la más reciente influencia del turismo. Llama la atención que no es un municipio capital de la provincia.

Los diez municipios mejor clasificados son —además de Sagua la Grande—, Plaza de la Revolución, Ciénaga de Zapata, Morón, Pinar del Río, Sancti Spíritus, Segundo Frente, Santa Clara, Mariel y Viñales. Es interesante observar que no siempre coincide la tendencia provincial con la municipal, lo cual reafirma la capacidad de lo local para aprovechar las condiciones favorables al desarrollo.

En este grupo inicial destacan municipios que han tenido fuerte impacto del turismo: Sagua la Grande, Plaza de la Revolución, Viñales y Morón. Asimismo, dos de ellos han sido objeto de fuertes procesos inversionistas no asociados al turismo: Mariel y Santa Clara. La inclusión del municipio Ciénaga de Zapata se debe en gran medida al efecto que tienen sobre el índice sus indicadores sociales, el elevado grado de participación política y su

Contribución territorial al desarrollo local por provincias (en millones de pesos). Cuba: 2019.



Fuente: Proyecto de Presupuesto del Estado 2019, del Ministerio de Finanzas y Precios.

alta proporción de boscosidad. Mientras que el municipio Segundo Frente refleja la aplicación del Plan Turquino, concebido para el desarrollo de territorios de montaña.

De los resultados expuestos se concluye que han sido programas nacionales los que han impulsado a los municipios más exitosos. Los desarrollos municipales a partir de estrategias y proyectos propios de la localidad no desempeñan todavía un papel relevante. Aunque debe ser observado el papel dinamizador del sector no estatal en el desarrollo de algunos municipios, como es el caso de Viñales, que también muestra éxitos en cooperativas y en la gestión de flora y fauna.

En varios de los municipios con IDHM más rezagados se observa el efecto negativo de la reestructuración azucarera, iniciada en el año 2002, de cuyo impacto aún no se han recuperado. Las mediciones a nivel municipal reflejan una evolución de la dimensión social por encima del desempeño de la dimensión económica.

Tomando en cuenta el papel definido en la nueva Constitución para los municipios, los recursos necesarios para impulsar el desarrollo local son superiores a los que disponían hasta

el momento los territorios. Serían necesarios nuevos flujos de recursos, en los que la iniciativa local debería desempeñar un papel activo.

La utilidad de La Perspectiva Local del Desarrollo Humano en Cuba para el gobierno a los niveles nacional y territorial aumenta con la disponibilidad del cálculo del IDHM, que por primera vez se hace en el país, ya que ofrece un mapa de la situación de los municipios cubanos tomando en cuenta diez indicadores relevantes que permiten captar su estado actual, las tendencias ascendentes o negativas en marcha y las comparaciones con el resto de los municipios de la provincia o del país.

En el contexto cubano de actualización del modelo económico y social, la utilización por primera vez del "desarrollo humano local" como concepto y guía de la estrategia nacional, pretende ser un instrumento para el conocimiento y la acción. Este cuarto informe es una importante herramienta disponible para el gobierno a todos los niveles, la cooperación internacional, la academia, las instituciones sociales y para todos los interesados en el desarrollo local, como vía capaz de propiciar el alcance del desarrollo inclusivo, sostenible, con equidad social y respeto ambiental.



01

MARCO CONCEPTUAL Y DEBATE ACTUAL ACERCA DE LA DIMENSIÓN LOCAL EN EL DESARROLLO HUMANO



Coordinadora:

Blanca Munster Infante

» MENSAJES CLAVE

- La visión multidimensional del desarrollo local propone una mirada integral, que supera la división artificial del territorio en sectores, y entiende el desarrollo como un proceso potenciador y movilizador de las capacidades endógenas.
- El desarrollo local implica: a) asumir un mayor activismo, b) mayor participación de los actores territoriales, y c) la convicción del esfuerzo propio para concertar territorialmente las estrategias de desarrollo.
- Dentro del contexto cubano debe potenciarse la autonomía de los territorios como elemento catalizador del desarrollo local.
- Las bases del modelo de desarrollo cubano hacia 2030 ofrecen nuevas y certeras posibilidades a la alternativa descentralizadora. Su materialización depende de muchos factores, entre los que se incluye la efectividad en el proceso de implementación y, fundamentalmente, de la eliminación del bloqueo impuesto por los Estados Unidos, el cual constituye el principal obstáculo para avanzar en nuestro desarrollo económico y social, así como cumplir con los ODS de la Agenda 2030.
- La gestión de la Agenda 2030 demanda la implementación articulada de los ODS y el esfuerzo de su localización en los ámbitos territoriales.

INTRODUCCIÓN

Este capítulo se refiere al marco conceptual que asume la investigación respecto a las perspectivas del desarrollo local y humano. Su objetivo es presentar un referente analítico para el enfoque de tales temas dentro del contexto más amplio de las teorías del desarrollo, estableciendo, al mismo tiempo, la relación entre la visión local y endógena y la mirada desde el desarrollo humano y el enfoque de capacidades.

La revisión más reciente de la literatura internacional y nacional sobre el desarrollo local revela que existen diferentes interpretaciones y maneras de definirlo. Estas líneas pretenden avanzar en torno a dicho concepto, desde una agenda construida para el logro del desarrollo humano sostenible.

Así, se propone responder a las siguientes interrogantes:

- ¿Cuál es el papel que juega la dimensión local en el logro de un desarrollo humano sostenible?
- ¿Cuál es el marco analítico disponible que permite conocer las dinámicas de los diferentes actores en el contexto local?
- ¿Cómo ha evolucionado el debate sobre el desarrollo humano local desde la investigación social en Cuba?
- ¿Cuáles son los aspectos críticos/relevantes que destacan estas investigaciones y que resultan necesarios para alcanzar resultados de desarrollo humano?

**NO HAY UNA TEORÍA
DEL DESARROLLO
LOCAL, SINO TEORÍAS
DEL DESARROLLO QUE
INTEGRAN LA DIMENSIÓN
LOCAL, REGIONAL Y
TERRITORIAL**

El capítulo se ha ordenado en tres secciones: la primera analiza los principales referentes teóricos que sustentan el concepto de desarrollo humano local y los aportes más relevantes de los diversos autores que han tratado el tema.

En la segunda se analizan las dimensiones básicas de este proceso. Finalmente, en la tercera, se muestra la evolución del debate nacional y las principales contribuciones de autores e instituciones académicas del país. Asimismo, se presenta un panorama del significado e importancia de la Agenda 2030 como valioso instrumento de planificación del desarrollo para los gobiernos.

1.1. MARCO TEÓRICO PARA EL ANÁLISIS DEL DESARROLLO HUMANO LOCAL

En las últimas décadas se ha producido un importante despliegue de propuestas teóricas y políticas que tienen lo local como objeto de atención. Como señala Arocena (2002), parece adecuado decir que no hay una teoría del desarrollo local (territorial), sino que hay teorías del desarrollo que entienden e integran de distinta manera la dimensión local y regional o, en sentido más amplio, la dimensión territorial.

El concepto de Desarrollo Humano Local constituye el eje de esta investigación. Es importante precisar la definición de que se parte cuando se alude al mismo. La mejor forma de hacerlo es explicando los dos términos que lo componen.

El primero, la aceptación del desarrollo humano como posición teórica, lo que supone partir de la propuesta del enfoque de las capacidades de Amartya Sen (1992, 2000, 2004, 2005), que se establece como criterio para evaluar las capacidades de las personas.

El segundo, la delimitación de la dimensión local como espacio ocupado por la investi-

gación. Uno de los principales aportes del economista Premio Nobel Amartya Sen fue mostrar que derechos y recursos no se traducen necesariamente en capacidades reales de ser y de hacer. Cada territorio tiene una manera particular de construir sus relaciones y prácticas sociales. Únicamente la proximidad espacial, social y cultural puede permitir identificar las carencias y los obstáculos y establecer con creatividad respuestas y formas adecuadas y realistas.

La dimensión local responde a la hipótesis de que es en ese ámbito donde mejor pueden analizarse los procesos con contenido de desarrollo humano y los resultados en las personas y la sociedad, así como las dinámicas que explican sus dificultades y posibilidades de consolidación (Dubois, 2014).

Entre las distintas teorías del desarrollo, que incorporan la dimensión local, puede identificarse un primer grupo que incluye las que se limitan a reproducir a escala más reducida los planteamientos de la economía convencional. La aproximación tradicional al desarrollo propone una visión muy “macro” y agregada de la realidad, utilizando indicadores promedio que, generalmente, no dan adecuada explicación de la heterogeneidad estructural de la realidad a la que aluden.

Otras visiones plantean realizar análisis sectoriales que solo resultan útiles para examinar determinadas actividades económicas, pero insuficientes para lograr una visión integral y multisectorial de las dinámicas territoriales.

Frente a aquellas aproximaciones que nos proponen una visión del desarrollo como fases consecutivas a ser transitadas de igual forma —la idea de un lugar común donde los diferentes actores deben converger— o los planteos de tipo universal y ahistóricos, el enfoque territorial aporta una forma clara y contundente de entender su espe-

**EL ENFOQUE
TERRITORIAL APORTA
UNA FORMA CLARA
DE ENTENDER LA
ESPECIFICIDAD DEL
DESARROLLO COMO
PROCESO HISTÓRICO,
POLÍTICO, SOCIAL,
CULTURAL Y
ECONÓMICO**

cificidad como proceso histórico, político, social, cultural y económico que pertenece, como proyecto de vida, a una comunidad o pueblo.

Los conceptos desarrollo humano y desarrollo humano local encuentran en la realidad cubana puntos de contacto con una línea de reflexión sobre el modo de entender el desarrollo, que desde inicios de la década de los años 60 fue parte de la elaboración teórica y los esfuerzos prácticos que la joven Revolución Cubana desplegó para adoptar una estrategia en torno a este tema.

Desde entonces, el debate estableció las diferencias entre crecimiento y desarrollo —que todavía en América Latina no se establecían— y que ha sido un ingrediente imprescindible para elaborar el concepto de desarrollo humano. También por esa época, el concepto de desarrollo integral fue utilizado como pieza central en la argumentación, que rechazaba por insuficiente el simple crecimiento económico y demandaba una aleación integral de avance económico, social y cultural.

Sin pretender un examen exhaustivo de teorías y enfoques, este capítulo se concentra en aquellos autores que proponen una teoría sobre el desarrollo local desde una visión multidimensional y no quedan anclados en un enfoque reduccionista, como mera descentralización, o de desarrollo económico encerrado en sí mismo.

1.1.1. La visión multidimensional del desarrollo local

Al abordar este tema será necesario acudir a los trabajos teóricos y metodológicos de corrientes que encuentran en Albuquerque (2015), Arocena (2002), Boisier (1993), Madoery (2000, 2001), Gallicchio (2010) y Vázquez-Barquero (1993) a algunos de sus más destacados representantes.

Los elementos comunes de la visión multidimensional del desarrollo local se sintetizan en lo siguiente:

- Es un proceso que contempla las dimensiones económica, social y ambiental. Asume que el enfoque territorial, con su carácter integral, se contraponen a los enfoques sectoriales que dividen artificialmente al territorio en sectores (educación, salud, agricultura, turismo, entre otros).
- Parte de una visión del desarrollo, no es neutro. Es portador de una idea de proceso de cambio social, construcción de proyecto colectivo y promoción de capacidades endógenas.
- La comprensión de que el desarrollo local es un proceso esencialmente sociopolítico, que promueve la construcción social del territorio; esto es, la creación de redes, instituciones y capital social para sustentar los acuerdos que necesita la estrategia local.
- Se toma en cuenta la relación estrecha y sinérgica con lo nacional y lo global.

El nuevo enfoque de desarrollo local se construye superando, a decir de Madoery (2001), las limitaciones conceptuales del racionalismo constructivista, que convertía este en un tema principalmente técnico que podía y debía abstraerse del contexto político, institucional y cultural. Esto permite entenderlo como proceso de construcción y de aprendizaje donde el tiempo, la historia y el espacio condicionan las actividades que llevan a cabo los agentes políticos, económicos y sociales.

Considerar lo local como unidad de análisis significa una aproximación a los objetivos de desarrollo que se deben resolver a ese nivel. En particular, citando a Gallicchio (2010), los territorios deben enfrentarse a tres grandes temas:

EL ESPACIO LOCAL ES EL PUNTO DE ENCUENTRO ENTRE LOS TERRITORIOS Y EL DESARROLLO, DONDE LOS DIFERENTES ACTORES DEJAN DE SER ESPECTADORES Y SE CONVIERTEN EN PROTAGONISTAS DE UN DESTINO COMÚN

- La potenciación de lo existente (personas, recursos, empresas, gobiernos, gobernanza, proyecto local).
- La obtención de recursos externos al territorio (personas, recursos, empresas, tecnologías).
- La gestión del excedente económico que se produce en el territorio (cómo usamos los recursos generados en él para mejorar la calidad de vida de sus habitantes).

De este modo, el desarrollo local representa un nuevo paradigma, ya que se basa en: (i) el abandono de las actitudes pasivas, dependientes de las ayudas o subsidios; (ii) la movilización y participación de los actores territoriales; y (iii) la convicción del esfuerzo y la decisión propios para concertar territorialmente las estrategias de desarrollo a seguir (Alburquerque, 2015).

Oscar Madoery (2001) resalta el papel del territorio local frente a la globalización. Si lo global define el contexto, lo territorial, el proyecto; lo global precisa diferentes ámbitos de actuación de los actores, lo local el lugar de la identidad, el territorio de compromiso y la escala del desarrollo.

En ese sentido, el desarrollo local es un proceso no solo sociopolítico, sino que tiene un fuerte componente económico en sentido estricto. Gallicchio (2010) sostiene que los desafíos son mucho más de articulación de actores y capital social que de gestión.



ENRIQUE GALLICCHIO

Asesor Técnico Principal ART PNUD

Bolivia

Sobre desafíos del desarrollo local

- Una visión de mediano y largo plazo, que establezca el punto de llegada y el horizonte que determina y da sentido a las acciones del corto plazo y que permita avanzar de manera gradual.

- La concertación de los agentes locales con agentes regionales, nacionales e internacionales.
- El reconocimiento de que la realidad es diversa. Se recupera el valor de las particularidades, potencialidades e identidades territoriales. El desarrollo local se vuelve un instrumento necesario en la gestión de la diferencia. Los procesos regionales y locales, con sus diferencias, pueden y deben ser motor del desarrollo nacional.
- La inclusión, no solo de los tradicionalmente excluidos, sino especialmente de mujeres y jóvenes a ámbitos de toma de decisión (Gallicchio, 2010).

Lo local es el punto de encuentro entre los territorios y el desarrollo, donde los diferentes actores económicos y sociales dejan de ser simples espectadores y pasan a convertirse en protagonistas de su destino común. Frecuentemente se falla en un elemento crucial: el desarrollo local no es una tecnología a aplicar en cualquier circunstancia. Es, ante todo, una estrategia sociopolítica de cambio (Gallicchio, 2010).

Autores como Arocena (2002) se aproximan a la discusión a través del concepto de sociedad local y lo caracterizan de la siguiente manera: “A nivel socioeconómico, un conjunto humano puede ser llamado ‘sociedad local’ cuando lo que está en juego en las relaciones entre los grupos es principalmente de naturaleza local. Dicho de otro modo, cuando la producción de riqueza (por mínima que sea) generada en el territorio es objeto de negociaciones entre los actores, se convierte así en la base principal del sistema local de relaciones de poder” (Arocena, 2002).

Para otros autores es relevante la visión estratégica del territorio.

Vázquez Barquero (1993): “En realidad, el carácter diferencial de la estrategia (de desarrollo económico local) es reconocer que el terri-

torio también cuenta, que en el territorio se produce la coordinación/descoordinación de las acciones de todos los agentes económicos y que, por lo tanto, la visión estratégica desde lo local es relevante para el desarrollo económico”.

Boisier (1993): considera cuatro planos que integran lo endógeno del desarrollo desde esta perspectiva territorial: el político, el económico, el tecnológico y el cultural. Lo endógeno en lo político refiere a la capacidad del territorio para tomar decisiones relevantes, lo que implica también capacidad de diseñar y ejecutar políticas, así como de negociar y concertar.

Lo económico se traduce en capacidad de apropiación y reinversión en el territorio de parte del excedente generado. El plano tecnológico refiere a la capacidad interna de un territorio para generar sus propios impulsos de cambio. Por último, en el plano de la cultura, lo endógeno es planteado como una suerte de matriz generadora de identidad socio territorial que, junto con los otros planos, permite un espacio de interacción y sinergia entre una variedad de actores locales, públicos y privados, para favorecer el cambio estructural y el desarrollo.

Cárdenas (2002): propone una serie de elementos imprescindibles que pudiéramos sintetizar como el componente identitario que estimule y vertebre el potencial de iniciativas. Una de las claves fundamentales es analizar las formas en que se ha ido constituyendo la identidad en el ámbito comunitario, o ese reconocimiento en una historia colectiva dentro de un territorio determinado.

Una cultura de la proactividad con alta autoestima del colectivo, que los lleve a saber qué quieren, asumir riesgos, tomar la iniciativa, buscar alternativas, aprender de los errores, ser creativos y hacer que las cosas sucedan. Una cultura de la información que les permita el acceso, manejo y conocimiento de nuevos

códigos que los vincule con el entorno externo nacional e internacional y les permita la transferencia de experiencias generadoras de nuevas formas de acción y gestión social. El perfeccionamiento educativo pasa a ser un factor fundamental para desarrollar la capacidad de innovación y la creatividad, a la vez que la integración y la solidaridad (Cárdenas, 2002).

En síntesis, podemos afirmar que el territorio es un sujeto, y el desarrollo, un proceso de construcción política. Lo local representa su punto de encuentro, el ámbito donde los agentes territoriales adquieren capacidad de fijar el rumbo. Se trata, entonces, de un proceso territorial de maduración social (aprendizaje colectivo para el cambio cultural) y construcción política que se despliega en múltiples dimensiones (Madoery, 2000).

1.1.2. El enfoque de desarrollo humano y el desarrollo local

En el debate sobre los enfoques del desarrollo, los Informes de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) constituyen una referencia importante. Su definición ha servido para conformar estrategias, así como para la elaboración de indicadores.

En el primer informe (PNUD, 1990) se definía así: “...es el proceso de expansión de las oportunidades del ser humano, entre las cuales las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y lograr un nivel de vida decente” (p. 42). Aunque posteriormente se fueron incorporando nuevos elementos, lo cierto es que se generalizó la idea inicial de “ofrecer a las personas mayores oportunidades”.

El enfoque de desarrollo humano pasó, de perseguir metas casi todas económicas, a mejorar el bienestar de las personas; de

maximizar los ingresos a aumentar las capacidades; de optimizar el crecimiento, dando mayor relevancia al hombre como sujeto social. Al mover el foco de atención a la riqueza de las vidas humanas y no solo a la riqueza de las economías, ha cambiado la perspectiva desde la que se analizan los resultados del desarrollo.

El desarrollo humano es un paradigma de desarrollo promovido por el PNUD, que va mucho más allá del aumento o la disminución de los ingresos. Comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan alcanzar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa, de acuerdo con sus necesidades e intereses. Por lo tanto, el enfoque de desarrollo humano consiste en la ampliación de las opciones de las personas, captando no solo la riqueza material y de ingresos, sino también la riqueza de la vida humana. Se trata de un enfoque más amplio que otros, como el enfoque de recursos humanos, el de necesidades básicas y el de bienestar humano.

1.1.3. Procesos de desarrollo humano local

Los procesos de DHL, que en Cuba se promueven, parten de la consideración de que en el espacio local es decisivo que sea posible un proyecto común, o, dicho de otra manera, que las personas puedan comprender y vivir el proceso de desarrollo como suyo en cuanto colectividad. Otro elemento esencial es que los proyectos estratégicos compartidos tengan una referencia de justicia social y no sean excluyentes para determinados sectores.

Aunque las categorías analíticas se encuentran aún en proceso de construcción, esta investigación considera la definición propuesta por el grupo de estudios del Instituto de Investigaciones sobre el Desarrollo Humano y la Cooperación Internacional (HEGOA), porque incluye de manera más abarcadora la

integración de los enfoques mostrados en este capítulo.

Desarrollo local, según grupo de estudios HEGOA

Es el proceso integral, o el conjunto de procesos, por el que cada sociedad determina autónomamente su futuro deseable y posible, es decir, el bienestar que considera valioso, entendido este como la ampliación de oportunidades para individuos, grupos sociales y comunidades territorialmente organizadas, de escala pequeña y mediana, así como la movilización de sus capacidades y recursos para un beneficio común equitativo, que tenga en cuenta la equidad de género, en términos económicos, sociales y políticos, evaluados desde el desarrollo humano (Dubois, 2014).

Esta definición enfatiza la importancia que la dimensión colectiva tiene en la propuesta del DHL, en dos sentidos. El primero, que el bienestar colectivo tiene un valor por sí mismo, no solamente como instrumento para conseguir el bienestar de las personas.

El segundo supone prestar atención a las relaciones que se dan entre los distintos agentes, individuales y sociales, en la definición de sus objetivos y en la forma de alcanzarlos. El desarrollo consiste en el funcionamiento adecuado de todos los agentes involucrados en el proceso común de decisión sobre su futuro. En otras palabras, no hay desarrollo si no hay la capacidad de poner en marcha un proceso colectivo.

Este tipo de análisis permite expandir las fronteras de la definición del bienestar y el progreso multidimensional. Entendido como propone el más reciente informe regional del PNUD, el progreso multidimensional es un espacio de desarrollo con límites normativos: "...nada que disminuya los derechos de las personas y las comunidades, ni nada que amenace la sostenibilidad ambiental



del planeta, puede considerarse progreso” (PNUD, 2016).

En la mayoría de las investigaciones y estudios sobre los procesos de desarrollo humano local aparecen tres categorías transversales en los análisis. Éstas son: el enfoque de género, el medio ambiente y las capacidades colectivas.

La transversalidad de las capacidades colectivas es una referencia central, estas han sido objeto de análisis tanto como resultados o como procesos. Se trata de construirlas para el logro de un progreso que permita erradicar la pobreza en sus múltiples dimensiones, superar las vulnerabilidades y construir sostenibilidad a largo plazo, expandiendo la frontera de la definición del bienestar.

El bienestar colectivo implica ese buen funcionamiento. Analizar el desarrollo es entender cómo y por qué se producen sinergias positivas entre los agentes. Se puede decir que se trata de la capacidad del sistema en su conjunto. Asimismo, la transversalidad del medio ambiente y del enfoque de género ganan cada vez más espacio dentro de los análisis multidimensionales.

Numerosas investigaciones realizadas por Dubois y otros autores desde HEGOA dan cuenta de la importancia de las capacidades del sistema como elemento relevante para producir resultados de bienestar colectivo. También en esta línea hay que destacar la propuesta del Desarrollo Económico Territorial (DET) formulada desde el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Su definición del DET tiene puntos de contacto con la definición de DHL y engarza con los planteamientos antes expresados sobre desarrollo de las capacidades, al definirlo como “la capacidad de una sociedad local para formularse propósitos colectivos de progreso material, equidad, justicia y sostenibilidad y movilizar los recursos locales endógenos necesarios para su obtención” (Caicedo, 2008, p. 18).

En los momentos actuales, cuando se despliega un proceso de debate sobre los modelos socioeconómicos alternativos, conviene reconocer que el desarrollo local no puede plantearse de otra manera que no sea bajo un enfoque humano, integrador y participativo en condiciones de equidad social entre los actores

EN CUBA, LAS SOCIEDADES LOCALES ESTÁN DESEMPEÑANDO UN PAPEL ACTIVO EN LAS ESTRATEGIAS DE ENFRENTAMIENTO A LOS PROBLEMAS ECONÓMICOS Y DE DESARROLLO DEL PAÍS

que intervienen en todos los niveles de las dinámicas individuales y colectivas.

Finalmente, es imprescindible señalar que el DHL no puede ser autárquico, sino que debe articularse con los procesos y programas nacionales. Además, la acción local solo será útil en el mediano y largo plazo si la unimos a una acción para perfeccionar los marcos nacionales a favor del desarrollo humano.

Para ello son esenciales los principios pluralistas de equidad, sustentabilidad y respeto por los derechos humanos. Y asimismo destaca que el desarrollo humano supone “mantener la deliberación y el debate y dejar siempre la puerta abierta a la discusión. Son las personas quienes, individualmente o en grupo, dan forma a estos procesos” (PNUD, 2010).

1.2. EL DHL DESDE LA INVESTIGACIÓN SOCIAL EN CUBA

La entrada en el medio académico del debate sobre el DHL se produce en un escenario marcado por un intenso proceso de transformaciones económicas. En Cuba se hacen más heterogéneos los actores sociales y las sociedades locales están desempeñando un papel activo en las estrategias de enfrentamiento a los problemas económicos y de desarrollo del país.

En el contexto cubano, el discurso sobre lo local, incorporado al marco académico-investigativo, ha llamado la atención sobre la necesidad de su replanteo desde nuestra realidad. Es importante reconocer el papel desempeñado por las ciencias sociales en las aproximaciones que han tenido lugar en el país.

Un primer acercamiento a la cuantificación del desarrollo humano de las provincias de Cuba se produjo en la *Investigación sobre Desarrollo Humano en Cuba 1996* (CIEM, 1997). En ella se introdujo el Índice trazador del Desarrollo

Humano relativo de cada provincia, que tuvo en cuenta los indicadores que a la sazón permitían evaluar mejor este ámbito, en correspondencia con las prioridades nacionales.

Una segunda aproximación a la dinámica territorial fue realizada por la *Investigación sobre Desarrollo Humano y Equidad en Cuba 1999* (CIEM, 2000). Para la medición se construyó el Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad (IDTHE), que incluyó ocho dimensiones relevantes para evaluar dichos procesos.

Lo más importante a resaltar de los resultados de estas investigaciones es el hecho de que la mayor heterogeneidad territorial es uno de los procesos que ha acompañado a la reforma económica cubana, y ello exige fórmulas también heterogéneas de diseño y puesta en práctica de las políticas económicas y sociales, donde la intervención de los actores locales sea un elemento esencial en la construcción de las agendas y la conformación de los recursos.

De particular importancia para el debate y el impulso de experiencias innovadoras en los territorios fue el “Programa de Desarrollo Humano Local” (PDHL), propuesta que surgió a partir de los compromisos asumidos en la Cumbre sobre Desarrollo Social. En Cuba se iniciaron las actividades del PDHL en 1999, convirtiéndose no solo en la respuesta organizativa del país a la iniciativa del PNUD de 1995, sino que, con los avances de este programa, se propició la activa participación de otras agencias del Sistema de Naciones Unidas, en particular el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM¹), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Entonces comenzó el trabajo del PDHL, que se propuso como un marco de referencia programática y de gestión dirigido a apoyar los

¹ A partir del año 2010, UNIFEM pasó a llamarse ONUMujeres.

procesos de descentralización técnico administrativa; la cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios; el enfoque de género transversal al desarrollo y el fortalecimiento de la economía local. Los campos de acción prioritarios del programa fueron la salud, la educación, el medio ambiente y la planificación territorial.

A partir de entonces se creó UNIVERSITAS, coordinado por el Dr. Miguel Márquez, como eje académico y formativo del programa, lo que permitió la diversificación de los estudios locales y la incorporación de nuevos grupos y centros de investigación de todo el país.

Igualmente relevante fue la Red Interuniversitaria de Estudios sobre Desarrollo Local, surgida en 1995 como un proyecto del Departamento de Sociología de la Universidad de La Habana e integrada por grupos de investigadores de varias universidades del país. Enfocada inicialmente en el estudio del papel de los actores sociales en los procesos de desarrollo local, realizó talleres sobre la temática en los niveles municipal, provincial y nacional, en los que, con la participación de actores de base, consolidó aspectos teóricos y prácticos.

En ese mismo período, otras investigaciones aportaron valiosos elementos para la caracterización de los diferentes territorios del país. El estudio realizado sobre el nivel de pobreza urbana identificó una franja de población del 14,7 % en esta condición y demostró que el efecto de la contracción de la economía cubana se manifestó con mayor intensidad en la región oriental del país, donde la población urbana en situación de riesgo alcanzaba un 22 % (Ferriol, 1998).

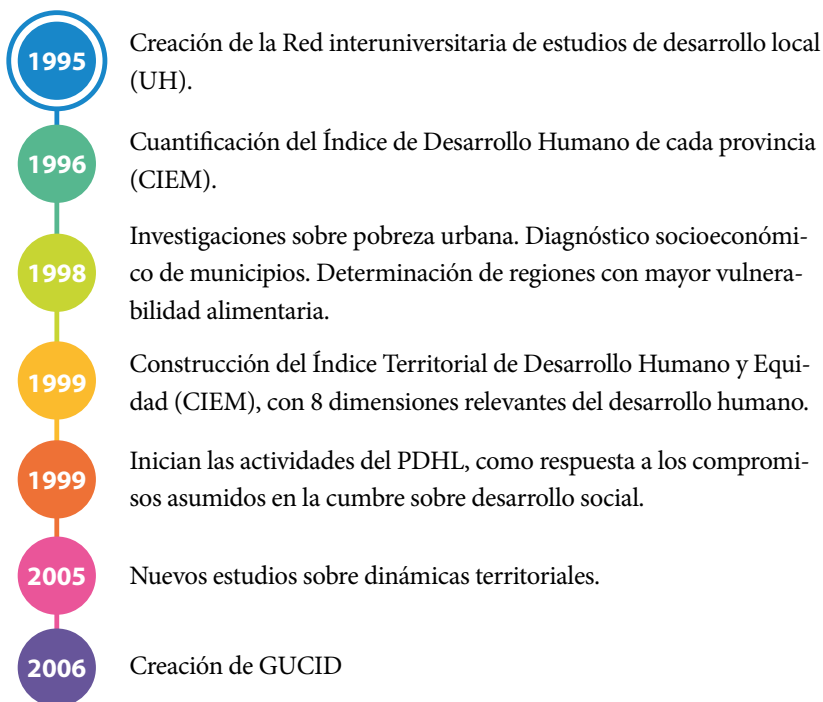
Por otro lado, el diagnóstico de los asentamientos de la franja de base en los municipios críticos (IPF, 1998) destacaba la existencia en el país de 36 municipios que podían ser considerados como los más deprimidos, todos ellos se localizaban en provincias de la

región oriental del país. Tomando los indicadores de seguridad alimentaria, el territorio de Santiago de Cuba fue identificado como de mayor vulnerabilidad, y asimismo se incluían Guantánamo y partes del territorio de Granma, este último debido a la degradación de sus suelos².

Desde el año 2000 aparecieron otros actores en la discusión acerca del desarrollo local, como la red Gestión Universitaria del Conocimiento e Innovación para el Desarrollo (GUCID), a finales del año 2006; asimismo, centros de estudios se enfocaron en ese objeto, y con apoyo de diferentes agencias de cooperación

LA MAYOR HETEROGENEIDAD TERRITORIAL ES UNO DE LOS PROCESOS QUE HA ACOMPAÑADO A LA REFORMA ECONÓMICA CUBANA, ELLO EXIGE FÓRMULAS TAMBIÉN HETEROGÉNEAS, DE DISEÑO Y PUESTA EN PRÁCTICA DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES

La investigación sobre desarrollo local en Cuba: algunos hitos.



² La definición de lo local de este estudio se corresponde con el artículo 102 de la Constitución de la República de Cuba, que asume, como provincia “la sociedad local, con personalidad jurídica a todos los efectos legales, organizada políticamente por la ley como eslabón intermedio entre el gobierno central y el municipal, en una extensión superficial equivalente a la del conjunto de municipios comprendidos en su demarcación territorial”. Y como municipio “la sociedad local, con personalidad jurídica a todos los efectos legales, organizada políticamente por la ley, en una extensión territorial determinada por necesarias relaciones económicas y sociales de su población, y con capacidad para satisfacer las necesidades mínimas locales”.

internacional y descentralizada se multiplicaron los programas de formación académica de posgrado para satisfacer las demandas de conocimiento e investigación sobre múltiples campos de lo territorial y lo local.

1.2.1. Principales visiones sobre la relación entre desarrollo humano y desarrollo local

Sin pretender abarcar la amplia gama de estudios e investigaciones realizadas en el país que han contribuido con valiosos aportes sobre el desarrollo local, se presentan algunos de estos trabajos (Cuadro 1.1).

La mayoría de las investigaciones revisadas contienen una carga propositiva y ponen énfasis en dimensiones particulares del desarrollo local. Aunque en casi todas, la dimensión económica local primó e incluyeron indicadores cuantitativos, el enfoque principal de análisis fue sobre la descentralización. No fueron suficientemente visibilizados otros indicadores culturales y sociales de carácter más intangible, como los recursos patrimoniales o la equidad de género como eje transversal.

Es pertinente llamar la atención acerca del modo en que otras investigaciones muestran las primeras experiencias en programas de desarrollo local basados en la gestión del conocimiento. Centros Universitarios Municipales (CUM) que han surgido a partir del año 2004 pueden convertirse en uno de los actores principales del desarrollo económico a nivel local, asumiendo funciones de captación y distribución de conocimientos, convirtiéndose en la institución docente y científica principal del municipio, en el constructor de conexiones entre las instituciones del territorio y las de otros territorios, que incluye los centros científicos de carácter nacional (Lage, 2006).

Desde la década de los 90 del siglo pasado, los estudios realizados revelaron limitaciones para el desarrollo local (Méndez y Lloret, 2004):

- La débil capacidad de gestión participativa y productiva, dado que la mayor parte de los recursos y servicios económico-financieros siguen concentrados fuera de la localidad;
- la débil práctica de gestión local autónoma, que requiere de la superación técnica;
- la necesidad de usar y ampliar adecuadamente los mecanismos legales;
- la pertinencia de aprovechar al máximo todas las potencialidades endógenas y los recursos financieros.

Se han señalado barreras que, en la escala municipal, obstaculizan la gestión e integración (Ravenet, 2002; Méndez y Lloret, 2004; Guzón, 2004), entre ellas el exceso y la fragmentación de estructuras de coordinación, la insuficiente definición de las relaciones empresa-comunidad, las acciones directas de los organismos superiores sobre el municipio y la desarticulación de los procesos de planeamiento.

En general, los márgenes de autonomía para el desarrollo local, en nuestro contexto, han sido escasos. En ocasiones, los municipios no han contado con suficientes recursos endógenos para enfrentar algunas necesidades del territorio. En lo económico, han funcionado más como eslabones de recaudación que de contribución al desarrollo. Ha resultado limitado el ejercicio de la autoridad del gobierno local sobre entidades de subordinación provincial y nacional enclavadas en su territorio.

Los obstáculos —en especial, para enfrentar la planificación en los territorios— ya identificados en la década de los 90 y el primer lustro de este siglo, persisten. Autores referenciados destacan que la prevalencia de prioridades de organismos estatales productivos que tienen empresas nacionales o provinciales en el municipio ha dejado poco espacio a la acción local, al no articularse de manera adecuada a sus condiciones.

Cuadro 1.1. Sistematización de autores y temáticas relevantes sobre desarrollo local en Cuba.

Autores	Principales asuntos y dimensiones tratadas
Pérez, <i>et al.</i> (1999); Peña (2006); Arias y Labrada (2008); Alonso (2012)	La influencia de los contextos nacional e internacional en la configuración de los territorios, los impactos de la crisis, la reforma económica, los cambios en la estructura económico-social y el carácter vinculante de los factores exógenos con el desarrollo local/territorial
Espina (2006); Íñiguez y Ravenet (2006)	El carácter estratégico de los territorios en el desarrollo, y la identificación de las desigualdades espaciales de bienestar y la expresión de las desigualdades territoriales de diferentes segmentos de la población (ej. niños/niñas y adolescentes)
Portieles (2005); González (2001); Dávalos <i>et al.</i> (2013); Márquez (2006)	Las experiencias de los programas de desarrollo humano local en diferentes territorios y el intercambio de buenas prácticas Sur-Sur y Norte-Sur. Gestión estratégica de la cooperación internacional
Dávalos (2004); Caño (2005); García (2012)	El trabajo comunitario y experiencias de trabajo comunitario integrado
Del Castillo (2011); Hernández (2004)	Gestión estratégica del desarrollo local: su relación con la gestión empresarial. Esquemas de financiamiento en el desarrollo local
Guzón (2004, 2011)	El municipio y el papel de los gobiernos locales. Las diferentes metodologías disponibles para la planificación local
Pleyán (2016)	Las potencialidades de los enfoques participativos en el desarrollo local, a través de la utilización de las herramientas de los presupuestos locales
Guzón (2004); Hernández (2004)	Diagnóstico de las potencialidades y limitaciones de los espacios locales de gobierno en el municipio
CIEM (1997, 2000, 2004); Méndez y Lloret (2012); IPF (2005, 2006); Campos (2011)	La búsqueda de indicadores para la medición del desarrollo local a nivel provincial y municipal, y reflexiones para la aplicación de modelos
Núñez (2014); Lage (2006); Pleyán (2016)	La gestión del conocimiento, la innovación para el desarrollo económico local y el papel de las universidades en el desarrollo local
Fleitas (2010); Lara (2011); Rosales y Esquenazi (2017)	La expresión de las desigualdades de género, la necesidad del enfoque de género en los territorios y las propuestas de índices de desigualdad de género a nivel provincial
Del Castillo (2011)	El desarrollo económico local, la gestión de la propiedad y las iniciativas de emprendimiento empresarial y los emprendimientos de la economía solidaria
Linares (2006); García (2017)	La relevancia de la cultura en el desarrollo, la necesidad de vincular las llamadas industrias culturales con el desarrollo de los territorios
Capote y Bidart (2012)	La importancia de la dimensión ambiental en el desarrollo local y la utilización de metodologías participativas (Mapa Verde)

Fuente: Elaboración propia.

LA PREVALENCIA DE PRIORIDADES DE ORGANISMOS ESTATALES QUE TIENEN EMPRESAS NACIONALES O PROVINCIALES EN EL MUNICIPIO HA DEJADO POCO ESPACIO A LA ACCIÓN LOCAL, AL NO ARTICULARSE DE MANERA ADECUADA A SUS CONDICIONES

La planificación municipal requiere dejar atrás el carácter sectorial y vertical, y fortalecer su visión de desarrollo local. Con ello, ejes transversales tan importantes como la participación ciudadana, el enfoque de género o la cuestión de los equilibrios socio-espaciales, tendrán un reflejo real en los llamados "planes de desarrollo integral".

También en la escala local existen barreras que obstaculizan su desarrollo (Guzón, 2004).



ADA GUZÓN
Directora del Centro de Desarrollo Local y Comunitario
Sobre obstáculos al desarrollo

- Insuficientes recursos o falta de identificación y/o formas de usar los recursos disponibles.
- Ausencia de estrategias de desarrollo y, por tanto, falta de visión estructurada de futuro.
- Funcionamiento parcelado.
- Estilos y métodos de trabajo que no facilitan la integración.
- Diagnósticos en paralelo.
- Falta de información del nivel territorial.
- Desarticulación de procesos de planeamiento y predominio del enfoque sectorial en la construcción de presupuestos y planes económicos anuales.
- Pocas actividades de subordinación municipal.

Es necesario otorgar mayor autonomía a la localidad para determinar sus necesidades, prioridades y tasas de crecimiento, lo cual permitiría una mayor adecuación de estos a las necesidades propias. En la realidad

cubana, aun cuando se alcancen indicadores macroeconómicos favorables, todo parecería apuntar a la escala local como de gran relevancia en el desarrollo del país.

Propuesta: principios que debería cumplir el desarrollo local en Cuba (Guzón, 2008)

1. Enfoque integral y sistémico del desarrollo, a través de la actuación armónica sobre las dimensiones ambiental, económico-productiva y social. Las tres dimensiones son inseparables y transversalizadas por el enfoque de género. Intentar el avance de una sin que se arrastre a las otras dos resulta impensable, si los desarrollos que se promueven se conciben perdurables en el tiempo. En esto consiste la integralidad de estos procesos (Guzón, 2006a).
2. Aprovechamiento y potenciación de las estructuras existentes, con el Poder Popular como legítimo líder del proceso y la atención centrada sobre cuatro direcciones fundamentales:
 - El fortalecimiento de las relaciones horizontales.
 - La construcción de estilos y métodos de trabajo adecuados para la integración de diferentes entidades presentes en el territorio.
 - La articulación de sujetos y acciones alrededor del eje del gobierno municipal.
 - La utilización del Consejo Popular como estructura de gestión para el desarrollo.
3. Aprovechamiento y ampliación de espacios y canales de participación que ya existen, con acento en el fomento de la autogestión en los procesos.
4. Diseño de la capacitación y de las herramientas para la información, en ambos casos

las adecuadas para la particularidad de cada territorio.

5. Gestión del conocimiento, innovación y transferencia de tecnologías como base de soluciones apropiadas.

6. Identificación y movilización de los potenciales productivos locales. No hay desarrollo si no hay producciones.

El país se encuentra inmerso en un proceso de importantes transformaciones económicas y políticas que mantienen abierto el debate sobre los vínculos entre desarrollo local y humano. La complejidad de estas discusiones y las transformaciones institucionales y legislativas necesarias para que los espacios locales se conviertan en focos verdaderamente activos y dinámicos, plantea a Cuba un desafío doble: ¿cómo generar políticas nacionales que sirvan de marco y potencien el desarrollo local? La descentralización es un componente clave de esas políticas, en condiciones en que persisten resistencias institucionales heredadas de una larga práctica y, por tanto, una mentalidad donde predominaba la centralización; por otra parte, ¿cómo se generan nuevas y creativas formas de participación de los actores a nivel local?

1.3. EL ENFOQUE DE DESARROLLO HUMANO Y LA AGENDA 2030

Con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en 2015 se cerró un ciclo de 25 años de política global de lucha contra la pobreza y se inicia un debate de gran relevancia sobre el futuro de la nueva Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la movilización de actores, políticas y recursos para su ejecución.

El Sistema de Naciones Unidas presentó la nueva agenda universal estructurada en los ODS, y construida sobre tres dimensiones del desarrollo: económico, social y ambiental.

La nueva agenda se construye sobre tres principios: universalidad, integración y que nadie quede atrás. El primero implica responsabilidad común, pero diferenciada entre los países; el segundo principio es el de la integración, que supone armonizar las dimensiones económicas, sociales y ambientales a lo largo de la agenda; y el tercer principio es que nadie quede atrás, ya que ningún objetivo será logrado a menos que se cumpla para todas las personas, teniendo en cuenta que todos los objetivos tienen igual nivel de importancia para el país.

Los vínculos entre el enfoque de desarrollo humano, la Agenda 2030 y los ODS se refuerzan mutuamente de tres maneras. En primer lugar, los elementos analíticos del enfoque de desarrollo humano refuerzan la base conceptual de la Agenda 2030, y viceversa.

En segundo lugar, los indicadores de los ODS pueden usarse junto con los indicadores de desarrollo humano para evaluar los avances realizados en el logro de dichos objetivos (Cuadro 1.2).

Del mismo modo, el enfoque de desarrollo humano puede complementar los indicadores de los ODS con otros adicionales. En tercer lugar, el Informe sobre Desarrollo Humano puede ser un instrumento de promoción muy potente para la Agenda 2030 y los ODS. Y, a su vez, estos objetivos pueden constituir una buena plataforma para dar mayor visibilidad al enfoque de desarrollo humano y al propio informe sobre este tema, de aquí a 2030.

Para que el universalismo no sea un mero principio y tenga contenido práctico, no bastará con determinar qué grupos han quedado en situación de exclusión e identificar los obstáculos a los que se enfrentan, sino que será preciso ir más allá. Es imprescindible aplicar las políticas necesarias y empoderar a los sujetos que conforman tales grupos.

Cuadro 1.2. Contrapunteo: visiones sobre el desarrollo.

Organismos internacionales hegemónicos	»» «« Perspectivas críticas (Elson, Diane, 2006)
El Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) están entre los productores del pensamiento económico sobre el desarrollo.	Una reformulación del desarrollo como “desarrollo humano” ha perdido, tristemente, su potencial, ya que ha sido cada vez más interpretada como una mera inversión en capital humano.
El modelo representado por el BM y el FMI, si bien ha incorporado en los últimos años consideraciones sociales y ambientales, sigue dando preferencia a la dimensión económica y al enfoque de mercado.	El foco en “crecimiento inclusivo” ha ocultado el hecho de que, para mucha gente, especialmente mujeres, el problema no es de exclusión, sino de inclusión en términos de igualdad.
El modelo que determina la formulación de políticas y programas no es el de desarrollo humano. El actual orden económico mundial promueve políticas excluyentes y con resultados asimétricos para los países y regiones, con escasa capacidad de canalizar recursos para financiar un desarrollo inclusivo y sostenible.	El “desarrollo sostenible” se ha transformado en “economía verde”, sin tener en cuenta la necesidad de cambios mucho más fundamentales en lo que se produce, quiénes lo producen y para quiénes. No se ha cuestionado el consumismo como una práctica y una ideología que da forma a las aspiraciones de las personas.

Fuente: Elson, D. (2006). *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*. (Informe). New York: United Nations Development Fund for Women.

1.3.1. Desafíos y complejidades de los objetivos de desarrollo sostenible

Con el tránsito de la agenda de los ODM a la aprobación de los ODS, se ha pasado de una agenda de políticas relativamente acotada, basada en 8 objetivos y 21 metas, hacia una agenda compuesta por 17 objetivos y 169 metas.

Los ODS no son solo un conjunto de metas que se pueden expresar en actividades e indicadores, ya que implican en la mayor parte de los casos transformaciones institucionales, políticas, sociales, culturales y económicas profundas. No se trata de la

suma simple de los ODS, ellos se relacionan, pueden ser complementarios y generar sinergias entre sí.

Uno de los riesgos que emergen durante el proceso de implementación de la agenda es el de una selección de los ODS más “convenientes” y postergar los más complicados pero muy importantes para el país/territorio. Esto desvirtúa el carácter transformador de la agenda. Es conveniente romper con el enfoque por “proyectos” para fortalecer la vinculación de los ODS, concebidos como una agenda integral.

La reflexión sobre la dimensión territorial del desarrollo ha cobrado un importante rol

en un conjunto de acuerdos globales, tales como la Agenda 2030, Hábitat III, el Consenso de Montevideo de Población y Desarrollo y el Marco de Sendai, entre otros. Tales acuerdos también dan cuenta de la creciente relevancia que han adquirido perspectivas más integrales y complejas en torno a este ámbito.

Los ODS constituyen un importante vehículo para construir una verdadera agenda de transformación, en la medida que comprometa a las personas, los gobiernos nacionales y locales, siempre desde el respeto a la diversidad y especificidad de los territorios (sus comunidades, trayectorias y culturas).

En 2014, el PNUD y el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HÁBITAT) condujeron el diálogo sobre la localización de la agenda de desarrollo, una oportunidad para recoger y sistematizar los comentarios recibidos sobre los diálogos nacionales, regionales y globales celebrados durante el tránsito hacia la aprobación de la nueva agenda. Los resultados y conclusiones de este proceso contribuyeron al informe de síntesis del Secretario General *Camino a la Dignidad para el 2030* (Asamblea General de Naciones Unidas, 2014).

Mensajes clave de los diálogos sobre la localización de los ODS

- Los gobiernos locales y regionales son críticos para promover el desarrollo sostenible inclusivo en sus territorios y, por tanto, para la implementación de la agenda 2030.
- Un gobierno local efectivo puede asegurar la inclusión de una gran variedad de actores locales, creando, por tanto, apropiación, compromiso y rendición de cuentas de manera amplia.
- Se necesita un enfoque multinivel y multiactor para promover agendas transformativas a nivel local.

- Se requiere un compromiso nacional fuerte para proveer marcos legales adecuados y capacidades institucionales y financieras a los gobiernos locales.

Fuente: Global Taskforce of Local and Regional Governments; 2nd World Assembly Towards Habitat III. (2016). *Guía para la implementación de los ODS: Implementación y monitoreo subnacional.*

Se reconoce el rol que deben jugar los gobiernos locales en la nueva Agenda de Desarrollo Sostenible, cuya implementación a nivel local pasa por la coordinación de esfuerzos de todos los niveles de gobierno que operan en el territorio, incluidos los gobiernos nacionales, así como por la articulación de los actores, que desde la cooperación contribuyan a socializar las buenas prácticas de gestión sostenible del desarrollo humano local.

A nivel internacional se han venido articulando diferentes iniciativas, cuyo propósito es mejorar la capacidad de las instituciones nacionales y de los actores locales para el logro del desarrollo humano sostenible. Ese es el caso de la Iniciativa ART (Articulación de redes territoriales para el desarrollo humano sostenible), que es una propuesta global, promovida por el PNUD, a fin de apoyar y promover la implementación de un marco operacional, administrativo y de programación, para facilitar la articulación entre los diferentes actores de la cooperación internacional interesados en los procesos de desarrollo humano a nivel local.

En la actualidad la estrategia desde PNUD-ART ha propuesto una plataforma virtual y caja de herramientas para la localización de los ODS, cuyo objetivo es ir sistematizando y elaborando un conjunto de herramientas para facilitar la inicialización de los ODS, promover arreglos institucionales y el fortalecimiento de capacidades de los actores locales. De esta manera, se puede mejorar la toma de decisiones, la asignación

LOS ODS NO SON SOLO UN CONJUNTO DE METAS, IMPLICAN PROFUNDAS TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES, POLÍTICAS, SOCIALES, CULTURALES Y ECONÓMICAS



de los recursos necesarios y podría ser más transparente la rendición de cuentas de los gobiernos frente a la sociedad civil.

Asimismo, a nivel regional se distingue el trabajo que realiza el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL, que apoya directamente el proceso de incorporación e implementación de los ODS a la planificación, de acuerdo a las prioridades, capacidades y recursos de los países.

El marco común de las agencias, los programas y los fondos del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) para la Agenda 2030 está constituido por la estrategia Transversalización, Aceleración y Apoyo a Políticas (MAPS, por su sigla en inglés), que se basa en tres pilares de trabajo: la integración en las políticas generales, la aceleración y el apoyo a las políticas públicas, prestando especial atención a los elementos transversales relacionados con las alianzas, los datos y el monitoreo.

La integración en las políticas generales pretende generar mayor conocimiento de la Agenda 2030 en todo el país, fundamentalmente a nivel gubernamental. Otro aspecto importante es la transversalización de las metas y los objetivos en los planes nacionales de desarrollo, los presupuestos y las diferentes herramientas de planificación nacional y local. Esta integración también supone desafíos para la producción de estadísticas, que en muchos casos requiere no solo la recogida de información, sino la construcción de indicadores e índices que reflejen mejor los logros y retrocesos en materia de desarrollo humano.

Todos los países generan sus propias políticas y estrategias de implementación, y buscan alinear los compromisos internacionales con las prioridades de planificación nacionales.

Sin embargo, una de las diferencias significativas entre los ODM y los ODS consiste en el alcance y la ambición de la nueva agenda.

Los ODM adoptaron una metodología de avanzar “brecha por brecha”, estableciendo para cada objetivo indicadores, sistemas de monitoreo e intervenciones específicas para medir los avances. Por el contrario, el enfoque propuesto para abordar la Agenda 2030 es de agrupamientos de los distintos objetivos, en una visión integrada y multidimensional, que se adapta a las necesidades específicas de grupos de población y territorios, y trasciende los avances parciales “brecha por brecha” a favor de intervenciones integrales en base a las prioridades locales.

El enfoque de agrupamientos también permite priorizar la generación de indicadores para el monitoreo de aquellas metas que contribuyen al logro de la agenda específica de cada país, y, finalmente, permite identificar aquellas áreas en que se presentan problemas estructurales que requieren ser enfrentados mediante el diálogo democrático, la creación de consenso y el fortalecimiento de las instituciones, entre otros elementos.

A nivel regional se decidió crear el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre Desarrollo Sostenible, como mecanismo para el seguimiento y examen de la implementación de la Agenda 2030, incluidos los ODS y sus metas, sus medios de implementación y la Agenda de Acción de Addis Abeba.

En este capítulo se ha presentado el marco analítico que conducirá toda la investigación, esto es, el enfoque del DHL, por considerar que es un marco apropiado para estudiar y lograr la aproximación a los esfuerzos por alcanzar el desarrollo con carácter integrador (económico, social y ambiental) en los espacios locales.

El concepto y la práctica del desarrollo humano local tienen una especial ventana de oportunidad en la actualización del modelo económico y social cubano. Fortalecer la capacidad de los municipios para convertirse en protagonistas es uno de los componentes centrales del actual proceso de transformaciones, lo que también destaca y refuerza el texto de la nueva Constitución, aprobada por la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) en diciembre de 2018 y sometida a referendo aprobatorio el 24 de febrero de 2019.

En la realidad cubana el desarrollo humano local, y la descentralización que implica, no es simple tema de discusión teórica, sino pieza indispensable en la estrategia nacional a seguir.

No es un camino libre de obstáculos para ningún país y no lo es tampoco en Cuba. La larga persistencia de políticas centralizadoras, con costumbres y mentalidades asociadas a ellas, opone resistencias que solo la tenacidad en la aplicación de la estrategia y los éxitos sucesivos en su puesta en práctica podrán superar.

A pesar de lo novedosa que resulta esta propuesta analítica, el DHL es un enfoque aún en construcción, y es necesario seguir investigando los vínculos entre las estructuras sociales y los resultados de desarrollo alcanzados en los espacios locales, siempre teniendo en cuenta las interdependencias con los espacios nacionales e internacionales.

En el país, las visiones desde la investigación social han contribuido a la comprensión de los complejos procesos de diferenciación

económica y social a nivel local, y les confieren un especial protagonismo a las capacidades de los actores locales y a la necesaria articulación de las estrategias de desarrollo multinivel. Sin embargo, se reconoce que hay que colocar la equidad territorial y el desarrollo humano en la base de una agenda de intervenciones que permitan construir una nueva generación de políticas públicas, a fin de superar la planificación localmente aislada y potenciar la capacidad colectiva de los territorios.

Además, este capítulo mostró el carácter integrador de la nueva agenda de desarrollo 2030, y reconoció que la naturaleza multidimensional del concepto demanda de agendas nacionales y regionales renovadas. Los procesos de incorporación e implementación internacional de la nueva agenda rescatan el papel de la planificación y abren espacios para la discusión y reflexión sobre los métodos e instrumentos en que esta puede ser utilizada.

Los autores de esta investigación coinciden en que una de las lecciones más importantes que se pueden extraer y que determinará el futuro de la nueva agenda es que ella, lejos de ser un marco dado y definido, es resultado de la economía política internacional del desarrollo en un ámbito de creciente transnacionalización y en el contexto de un orden económico mundial excluyente e injusto. Es, por lo tanto, su utilización, evolución y posibilidad de transformar las lógicas de poder lo que determinará su capacidad real para contribuir a la construcción de un mundo más justo, equitativo y sostenible.



02

LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA BASE DEL DESARROLLO HUMANO LOCAL



Coordinadores:

Jourdy James Heredia
Gladys Hernández Pedraza
Carlos César Torres Páez

Otros autores:

José A. Pérez García
Mariano Bullón Méndez
Gueibys Kindelán Velasco
Lidia Llizo Ferro
Guillermo Andrés Alpízar
Indira García Castiñeira
Javier Bertrán Martínez
Kenny Díaz Arcaño
José Joaquín Olivera Romero

Colaboradores: Yarbredy Vázquez (CEDEL), Gretter Abreu (MEP), Raúl Gerardo Ruíz (Universidad de Cienfuegos), María del Carmen Azorín (IPF Cienfuegos), Jorge Núñez y Aurora Fernández (GUCID), Ernesto Placencia (CITMA)

» MENSAJES CLAVE

- En las últimas décadas, el desarrollo local se ha reconocido como parte de la estrategia nacional de desarrollo económico y social, con altas y bajas en su implementación en dependencia de circunstancias económicas específicas y visiones prevalecientes en cada período histórico.

- Los años 90 representaron, al mismo tiempo, una aguda crisis económica para Cuba y una oportunidad para el desarrollo local. La creación de Consejos Populares, la ampliación de la capacidad de decisión de los municipios sobre los presupuestos locales, un mayor poder para las estructuras intermedias y de base, apuntaron a una voluntad política de descentralización, pero este no ha sido un proceso lineal.

- El modelo cubano de cara al año 2030, potencia lo local como espacio estratégico para la gestión del desarrollo. El fomento de iniciativas locales que tributen a encadenamientos productivos, la producción de alimentos, la construcción, las ofertas complementarias al turismo, u otros proyectos de tipo demográfico, sociocultural y medioambiental, figuran entre las prioridades para estimular la autonomía y el crecimiento de los municipios.

- No es posible el desarrollo territorial sin una gestión integral y sistémica, en la que se involucren todos los actores posibles. A mayores alianzas entre la universidad, las empresas, la ciudadanía y los gobiernos

locales, mayores posibilidades de potenciar la ciencia y la innovación como motores del desarrollo.

- La articulación de enfoques y actores multinivel contribuye a desatar las potencialidades endógenas a favor del incremento del nivel de vida de la ciudadanía y la propia sostenibilidad del desarrollo a mediano y largo plazos.

INTRODUCCIÓN

El desarrollo local, su importancia y valor específico como parte integrante del proceso nacional de desarrollo, ha pasado por etapas diversas en cuanto a su apreciación a lo largo de las últimas seis décadas.

Al elaborarse este 4.º Informe Nacional sobre Desarrollo Humano dedicado al desarrollo humano local, la importancia de este ha sido reconocida y proclamada en los principales documentos rectores que sintetizan los grandes objetivos de la nación, con horizonte en 2030 y en las políticas definidas para alcanzarlos. La más reciente definición al mayor nivel jerárquico legal ha sido la nueva Constitución de la República de Cuba, puesta en vigor el 19 de abril de 2019, después de ser aprobada en referendo nacional.

En esta Constitución aparece como uno de sus más destacados contenidos el empoderamiento de los municipios mediante la atribución a ellos de mayores espacios de gobierno local, de disposición sobre los recursos generados en su territorio y de definición, elaboración y ejecución de

**LA NUEVA
CONSTITUCIÓN
ATRIBUYE A LOS
MUNICIPIOS MAYORES
ESPACIOS DE GOBIERNO
LOCAL, DE DISPOSICIÓN
SOBRE LOS RECURSOS
DE SU TERRITORIO
Y DE EJECUCIÓN DE
INICIATIVAS CON
MAYOR AUTONOMÍA**

EN LA CORRELACIÓN
ENTRE POLÍTICAS
NACIONALES,
REGIONALES Y
TERRITORIALES, LAS
TENSIONES EXTERNAS
EJERCEN GRAN
INFLUENCIA. HASTA 2019,
EL BLOQUEO DE EE. UU. A
CUBA COSTABA 138.8 MIL
MILLONES DE DÓLARES

iniciativas y proyectos en condiciones de mayor autonomía. No se trata de un crecimiento anárquico de proyectos municipales desvinculados de la planificación y las políticas centrales; se abren a las localidades nuevas posibilidades —que se acompañan de responsabilidades mayores—, que no habían tenido antes.

Esta actual etapa de reconocimiento del valor sustancial del desarrollo local inicia aproximadamente en 1990, como resultado de la grave crisis económica desencadenada en esa década por la desaparición abrupta de las relaciones que Cuba sostenía con los países miembros del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) y el reforzamiento del bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba (MINREX, 2019).

A partir de entonces comienza un progresivo reconocimiento del desarrollo local, que no tuvo un recorrido lineal ascendente, sino que fue abriéndose paso entre factores que lo favorecen, como las restricciones severas al funcionamiento de la economía a nivel macro, y factores que lo retardan, como la escasez de recursos, que induce a centralizar su manejo y evitar su dispersión.

Durante varias décadas después de 1959, lograr el desarrollo fue tema central en los esfuerzos desplegados por trascender el subdesarrollo y la pobreza. Los años 60, 70 y 80 del pasado siglo fueron de aplicación de estrategias y políticas que se encaminaron a alcanzar el desarrollo integral proclamado de modo precoz por la Revolución Cubana, como integración equilibrada y simultánea entre lo económico, lo social y lo ambiental, mientras reclamaba distinguir el desarrollo como proceso más esencial y estratégico que el simple crecimiento económico.

Todo ello sin pasar por alto que, en esta correlación entre políticas nacionales, regionales y territoriales, las presiones vinculadas a las tensiones externas que experimenta el país ejer-

cen una gran influencia en el diseño de políticas que puedan garantizar el cumplimiento de los objetivos estratégicos de desarrollo planteados. En este contexto, el bloqueo continúa teniendo una negativa influencia, acumulando un elevado costo.

A precios corrientes, los daños acumulados durante casi seis décadas de aplicación de esta política alcanzan la cifra de 138 843 400 000 de dólares.

Fuente: MINREX, 2019. Informe de Cuba sobre la resolución 73/8 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".

En esas décadas iniciales, el desarrollo local no era un tema relevante en las principales corrientes de pensamiento económico, social y político en el mundo, y lo era tal vez menos en las concepciones dominantes en los países socialistas. Habría que esperar por el surgimiento del concepto de desarrollo humano elaborado por iniciativa del PNUD a partir de 1990 y por su ulterior fortalecimiento conceptual y estadístico, que ha permitido una comprensión y medición ya suficientes para estimular políticas, evaluar resultados y corregir rumbos.

La visión prevaleciente en los países miembro del CAME sobre el proceso de desarrollo giraba en torno a la planificación centralizada, entendida esta como realización de grandes planes nacionales concebidos a nivel macro, los que debían aportar equilibrios globales, sectoriales y ramales. En esta concepción, el factor local desempeñaba un papel, no solo subordinado, sino pasivo, y esto último era muy desfavorable porque excluía las potencialidades y energías que portaba el nivel local.

El desarrollo local debía producirse como derivado de planes nacionales que tocarían a los municipios o territorios en la medida y en los términos definidos por la planificación central.

**EL PROCESO DE
DESCENTRALIZACIÓN EN
MARCHA ES CONDICIÓN
NECESARIA Y BÁSICA
PARA CONTINUAR
AVANZANDO EN HACER
DEL DESARROLLO LOCAL
EL FIRME SOPORTE
DE UN DESARROLLO
SOCIOECONÓMICO
SOSTENIBLE**

La subordinación al equilibrio y el ordenamiento nacional era lógica en principio, pero no lo era la pasividad territorial que caracterizó aquellos modelos.

En Cuba la importancia de lo local, la necesidad de mejorar las vidas de las muchas personas residentes en los municipios, no escapó a los esfuerzos por el desarrollo del país, pero lo más destacado fue en esas décadas la aplicación de políticas universales que, con fuerte componente de equidad social y búsqueda de ascenso generalizado de toda la población, alcanzaron a los municipios con impactos profundos en la educación, la salud pública, la creación de empleo, la seguridad y asistencia social, el acceso a la cultura, el combate a la discriminación racial, entre otros. Los resultados son visibles en las destacadas posiciones internacionales alcanzadas por Cuba en esos indicadores sociales. La medición y las comparaciones estadísticas del desarrollo de los municipios cubanos contenida en el capítulo correspondiente de este Informe Nacional, muestra lo real de aquel ascenso generalizado y las pequeñas diferencias relativas que los separan en los indicadores sociales básicos.

El proceso no fue igual en cuanto a desarrollo económico local. En documentos diversos de aquellas décadas pueden encontrarse expresiones favorables al desarrollo local, los municipios debieron esperar por los planes nacionales que los incluirían. El desarrollo era concebido como de arriba hacia abajo y las capacidades endógenas de los territorios, al igual que las relaciones horizontales, no ocupaban lugar relevante en el proceso de planificación.

El DHL es joven en la realidad nacional, pues aún no alcanza dos décadas desde su arrancada, inducida por la crisis económica de los años 90 del pasado siglo, y es en los últimos cinco años cuando ocupa un lugar destacado en la teoría y empieza a ocuparlo en la práctica.

Lo explicado hasta aquí permite entender las características de este capítulo. No hay en él análisis económico ni estadísticas que reflejen el desarrollo de municipios que se hayan separado de otros por su accionar de capacidades endógenas, en virtud de proyectos e iniciativas allí elaborados y ejecutados. Las diferencias entre municipios se deben a herencias históricas que todavía contribuyen a explicar el retraso relativo de las provincias orientales, el crecimiento del turismo allí donde la naturaleza creó condiciones favorables, la puesta en práctica de planes o decisiones centrales que en ocasiones levantaron a municipios, como el impulso a zonas turísticas —y en otras los golpearon, como en el cierre de centrales azucareros—, pero es difícil encontrar resultados que ya sean relevantes, medibles y sostenibles, en virtud de estrategias municipales concebidas los términos que en la actualidad propone el desarrollo humano local.

Por las razones expuestas, este capítulo pone su énfasis en el proceso de descentralización en marcha, que es condición necesaria y básica para continuar avanzando en hacer del desarrollo local el firme soporte de un desarrollo socioeconómico sostenible.

Son muchos los municipios que ahora llevan adelante importantes proyectos —algunos con resultados destacables— acumulan experiencias, capacitan a sus actores, definen sus estrategias y se preparan para la nueva etapa de empoderamiento consagrada en la Constitución, a partir de recursos propios y activa sinergia con la planificación nacional, así como aprovechando la cooperación internacional. Este capítulo muestra esa dinámica y permite avizorar la significativa y creciente presencia del DHL como pieza imprescindible en los objetivos nacionales a alcanzar hasta 2030.

La descentralización en marcha no puede separarse de la estrategia nacional de desarrollo. Tampoco puede omitirse su afinidad esencial con los ODS y la Agenda 2030, proclamados

por Naciones Unidas como el escenario básico para marchar hacia la erradicación de la pobreza y el logro del desarrollo en condiciones de equidad social y respeto ambiental globales.

Es evidente la conexión entre la descentralización y el empoderamiento local que Cuba impulsa con los ODS. Y puede afirmarse que la visión transversal contenida en los ODS, así como la convencional separación entre lo económico, lo social y lo ambiental, refuerzan aún más la relación orgánica entre el desarrollo local y la Agenda 2030.

La forma de entender lo local ha atravesado diferentes períodos en Cuba, por lo que la investigación asume varias etapas que comprenden desde el inicio de la Revolución en el poder (1959) hasta 2018, en correspondencia, a su vez, con lo más destacable de las estrategias de desarrollo aplicadas en ese lapso histórico.

Se hace énfasis en identificar y valorar el desarrollo local dentro del “proceso de actualización del modelo económico cubano” y se tiene en cuenta el tratamiento de la dimensión territorial en la “conceptualización del modelo económico y social cubano” con sus objetivos de elevación del nivel y la calidad de vida en condiciones de equidad social.

La relevancia de lo local en Cuba, algunas evidencias:

- Despliegue de iniciativas locales orientadas al desarrollo municipal, a partir del aprovechamiento y/o activación de recursos endógenos, estimuladas fundamentalmente por programas nacionales y proyectos de cooperación internacional, que han promovido su acceso a financiamiento, a paquetes tecnológicos y el apoyo/seguimiento de instancias provinciales.
- Promoción de capacidades locales para la planificación y gestión del desarrollo mediante el aporte de enfoques y herramientas que

permitan mejorar el ejercicio de gobiernos y actores locales, con énfasis en los municipales. Organismos e instituciones como Ministerio de Economía y Planificación (MEP), Instituto de Planificación Física (IPF), Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL), Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba (ANEC), Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE), Centro de Intercambio y Referencia Iniciativa Comunitaria (CIERIC), Centro de Estudios de Gerencia, Desarrollo Local y Turismo (actualmente Centro de Estudios de Dirección, Desarrollo Local, Turismo y Cooperativismo, CE-GESTA) y Ministerio de Educación Superior (MES) de conjunto con sus universidades y la Red Nacional de Gestión Universitaria del Conocimiento y la Innovación para el Desarrollo Local (GUCID) —en muchas ocasiones con el apoyo de la cooperación internacional, en particular del PNUD—, han venido desplegando un grupo de iniciativas de formación, asesoría e intercambio dirigidos a aumentar la preparación de las autoridades y actores provinciales y municipales, o a introducir nuevos instrumentos de planificación y gestión local.

- Otorgamiento de facultades a las instancias locales para gestionar el desarrollo territorial. Ello tiene una expresión en el experimento que se realizó en las provincias Artemisa y Mayabeque, que comprende un nuevo modelo de funcionamiento, estructura y composición de los órganos locales de gobierno con los respectivos ajustes organizacionales y funcionales en las administraciones provinciales y municipales, en las empresas de subordinación local y en las Asambleas del Poder Popular. Esta experiencia abre un espacio para incorporar nuevas maneras de gestionar y dirigir el territorio en una lógica de mayor horizontalidad, integración y autonomía en la toma de decisiones.
- Contribución Territorial para el Desarrollo Local, establecida en la Ley tributaria (Ley N.º 113/2012), al posibilitar una nueva fuente de financiación al presupuesto municipal sobre la

que pueden disponer en función del desarrollo del territorio.

No obstante, estos cambios, que suponen la concesión de nuevos roles y mayor protagonismo en la gestión local a las instancias municipales y provinciales, son todavía experiencias emergentes que requieren apoyo para su ulterior consolidación.

La tendencia del contexto cubano en relación con los procesos de descentralización y desarrollo local evidencia oportunidades importantes. Resulta esencial reconocerlas en aras de lograr que los territorios cubanos puedan manejar óptimamente las competencias disponibles para gestionar su desarrollo.

2.1. DESARROLLO LOCAL EN CUBA: ENFRENTANDO LA HERENCIA RECIBIDA EN 1959

Desde el triunfo de la Revolución Cubana se reconoce el desarrollo local o territorial como parte de la estrategia nacional, teniendo en cuenta las desigualdades socioeconómicas presentes entre los diferentes territorios del país heredadas de las etapas colonial y neocolonial.

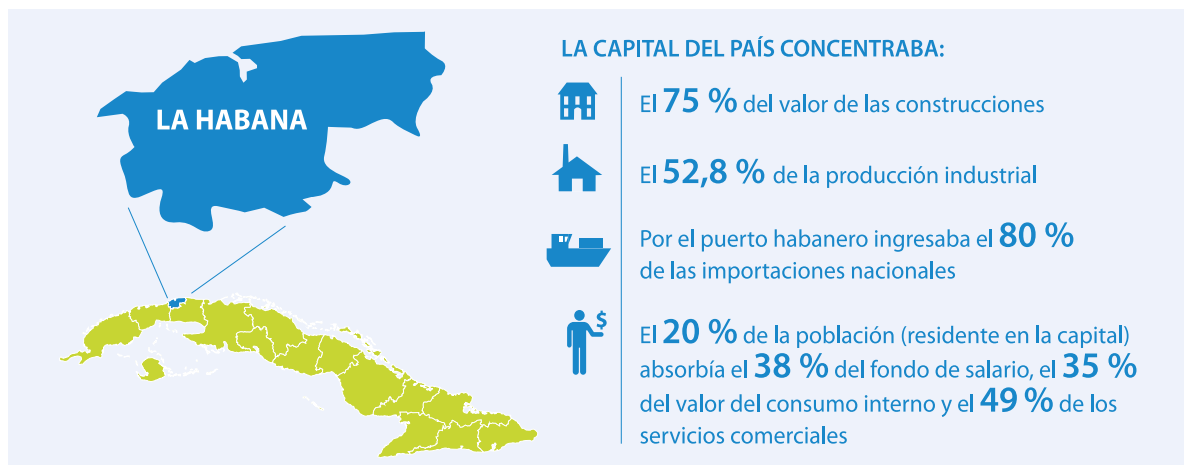
La realidad cubana anterior a 1959 en términos de desarrollo local mostraba un agudo contraste entre la capital —moderna y cosmopolita, aunque con extensos barrios de pobre-

za—, las capitales provinciales —que exhibían una situación intermedia— y el extenso número de municipios y sus zonas rurales. Era en esas amplias áreas rurales donde se concentraba el grueso de la población analfabeta (24 %), sin escuelas (la educación pública alcanzaba solo al 45 % de la población en edad escolar), sin atención de salud (había 98 hospitales y solo uno estaba en el campo), que reunía los grandes acumulados de población en situación de pobreza y extrema pobreza. La zona oriental del país y las franjas rurales y semiurbanas presentaban los mayores problemas (Comisión Nacional del Sistema de Dirección de la Economía, 1988).

La estrategia de desarrollo económico y social de Cuba iniciada en 1959 había sido formulada en sus líneas matrices desde 1953 en el alegato de autodefensa *La historia me absolverá*, donde Fidel Castro identificó los principales problemas económicos y sociales que debían ser enfrentados.

A partir de esa estrategia se aprobaron leyes que implicaban una reestructuración profunda de la economía y la sociedad cubanas. Es el caso de las Reformas Agrarias de mayo de 1959 y octubre de 1963, que modificaron el régimen de tenencia y explotación de la tierra y contribuyeron a reorganizar la agricultura. Además, se nacionalizaron grandes empresas, principalmente norteamericanas, que

La Habana en 1959, respecto al resto de Cuba (Velázquez, 2012).



pusieron en manos del Gobierno revolucionario la propiedad de los medios fundamentales de producción, considerado esto como componente necesario para emprender una estrategia de desarrollo a más largo plazo.

2.1.1. Industrialización e institucionalización (1976-1989)

La estrategia económica en este período tuvo como centro la industrialización, que tenía entre sus objetivos la sustitución de importaciones y acercar los niveles de desarrollo de los diferentes territorios.

En esta etapa se priorizó el sector industrial dentro del programa de inversiones, en el contexto de la integración al CAME. Esto posibilitó una mejor cobertura financiera, tecnológica y material, así como la garantía de mercados para las principales exportaciones. En esencia se buscaba generar exportaciones, en especial de la industria azucarera y del níquel, el crecimiento de la producción agropecuaria, el fortalecimiento de la base alimentaria nacional, la creación de capacidades industriales en varias ramas y la ampliación de la industria de materiales de construcción.

La industria se convirtió en el sector principal del desarrollo económico y en el eslabón principal del modelo de acumulación que se consolidó durante ese período (Marquetti, 2009).

En estos años se alcanzó la autosuficiencia parcial en algunos INSUMOS y renglones productivos y se fomentaron nuevas ramas vinculadas al progreso científico-técnico. Además, se logró consolidar un núcleo endógeno de desarrollo en materia de ciencia y tecnología, creció la infraestructura física del país y el volumen de fuerza de trabajo calificada ubicada en la industria. La producción de bienes de capital creció, la base nacional de proyectos industriales se apuntaló y se observó una mejor distribución de la industria a nivel nacional (Marquetti, 2009).

Con el proceso de industrialización se fortaleció la integración interindustrial, y se fomentó el complejo agroindustrial y alimentario a nivel nacional. No obstante, este proceso no estuvo exento de deficiencias, entre ellas: insuficiente crecimiento de las exportaciones industriales, propagación de la tendencia al gigantismo empresarial, bajo aprovechamiento de la capacidad instalada y limitado nivel de cooperación entre empresas (Marquetti, 2009).

La industrialización se relacionó con las actividades de investigación y desarrollo (I+D). En los años 80 se introducen cambios en la política de ciencia y tecnología, entre ellos el relanzamiento de la investigación científica universitaria —con orientación más aplicada—, se definen las prioridades nuevas para el desarrollo científico y tecnológico —biotecnología, industria farmacéutica, equipos médicos de alta tecnología, entre otras—; la creación de los polos científico-productivos, redes de cooperación integrada; donde la investigación, la creación de tecnologías, la producción y comercialización de productos forman parte de un proceso continuo conducido por estrategias únicas (Resolución 85/2003 del CITMA).

Se crearon nuevos centros de investigación con el objetivo de lograr mayor capacidad para aplicar sus resultados científicos, los cuales se orientaron a “cerrar el ciclo” investigación-producción, para lo cual establecieron vínculos estrechos con la industria.

El Polo Científico se creó en torno a la biotecnología, y en él se practicó con éxito el ciclo investigación-producción, con resultados científicos relevantes que rompieron la extendida creencia acerca de la imposibilidad de un país pequeño y económicamente pobre de desarrollar un sector de alta complejidad científica. También este Polo se convertiría en factor generador de exportaciones e importante sostén del Sistema Nacional de Salud.

La dinámica del desarrollo industrial, aunque logró avances, no fue suficiente para eliminar las desigualdades entre los territorios. La región occidental destacó con el mayor porcentaje de radicación de nuevas industrias, con casi el 41 %, frente al 29 % y 30 % para la central y oriental, respectivamente.

En 1976 tuvo lugar el establecimiento de una nueva Constitución de la República. En ella se incluyeron aspectos relevantes como la nueva división político-administrativa con 14 provincias y 169 municipios; fue suprimido el eslabón regional; aumentó el número de provincias de 6 a 14 y disminuyó el de municipios de 407 a 169 (Méndez, 2000). Iniciaron su funcionamiento los órganos y organismos del sistema del Poder Popular; los Organismos de la Administración Central del Estado (OACE) se reestructuraron; el Sistema de Dirección y Planificación de la Economía fue implantado, y establecidos los Planes de Ordenamiento Territorial y las direcciones provinciales de Planificación Física.

En el período que se analiza se consolidó un sistema de dirección de la economía centralmente planificado. Se trataba de un sistema empresarial con integración vertical a través de ministerios ramales, que daba poco espacio a las relaciones horizontales. Entre 1981 y 1985, a pesar de que la economía creció, se presentaron síntomas de agotamiento del modelo económico, que se basaba en un crecimiento extensivo sostenido por incrementos incesantes del consumo energético, de materias primas y fuentes de acumulación dependientes de crecientes financiamientos externos, en particular, de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) (Rodríguez, 1990).

En esta etapa, a pesar de ciertos avances conceptuales en la enunciación de la importancia y necesidad del desarrollo local, y el establecimiento de una estructura de gobier-

no y una división político-administrativa favorables, no se observó un cambio sustantivo en cuanto al desarrollo local. El sistema de dirección y gestión de la economía continuó siendo muy centralizado y heredero de métodos aplicados en países miembros del CAME.

Aunque entre 1976 y 1990 la planificación territorial en Cuba adquirió cierta presencia a través del uso de una metodología para la elaboración de los planes anuales y quinquenales —que contemplaba en algún grado los objetivos y acciones de la planificación territorial—, el desarrollo local no logró despegar por la ausencia del componente local en las concepciones ramales; por la limitación de la planificación territorial a la realización y control de los planes de subordinación local; y por la inexistencia de una concepción amplia en la organización territorial, donde las provincias y los municipios participaron con problemas e intereses comunes.

2.1.2. Crisis y reestructuración económica (1990-2010)

Esta etapa comienza con una grave crisis económica. En los primeros años de la década de los 90, Cuba enfrentó el derrumbe del socialismo en el grupo de países con los que mantenía relaciones económicas vitales. En corto lapso y sin posibilidad de prepararse, la economía cubana sufrió la pérdida de sus principales mercados de exportación e importación, del abastecimiento de petróleo, en un país que importaba el 95 % de su consumo de combustible, de una favorable relación de intercambio para sus exportaciones de azúcar y de un complejo tejido de relaciones construido laboriosamente durante 30 años con países situados a largas distancias.

De modo simultáneo, se recrudeció el bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por el gobierno de los Estados Unidos. Durante los años 90 se implantó la

Ley para la Democracia en Cuba —conocida como Enmienda o Ley Torricelli— y entró en vigor la Ley para la Libertad y la Solidaridad Democrática Cubana —conocida como Ley Helms-Burton—, ambas con la finalidad de entorpecer el comercio y dañar la inversión extranjera en Cuba.

Cuba enfrentó esta grave crisis que amenazaba derrumbar el proyecto en desarrollo y hacer retroceder a la sociedad a niveles elementales de subsistencia, con la aplicación de un conjunto de medidas para lograr la estabilización económica, que, sin renunciar a su esencia socialista, abrió un mayor espacio a mecanismos de mercado para reactivar la producción y los servicios en un proceso no exento de complejidades (Rodríguez, 2000).

Las primeras decisiones se concentraron en el saneamiento de las finanzas internas para reducir el déficit fiscal, disminuir y controlar la liquidez y reducir los subsidios a las empresas estatales. Además, se buscó estimular el comercio exterior sobre la base de la reinserción de Cuba en el mercado internacional (Rodríguez, 1996).

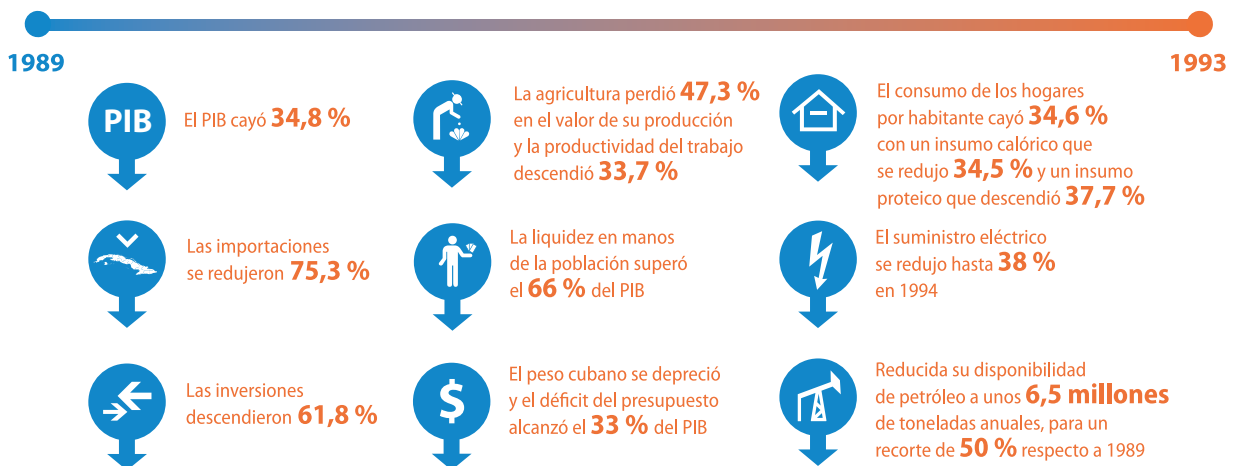
Las bases de este proceso de transformaciones en el modelo económico cubano se habían creado desde julio de 1992, cuando la Asam-

blea Nacional del Poder Popular introdujo modificaciones a la Constitución de la República. Estas se concentraron principalmente en el reconocimiento de la existencia de otras formas de propiedad no estatales con la introducción selectiva del capital extranjero; y con la mayor presencia del trabajo privado no agrícola y la puesta en práctica de acciones relacionadas con mecanismos financieros, bancarios, comerciales, de planificación y de gestión, que no habían sido utilizados tradicionalmente en Cuba.

Con las nuevas medidas se continúa perfeccionando el modelo, se toman en cuenta las tendencias del mercado y se asumen las diferentes formas de propiedad.

La apertura del mercado interno generó espacios para el intercambio con precios regidos por la oferta y la demanda. Desde el punto de vista externo, se aprobó una nueva ley sobre inversión extranjera, así como la Ley 73 “Del Sistema Tributario”, y se aprobó el establecimiento de zonas francas. Con la eliminación del monopolio estatal del comercio exterior se descentralizó la gestión comercial externa, que permitió la vinculación de manera directa de algunos productores y consumidores con los mercados externos, y tuvieron lugar los primeros ensayos de autofinancia-

Algunos impactos económicos del período especial (Rodríguez, 2015).



miento en divisas para empresas seleccionadas (Álvarez, 1995).

Se adoptó la doble circulación monetaria, puesta en práctica una vez despenalizada la tenencia de divisas en 1993; emergieron diversos segmentos de mercado con precios diferenciados. Estas medidas permitieron absorber y controlar las divisas que circulaban, conectar el mercado interno con el internacional —a través de la operación directa en monedas extranjeras por parte de las empresas nacionales facultadas para efectuar la actividad de comercio exterior (CIEM, 1999).

En estas condiciones fue necesario realizar una reorientación de las prioridades de desarrollo, en dirección a apoyarse en recursos propios y crear nuevas fuentes generadoras de ingresos externos. Se priorizó la producción de alimentos, el turismo, la industria farmacéutica y biotecnológica (Álvarez, 1995).

También se impulsó el movimiento de la agricultura urbana, que ha jugado un papel importante en la producción de hortalizas y condimentos en las áreas urbanas. Por otra parte, se concedió mayor espacio al trabajo por cuenta propia, dirigido a ampliar la oferta de bienes y servicios y las alternativas de empleo a la población.

En estos años el Gobierno se vio en la necesidad de acometer otras transformaciones que generarían variados impactos en los territorios. Son importantes las investigaciones que sustentan la desigual evolución territorial de Cuba a partir de la década de los 90 del pasado siglo, como resultado de la aplicación de las medidas para enfrentar los efectos de la crisis. Se destacan las decisiones acerca de la necesidad de concentrar los recursos disponibles en sectores y tareas estratégicas (Marquetti y García, 1999), así como las transformaciones en la organización y dinámica de los territorios, promovidas por cambios en la política económica y social del país.

En el contexto descrito, resultan importantes la definición de territorios especiales de desarrollo, el creciente auge de espacios turísticos, la diferenciación territorial que emerge a partir de nuevas formas de producción y servicios no estatales, del impulso a las denominadas cooperativas no agropecuarias y el trabajo por cuenta propia, así como la diversificación del mercado, entre otras. La evolución paulatina de estas transformaciones introduce una dinámica diferente en la cual se observa la ampliación de las desigualdades inter e intra territoriales en el país (Íñiguez, 2015).

Dentro de las industrias cubanas, la agroindustria azucarera jugó un papel fundamental en el desarrollo socioeconómico del país durante décadas. Esta se desarrolló por todo el país, lo que determinó que su presencia física se extendiera a 122 municipios, es decir, a algo más del 72 % del territorio nacional. Pero los efectos de la crisis vivida a finales del siglo pasado impactaron fuertemente en esta industria, lo que llevó a grandes períodos de inestabilidad en los niveles de cobertura financiera y material, e incluso en las disponibilidades de capital de trabajo. Tal situación implicó la parálisis sistemática de un número cada vez mayor de centrales azucareros.

Como parte de este proceso quedaron en funcionamiento 71 centrales dedicados a la producción de azúcar y 14 a la de mieles.

A partir de este proceso se aplicaron programas para tratar de suplir la pérdida de actividad agroindustrial azucarera, por ejemplo, la Tarea Álvaro Reynoso, que posibilitó estudiar distintas carreras universitarias y técnicas a los trabajadores de los centrales azucareros cerrados, manteniendo sus niveles salariales. Otro proceso fue la utilización de los terrenos que otrora se destinaron al cultivo de caña de azúcar en la producción de otros rubros alimentarios; pero realmente estos procesos



no contaron con el dinamismo necesario para suplir el vacío dejado por el central azucarero.

Se conoce que la progresiva evolución de la tendencia a la desindustrialización impactó negativamente en la dinámica económica territorial, en tanto contribuyó a que se restaurara la propensión al gradual incremento de las diferencias entre regiones y provincias del país. En estas condiciones, se acrecentó el aporte de las provincias occidentales al valor agregado manufacturero nacional. Los progresos de esta tendencia estuvieron determinados, en lo fundamental, por Ciudad de La Habana y La Habana, en tanto resultaron las provincias que acumularon el grueso de las inversiones ejecutadas entre 1989 y 2010. Asimismo, estos territorios lograron una posición de liderazgo en la promoción de la industria turística y petrolera, al tiempo que fueron los menos afectados por el proceso de redimensionamiento del sector azucarero.

Con las decisiones de política económica aplicadas, la economía retomaría la senda del crecimiento. El Producto Interno Bruto (PIB) creció entre 1995 y 1999 a un ritmo medio anual del 4,4 %.³ También se diversificaron las fuentes de ingreso en divisas (turismo, y comercio interno en divisas) y se recuperaron exportaciones tradicionales (níquel, pesca, tabaco y ron) (Rodríguez, 2000).

En particular, las industrias del sector turístico ocuparon un lugar de primer orden en el proceso de recuperación económica (BCC, 1998). El mercado financiero interno se estabilizó, la liquidez acumulada en manos de la población descendió. El déficit fiscal se redujo 2 % del PIB en 1997 (BCC, 1998).

De una economía estructurada tradicionalmente alrededor de la producción y exportación de azúcar y algunos otros productos básicos, se pasó a una estructura más moderna y menos vulnerable de economía de servicios en la que, sin desdeñar el aprovechamiento de los tradicionales productos básicos, se incorporó el turismo como eje del desarrollo, con su capacidad para inducir el

³ A partir de 1994 se detuvo la caída del PIB, y no dejó de crecer desde ese momento: 2,5 % en 1995; 7,8 % en 1996; 2,5 % en 1997 y 1,2 % en 1998 (BCC, 1998) (Rodríguez, J. L. 1999).

Tabla 2.1. Estructura territorial de la producción industrial (%). Cuba: 1989-2010.

Territorio Nacional	Años				
	1989	2001	2005	2008	2010
Occidente	50,4	52,1	57,8	59,5	59,6
Pinar del Río	4,6	2,4	3,7	3,9	3,7
Habana	7,1	9,6	13,9	15,2	16,4
Ciudad de La Habana	32,1	26,2	31,0	31,9	32,0
Matanzas	6,0	7,0	8,2	7,7	8,7
Isla de la Juventud	0,6	0,4	1,0	0,8	0,8
Centro	24,6	22,0	20,0	21,0	21,7
Villa Clara	6,9	6,1	4,3	4,4	4,3
Cienfuegos	4,3	4,4	4,9	5,4	5,9
Sancti Spíritus	3,9	3,2	2,8	5,4	3,5
Ciego de Ávila	2,9	2,4	1,5	2,0	2,0
Camagüey	6,6	5,8	6,6	6,0	6,0
Oriente	25,0	26,3	22,2	19,5	18,7
Las Tunas	3,2	3,9	2,2	2,0	1,8
Holguín	6,6	11,7	11,1	10,0	10,3
Granma	4,1	3,0	2,4	2,0	2,0
Santiago de Cuba	9,5	6,3	5,4	4,5	3,6
Guantánamo	1,6	1,4	1,1	1,0	1,0

Fuente: Cálculos realizados a partir de ONEI: *Anuario Estadístico de Cuba*, varios años. Informes de la gestión de los gobiernos territoriales. Anuarios territoriales. (Marquetti, 2015)

crecimiento de numerosas actividades que se benefician de su demanda. Además se recibieron los primeros resultados económicos y sociales de realizaciones de avanzada científico-técnica, como la biotecnología, la producción de medicamentos y equipos médicos, y el uso incrementado de la informática, con particular énfasis en el sistema de educación (Martínez, 2003).

En esta etapa, el Estado continuó preservando la equidad social sobre la base de la universalidad y la gratuidad en los servicios sociales fundamentales de educación y salud. Además, aseguró un nivel básico en el consumo de alimentos y bienes de primera necesidad, con tratamiento diferenciado para niños, niñas, embarazadas, personas ancianas, enfermas y en situación de vulnerabilidad por la cuantía de sus ingresos u otras causas. En la esfera

social se introdujeron nuevos mecanismos de instrumentación, pero se mantuvo, en esencia, su forma de funcionamiento: no se privatizó ninguna actividad relacionada con la prestación de servicios sociales básicos a la población (Valdés y Felipe, 1996).

La reducción de los recursos financieros del Estado, para atender desde el nivel central las necesidades de los territorios, condujo a la ampliación del componente territorial del desarrollo, a fin de reestructurar el sistema productivo. Las circunstancias obligaron a darle un giro al tratamiento del desarrollo territorial y el otorgamiento de mayor importancia a los factores locales del crecimiento.

La agudización de la crisis estimuló que la solución de algunos de los problemas económicos y sociales se centrara en el territorio.

En la resolución económica del IV Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC) (1991) se planteó: "...jerarquizar las producciones secundarias y locales, y la prestación de servicios por las entidades estatales, como una de las vías de solución a la producción de artículos de alta demanda popular".

Asimismo, se crearon los Consejos Populares, una estructura inframunicipal compuesta por los delegados de circunscripción y representantes de organizaciones y entidades productivas y no productivas presentes en la demarcación, que tuvo como propósito acercar a la población al proceso de gestión.

Sin embargo, los Consejos Populares no cumplieron todos los objetivos esperados, debido a la preponderancia de las relaciones verticales y centralizadas, la escasez de recursos materiales y financieros, y la subexplotación de los disponibles por la utilización parcelada y no sistémica, además de la insuficiencia en la identificación de prioridades (Guzón, 2006). A pesar de ello, las iniciativas de capacitación y concertación, los espacios de intercambio entre vecinos y una cultura política participativa se mantuvieron durante el período.

También se expandieron los niveles de descentralización para cuestiones específicas,⁴ y se amplió el espacio, en términos de política, al vínculo entre los órganos de gobierno territorial con la cooperación internacional descentralizada.

Al mismo tiempo, las direcciones territoriales enfrentaron restricciones para realizar inversiones y conservaron la dependencia de los recursos centralizados. En condiciones de grave crisis económica y acentuada restric-

ción, se hizo énfasis en la centralización de los recursos escasos como necesidad imperativa. En el IV Congreso del PCC (1991) se expresó: "...la experiencia de la construcción del socialismo en Cuba ha demostrado que, para garantizar el desarrollo, cuando se dispone de recursos muy limitados y las necesidades sociales acumuladas son enormes, es indispensable centralizar y utilizar de manera racional, óptima y programada esos recursos".⁵

Como parte del proceso de recuperación de la economía se fortalecieron las relaciones con países como la República Bolivariana de Venezuela —más tarde ampliados en el marco de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)— y con la República Popular China.

El PIB, entre el 2004 y 2007, creció a una tasa promedio anual de 9 %, la más alta después de la crisis de los años 90. En particular, el acceso a una nueva fuente de financiamiento externo para la economía cubana, asociada a la exportación de servicios profesionales, y condiciones favorables en términos de la importación de combustibles venezolanos, contribuyeron al crecimiento mencionado (ONE, 2009).

Entre 2008 y 2010, Cuba sufrió el impacto de la crisis económica mundial, de huracanes —con pérdidas importantes en los sectores agrícola y de la vivienda—, y el deterioro significativo de los términos de intercambio, que provocaron una crisis de la balanza de pagos y la caída del crecimiento económico entre 2009 y 2010.

Los problemas estructurales presentes y no resueltos en la economía cubana impusieron su fuerza: "a) la falta de adecuados eslabonamientos internos en la estructura productiva, b) la no modificación del perfil de especialización productiva (de bienes) del país, c) la significativa dependencia de bienes intermedios y de capital del exterior para completar el ciclo de importantes producciones, d) la obsolescencia tecnológica en varias ramas productivas, y e) la

⁴ Expansión de la descentralización para el manejo de ciertas partidas del presupuesto, la gestión de las industrias de subordinación local y el funcionamiento de los servicios básicos.

⁵ Ibidem

LA CRISIS ECONÓMICA DE LOS AÑOS 90 PROVOCÓ TENDENCIAS OPUESTAS Y SIMULTÁNEAS EN CUANTO A LAS FUNCIONES E IMPORTANCIA DE LO LOCAL

muy baja eficiencia económica y de rendimiento del capital, que no se corresponde con los niveles de instrucción y calificación de la fuerza de trabajo cubana” (Romero, 2014).

El agotamiento de las transformaciones en el modelo económico —aparición de un período de estancamiento económico y limitaciones financieras— unido a los problemas coyunturales mencionados anteriormente, plantearon la necesidad de realizar un proceso de importantes transformaciones en las formas de gestión y en la política económica, denominado “actualización del modelo económico”, aprobado en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC, 2011).

2.1.3. Descentralización, planificación y gestión del desarrollo económico local

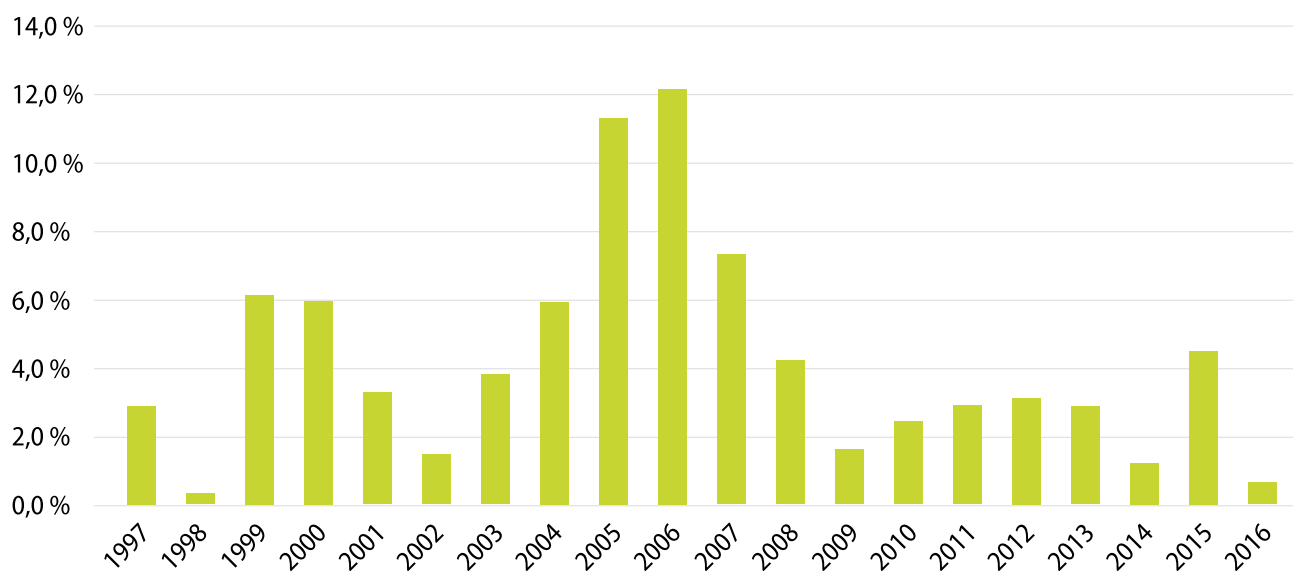
La crisis económica de los años 90 provocó tendencias opuestas y simultáneas en cuanto al desarrollo local y las funciones e importancia de lo local. La súbita escasez y restricción de recursos a disposición del gobierno central impulsó, por un lado, cierta descentralización factual y

mayores prácticas autónomas de las autoridades locales para enfrentar las agudas carencias, pero, al mismo tiempo, esa compleja realidad de recursos escasos y apremiantes necesidades obligaban al gobierno nacional a establecer prioridades y a centralizar las decisiones como mecanismo de organización y resistencia.

Esa tensión entre la descentralización hacia lo local, proclamada como política deseable, y la dura realidad de administrar recursos menguados de forma centralizada para evitar la dispersión y mantener principios de equidad, está presente en todos los momentos y aún se mantiene, aunque en lo más reciente (2018) la decisión gubernamental es avanzar hacia el desarrollo local, entendido este como importante palanca generadora de riqueza que no debe esperar por asignaciones centrales para tomar iniciativas y asumir riesgos razonables en la administración de los recursos locales.

La modificación de los enfoques prevalecientes en torno al papel de los territorios puede afirmarse que representó, de un modo u otro, el “redescubrimiento” de la importancia de la economía local.

Gráfico 2.1. Evolución del PIB en pesos constantes de 1997. Cuba: 1997-2016.



Fuente: ONEI, 2017; 2018.

LA ACTUALIZACIÓN DEL
MODELO ECONÓMICO
BUSCA INTRODUCIR UN
MODELO DE GESTIÓN
QUE PERMITA MAYOR
DINAMIZACIÓN Y
EFICIENCIA DE LA
ECONOMÍA CUBANA



HIRAM MARQUETTI
*Facultad de Economía
de la Universidad de La Habana*
*Transformaciones en pos
del desarrollo local*
(Marquetti, 2015)

- Focalizar la solución de diferentes problemas a este nivel, en particular los referidos a la producción de alimentos, la fabricación de materiales de la construcción de carácter artesanal y la edificación de viviendas.
- Ampliar los márgenes relativos de descentralización, sobre todo en aquellas iniciativas que propiciaran la activa participación popular o ciudadana.
- Trabajar en la búsqueda de una mayor correspondencia entre las evaluaciones de alcance nacional y las locales.
- Facilitar, en términos de política, la relación entre los órganos de gobierno territorial y la cooperación internacional descentralizada.
- Impulsar, con fuerza, el desarrollo de programas de capacitación gerencial a directivos e integrantes de los órganos de gobiernos locales.
- Viabilizar la creación de instituciones de investigación, cuyo objeto central de análisis lo constituyera la problemática local.

La planificación física municipal ganó espacio en los años de restricciones de recursos y de esta manera surgió el Plan General de Ordenamiento del municipio, que integra al mismo nivel el tratamiento de los ámbitos urbano y rural, y articula las escalas territorial y urbana, sin que ninguno de estos pierda su especificidad.

Se amplió en cierto grado la capacidad de decisión de los municipios sobre los presupuestos locales para viabilizar que la localidad movilice sus recursos y dependa menos de los niveles superiores, y se puso énfasis en realizar una planificación financiera en sustitución de los anteriores balances materiales.

2.1.4. EL DESARROLLO HUMANO LOCAL EN EL CONTEXTO DE LA ACTUALIZACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO (2011-2018)

La plataforma programática que orienta el proceso de actualización del modelo económico —contenida en la Conceptualización del Modelo de Desarrollo Económico y Social, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030 y los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, aprobados en el VI y VII Congreso del PCC— busca dar respuesta progresiva a los desafíos estructurales acumulados e introducir un modelo de gestión que permita mayor dinamización y eficiencia de la economía cubana.

Desde abril del año 2011 se aprobaron 313 Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, para “...actualizar el modelo económico cubano, con el objetivo de garantizar la continuidad e irreversibilidad del Socialismo, el desarrollo económico del país y la elevación del nivel de vida de la población, conjugados con la necesaria formación de valores éticos y políticos de nuestros ciudadanos” (PCC, 2011).

La referencia al desarrollo local aparece explícita o implícita en el 31% de estos lineamientos. Explícitamente se menciona el tema local en relación con la aplicación de estímulos fiscales a producciones de sectores priorizados y a proyectos de desarrollo local, la coexistencia de proyectos locales en las zonas especiales priorizadas y la implementación de la política sectorial de desarrollo de la agroindustria alimentaria, que se considera parte del desarrollo local. Asimismo-

mo, se exponen proyectos locales que implican el desarrollo portuario industrial del Mariel, el incremento de la producción y elevación de la calidad de productos de la industria del níquel en la provincia de Holguín; la conformación del Polo Industrial de la ciudad de Cienfuegos, con producciones de alto valor, en especial en la petroquímica; así como la rehabilitación y recuperación del parque industrial de la ciudad de Matanzas (PCC, 2011; Iñiguez, 2015).

Otro de los lineamientos propone desarrollar una política integral para estimular la migración hacia territorios rurales, procurando la estabilidad de la fuerza laboral y el asentamiento definitivo de las familias que migren (PCC, 2011; Iñiguez, 2015).

Como resultado se pueden ir constatando, explícita o implícitamente, aspectos que son expresión de nuevas pautas, contentivas de una visión sobre cómo superar los límites del modelo previo y generadoras de una reconfiguración del sistema de actores y sus interacciones. Entre ellos se señalan:

- La transformación del rol de la planificación, promoviendo su carácter rector e incorporando mecanismos de mercado en el que se desempeñarán los actores económicos, de conjunto con el ordenamiento territorial como herramienta de control del uso y la ocupación del territorio.
- El incremento del peso relativo de la gestión no estatal en la economía, con la incorporación de los trabajadores por cuenta propia y las cooperativas que, en combinación con el proceso de reordenamiento laboral del sector estatal, determinará un cambio en la estructura del empleo.
- La transformación del modelo de gestión de las empresas estatales, en busca de elevar su autonomía y competitividad.
- La optimización del funcionamiento de las instituciones del Estado, redefiniendo funcio-

nes y empoderando en mayor medida a los niveles territoriales; así como producir los vínculos con las nuevas formas de gestión.

No obstante, estos cambios, que suponen la concesión de nuevos roles y mayor protagonismo en la gestión pública a las instancias municipales y provinciales, son todavía limitados y están en fase inicial de ejecución.

2.2. MOMENTOS CLAVE DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÍODO 2000-2018

La evolución del desarrollo económico local en Cuba puede ser analizada de diferentes formas en dependencia de los criterios que se asuman para su periodización. En este caso se presenta una variante que, más que una cronología, lo que intenta es significar aquellos momentos clave que han ido marcando pautas importantes, en función de la construcción de un modelo cubano de gestión estratégica del desarrollo local. Se identifican en una línea de tiempo cuatro etapas esenciales comprendidas en los siguientes años: 1) década de los 90; 2) 2000-2010; 3) 2011-2014; 4) 2015-2018.

Esta periodización no desconoce la existencia de políticas públicas, programas y proyectos desarrollados desde el triunfo de la Revolución, en función del desarrollo económico y social de la población; sino que toma como punto de partida la etapa en que se introduce en el país el concepto de desarrollo local y cómo va adquiriendo un espacio en las agendas públicas y académicas.

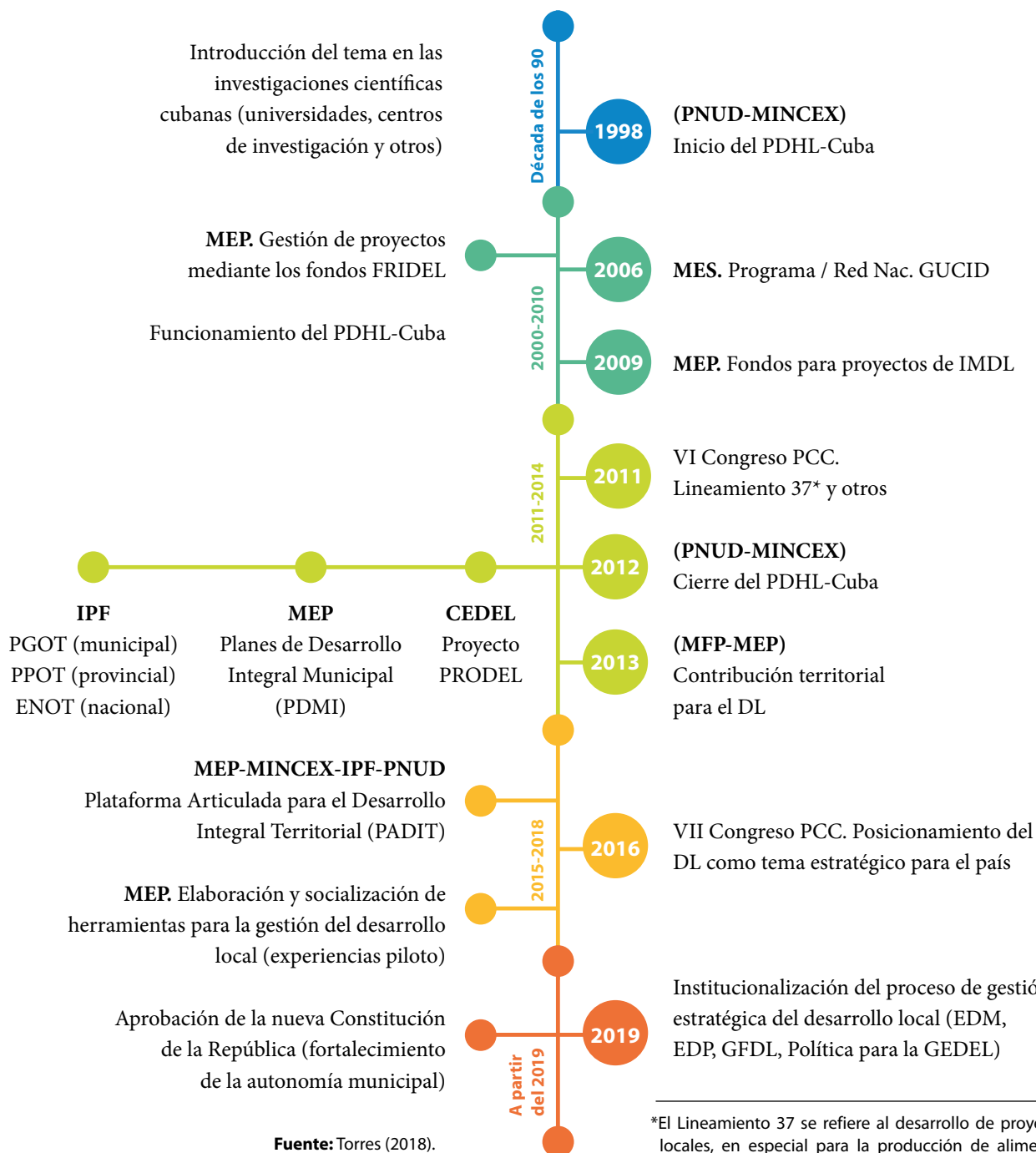
La primera etapa, la década de los años 90, ha sido examinada en páginas anteriores en sus aspectos relativos al enfrentamiento a la crisis económica de entonces, y también como años en los que el DHL comenzó a dar sus primeros pasos en los medios académicos y a penetrar en la formulación de políticas. Será en la primera década del siglo XXI cuando el desarrollo local adquirirá mayor consistencia.

2.2.1. Período 2000-2010

Los niveles de descentralización fueron entonces insuficientes, en la medida que la tensa situación financiera generada por la crisis

global en los 2000 llevó a la aplicación de un estricto mecanismo para la asignación de los recursos financieros, nominados en monedas convertibles, lo que se añade al debilitamiento de la planificación a escala territorial.

Momentos clave en la evolución del desarrollo económico local.⁶



*El Lineamiento 37 se refiere al desarrollo de proyectos locales, en especial para la producción de alimentos, como estrategia de trabajo para el autoabastecimiento municipal. Otros lineamientos relevantes sobre el desarrollo local: 21, 61, 103, 264, entre otros.

⁶ Consultar significado de las siglas en el Índice de Acrónimos del informe.

Tal panorama incrementa la dependencia de los municipios de las asignaciones centralizadas para enfrentar la solución de los desequilibrios.

A inicios de la primera década del siglo XXI, las autoridades aplicaron múltiples políticas para mitigar los impactos que el período especial generaba en la sociedad. Tales medidas se integrarían en lo que se conocería como “La Batalla de ideas”, que incluiría más de 200 programas sociales con el objetivo de responder ante el deterioro de servicios sociales, focalizar acciones hacia los grupos más vulnerables, concentradas en determinados espacios (Escandell, 2012), así como asignar prioridad a la atención hacia los territorios orientales.

En este contexto se promoverían también proyectos con la cooperación internacional. Durante toda esta etapa y hasta el año 2012 estuvo en funcionamiento el Programa para el Desarrollo Humano Local (PDHL) con el apoyo del PNUD. En sus 14 años se movilizaron fondos internacionales por unos 60 millones de USD y más de 100 millones de pesos cubanos. Se impulsaron cerca de 1100 acciones y proyectos relacionados con los procesos priorizados por el país en nueve provincias y 69 municipios.

Este proceso permitió generar un sistema de alianzas con entes nacionales e internacionales: 11 agencias de cooperación bilateral, 8 agencias de Naciones Unidas, una red articulada de más de 300 actores de la cooperación descentralizada —gobiernos locales y regionales, ONG, universidades, organizaciones, empresas, sindicatos, etc.—; interesados no solo en los aportes financieros sino en el intercambio de experiencias y conocimientos entre entidades locales.

EXPERIENCIAS QUE CUENTAN CASOS DE ESTUDIO VINCULADOS AL PDHL

Municipio:

Urbano Noris, provincia de Holguín

En julio de 2006 comienza en el municipio el PDHL, aunque el territorio tenía

experiencia en el trabajo comunitario integrado. Se constituyó el Grupo de Trabajo Municipal (GTM), compuesto por 25 especialistas de diversos sectores y tuvo como propósito fundamental gestionar el desarrollo humano en el municipio. Este grupo ha alcanzado una serie de logros de gran valor y ha jugado un papel fundamental en la coordinación para el intercambio entre actores locales, provinciales y nacionales; en la definición de las prioridades y en la cooperación internacional. La formación de capacidades fue realizada con el apoyo de la Universidad de Holguín, la Sede Universitaria Municipal y la Cátedra de Género creada por el GTM; se ha enfatizado en diferentes temas e incorporado saberes para empoderar a los colectivos y los pobladores que habitan el territorio (Santos y Gallardo, 2017). En el municipio se han llevado a cabo un total de 23 proyectos. Debido al beneficio económico que estos aportan, está el ejemplo del proyecto de “Rehabilitación en el orden higiénico sanitario de unidades de expendio de cárnicos y pescado” y el de “Informatización de la provincia Holguín”, financiados por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y por la Diputación de Barcelona, respectivamente. En general, los proyectos que se ejecutaron en el municipio han podido satisfacer las necesidades para las que fueron creados, teniendo en cuenta las prioridades locales, provinciales y, nacionales y, a su vez, respondiendo a la estrategia de desarrollo municipal (Santos y Gallardo, 2017).

Municipio:

Pinar del Río, provincia de Pinar del Río

Según Novás *et al.* (2007), Pinar del Río, desde su incorporación al PDHL y hasta 2007, ha sido un ejemplo positivo en cuanto a resultados vinculados al programa. Dentro de los logros más significativos de este programa en la provincia cabe destacar la creación de 820 nuevos empleos y la

**EL PDHL FACILITÓ
ALIANZAS EN APOYO AL
DESARROLLO LOCAL Y
ALCANZÓ IMPORTANTES
LOGROS**

consolidación de 2920, el crecimiento de las producciones agrícolas dirigidas al mejoramiento del autoabastecimiento alimentario. Hasta 2007, se concedieron créditos a 3 empresas, generando así 82 nuevos empleos. La Empresa Agroindustrial Cubaquivir utilizó los créditos que le fueron otorgados en desarrollar casas de cultivos protegidos, lo que propició un aumento de la eficiencia y gestión en la empresa, así como de los ingresos en monedas convertibles.

El desarrollo económico local, en el marco de los planes territoriales, potenció la formación empresarial y la creación de instrumentos crediticios y financieros, los cuales permitieron elevar el ingreso, mejorar y crear empleos, así como dar sostenibilidad económica a las actividades productivas. En este sentido los principales logros están relacionados con:

- Fondo Rotativo para Iniciativas de Desarrollo Económico Local (FRIDEL): es un mecanismo de crédito desde la cooperación que otorgaba préstamos en divisas, a través del Banco de Crédito y Comercio (BANDEC), a actores económicos del ámbito municipal y provincial para desarrollar pequeñas y medianas empresas locales, con aprobación del Comité Nacional de Coordinación. Fue el único instrumento en el marco de la cooperación internacional que otorgó préstamos en divisas a reembolsarse en la misma moneda. Asociado a este instrumento hubo un proceso de capacitación que incluía diplomados, maestrías y doctorados. Se distribuyeron más de dos millones de USD mediante créditos de hasta 80,0 MUSD, a bajo interés, en áreas como la reconversión de la industria azucarera, la diversificación productiva en los campos forestal, pecuario, agrícola y el turismo. Se puso de manifiesto que el banco puede operar con bajas tasas de interés e interconectar criterios sociales y aspectos no financieros en los proyectos (APPI/PDHL, 2002b).

- Subgrupos de Apoyo al Desarrollo Económico Local (SADEL): mecanismo para impulsar y fomentar la economía local por parte de la cooperación internacional. Funcionaban como Comités Técnicos de Evaluación de las iniciativas locales, muchas de las cuales acudían al FRIDEL para disponer de los recursos financieros.

- Reconversión Industrial y Oficina del Desarrollo de la Reconversión (ODR): para la aplicación de estrategias y métodos de gestión del desarrollo local en la política de reconversión de la industria azucarera, diversificando la base productiva a partir de otros cultivos; ampliando y creando diferentes servicios, y estimulando la inserción de producciones varias.

- Fincas Forestales Integrales: se crearon 21 fincas que permitieron rescatar la franja hidroreguladora de la cuenca del Río Cauto (140 km), a través de la reforestación, la producción alimentaria y el empleo de fuentes de energía renovable. Fueron incorporadas mujeres a tareas de administración en numerosas fincas.

- Producción orgánica: se fortaleció la producción de plaguicidas y pesticidas orgánicos, puestos a disposición de los agricultores para mejorar las cosechas y reducir la contaminación, así como los costos de producción.

- Uso de energías renovables: aprovechamiento de fuentes de energía no contaminantes mediante la instalación de tecnologías apropiadas —paneles solares, molinos de viento y biogás— que reducen el consumo de petróleo y la emisión de gases de efecto invernadero.

- Rescate de oficios tradicionales: se promovieron agrupaciones y talleres para la elaboración de productos artesanales y la restauración, recuperando antiguas tradiciones de artes manuales, como algunos tipos de bordados y tejidos, orfebrería y roles vinculados a la restauración.

Como parte del esfuerzo para promover el desarrollo local, se crea en 2007 el Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL). Esta institución desarrollará una labor determinante, buscando incidir en la generación de capacidades municipales para la gestión del desarrollo local, a partir de impulsar el fortalecimiento de la institucionalidad municipal, entendida como: "...el fortalecimiento del gobierno y la administración pública municipal, potenciando su liderazgo como estrategias y promotores del desarrollo en dicha escala; y de las estructuras locales del Poder Popular como ámbitos clave de participación y control social" (Alberto, 2012).

Adicionalmente, el CEDEL también ha incorporado la cultura como un componente esencial en los procesos de desarrollo local, y ha fomentado, mediante intervenciones específicas y de forma transversal, la incorporación de la visión sociocultural en los proyectos y programas, como en el caso de su proyecto de colaboración más importante: "Programa de Fortalecimiento de Capacidades Municipales para el Desarrollo Local" (PRODEL).

En esta misma dirección, y a partir de la experiencia de los FRIDEL en el marco del PDHL, se aprueba por el Ministerio de Economía y Planificación (MEP), a partir del año 2009, el establecimiento de fondos de fomento con fuentes internas o externas, como financiamiento inicial o ampliación para aquellos proyectos de la Iniciativa Municipal de Desarrollo Local (IMDL) que lo necesiten, y se constituyen los Grupos de Trabajo en las provincias y en los municipios.

Este esquema de financiamiento tiene como objetivo 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 de

importaciones, especialmente alimentos, y obtener ganancias que se destinen de forma sostenible al beneficio local.

Las utilidades que se obtienen se utilizan para la reproducción de la forma productiva que las generó, priorizando la amortización de los créditos recibidos y disponiendo de un porcentaje para el gobierno del territorio, para estimular nuevos proyectos productivos. La decisión de permitir que los territorios administraran de forma autónoma la solución de temas de interés municipal reveló resultados positivos, si bien estas nuevas capacidades todavía se concentran en temas operativos y comienzan a adentrarse en otras visiones de mayor alcance.

En el año 2010 se aprobaron 37 proyectos correspondientes a Villa Clara, Holguín y Guantánamo. Se aprobó un procedimiento en el año 2011, que forma parte de los planes de la economía de los Consejos de Administración Provincial (CAP) y el Consejo de Administración Municipal (CAM) Isla de la Juventud. A partir del año 2012 se incorpora el procedimiento en las Indicaciones Metodológicas para la Elaboración del Plan, decidiendo el CAP y CAM Isla de la Juventud el monto necesario para ello, y no de manera centralizada. Los fondos planificados desde el año 2010 hasta el 2018 se han utilizado al 30 %. Se han ejecutado 301 proyectos, en 14 provincias y 88 municipios.

A medida que se avanzó en este proceso de gestión de proyectos de IMDL se evidenció la necesidad de que los municipios tuvieran sus estrategias de desarrollo local. Estos procesos de planificación estratégica se han trabajado desde los Grupos Municipales de Desarrollo Local (GMDL), con la asesoría de las Universidades y sus Centros Universitarios Municipales como gestores de interfaz, y han sido potenciados por GUCID y posteriormente por la Red Nacional de igual nombre.

Barreras para impulsar iniciativas de desarrollo local, a partir de las IMDL

- Verticalidad de las decisiones económicas que limitan la iniciativa local.
- Necesidad de aprobar proyectos de impactos multidimensionales, no solo con repercusiones económicas.
- Insuficientes recursos financieros en moneda convertible y poco dominio del análisis de alternativas para obtenerla y gestionarla.
- Falta de confianza de los productores en cuanto a la estabilidad de los suministros de insumos y financiamiento, necesarios para poder llevar a cabo los proyectos.
- Limitada participación del sector no estatal, como actor generador de iniciativas locales que impactan en las dinámicas de los territorios.
- Se financian proyectos que responden a necesidades coyunturales y no a prioridades estratégicas.

Es en esta etapa en la que tienen sus inicios dos proyectos de cooperación internacional que, por su relevancia, han logrado influir en políticas públicas a nivel nacional y territorial, en función de promover el desarrollo local y los sistemas de innovación locales: el Proyecto de Innovación Agropecuaria Local (PIAL) y el PRODEL. Ambas experiencias, promovidas por la Cooperación Suiza, contribuyeron a generar capacidades en 75 y 27 municipios, respectivamente.

2.2.2. Período 2011-2014

En este período se instrumentan medidas que generan impactos en los territorios. Entre las más importantes se encuentran: 1) la aprobación de una nueva División Político-Administrativa (DPA) que cambió

la existente desde 1976, aprobada en agosto de 2010, y que fuera puesta en vigor en enero de 2011; 2) la aplicación, desde 2012, de un modelo de gestión experimental en las nuevas provincias Artemisa y Mayabeque, donde se introducen cambios institucionales que potencian la gestión y eficacia de las administraciones locales, a partir de modificar funciones en los órganos de gobierno, reducir la burocracia, simplificar trámites y acercar servicios a la población, entre otros.

Con el objetivo de configurar en el corto y mediano plazo el uso y ocupación del territorio acorde a sus potencialidades y limitaciones, y conducidos por las Direcciones Provinciales y Municipales de Planificación Física y su instituto a nivel nacional, se diseñan los Planes Generales de Ordenamiento Territorial (PGOT) a partir del año 2012. Este instrumento de carácter técnico-político-administrativo del Sistema de la Planificación Física, que se utiliza como herramienta por el gobierno del territorio, viene a reforzar el planeamiento físico dentro de las estrategias de desarrollo local, aunque en la práctica no se ha logrado por igual en todos los municipios esta necesaria articulación.

Desde 2012 se impulsa por el MEP y el Instituto de Planificación Física (IPF), el diseño de los Planes de Desarrollo Integral Municipal (PDIM), con las primeras experiencias en los municipios de Martí y Perico en la provincia de Matanzas, y que a partir de 2013 se extiende a 11 municipios del país.

Este instrumento representa un importante paso de avance desde el ámbito municipal en la planificación del desarrollo económico-productivo, aunque no supera el carácter vertical predominante en los procesos de gestión del desarrollo, al centrarse en aquellas producciones que tributan al balance nacional (Iñiguez 2012; Mulet y Louro, 2013).

EL PROGRAMA CONJUNTO ESTIMULÓ UNA ARTICULACIÓN ENTRE EL SECTOR ESTATAL Y NO ESTATAL, Y SE APRECIÓ UN NUEVO ROL DEL SECTOR PRIVADO COMO SUJETO ACTIVO Y COMPROMETIDO CON EL DESARROLLO LOCAL

En esta experiencia se destaca el apoyo inicial recibido por el proyecto Programa Conjunto (PC) de “Apoyo a las nuevas iniciativas de descentralización y estímulo productivo en Cuba”, implementado por PNUD, FAO y UNESCO, que fue la base de la experiencia piloto de los Programas de Desarrollo Integral Municipal —posteriormente llamado Plan de Desarrollo Integral Municipal, (PDIM)—, en los municipios: La Palma, en Pinar del Río; Martí, en Matanzas; Yaguajay, en Sancti Spíritus; Río Cauto, en Granma; y El Salvador, en Guantánamo.

Entre los resultados más destacados del PC se apreciaron, en los cinco municipios, aumentos en los volúmenes de producción en productos básicos como arroz, frijoles, carne y maíz; se fortaleció la infraestructura productiva de 60 cooperativas, alcanzando a más de 5830 productores, unidades empresariales de base y empresas agropecuarias.

Lo más distintivo del PC, que marcó la diferencia con otros proyectos a nivel local, es la ruptura de una visión sectorial para dar paso a una horizontal en el municipio. Se estimuló una articulación entre el sector estatal y no estatal, y se apreció un nuevo rol del sector privado como sujeto activo en el Programa y comprometido con el desarrollo local.

EXPERIENCIAS QUE CUENTAN

PC de “Apoyo a las nuevas iniciativas de descentralización y estímulo productivo en Cuba”. Programa de Desarrollo Integral Municipal.

Municipios:

La Palma, en Pinar del Río

Martí, en Matanzas

Yaguajay, en Sancti Spíritus

Río Cauto, en Granma

El Salvador, en Guantánamo

El MEP, en el análisis de los Programas de Desarrollo Integral (PDI) considera que estos planes presentaron una proyección estratégica dentro de la cual se definieron las prioridades de inversión para el municipio, que se concretarían en los planes operativos anuales. Este programa representó una iniciativa para institucionalizar la planificación participativa con enfoque territorial como un punto neurálgico del sistema de planificación nacional.

Aunque los cinco son municipios con vocación agropecuaria y forestal, cada uno presenta especificidades dentro de sus actividades productivas: en Martí predomina la ganadería; en Río Cauto, la ganadería y la producción de arroz; en Yaguajay, la producción de cultivos varios; en La Palma y El Salvador, la actividad forestal (ONU, 2013). Se estableció una miniindustria de procesamiento de alimentos en cada uno de los municipios. Este nuevo tipo de agrupación fue una experiencia pionera y de gran valor para el resto del país. Por otro lado, se apreciaron tendencias al incremento de ingresos, debido a la identificación y generación de nuevos empleos y al aumento de las ventas, derivadas del crecimiento productivo en los cinco municipios. Cabe mencionar, como ejemplo ilustrativo de lo dicho anteriormente, la Cooperativa de Créditos y Servicios (CCS) Hermes Rondón, en Río Cauto, la cual hizo posible la creación de 300 nuevos empleos.

Como complemento de la iniciativa anterior, en el año 2012 se emite, por la Asamblea Nacional del Poder Popular, la Ley 113 del “Sistema Tributario” que instituye, en el artículo 305, el establecimiento de la Contribución Territorial para el Desarrollo Local (CTDL), que grava los ingresos por la comercialización de bienes o prestación de servicios que obtengan las empresas, sociedades mercantiles y cooperativas, por sí mismas y por sus establecimientos en cada territorio.

CON EL LIDERAZGO
DEL MEP Y DEL IPF, Y
EL APOYO DEL PNUD,
EN 2015 SE CREA
LA PLATAFORMA
ARTICULADA PARA EL
DESARROLLO INTEGRAL
TERRITORIAL (PADIT)

2.2.3. Período 2015-2018

Aunque la CTDL se aprueba en el año 2012, no es hasta inicios de esta etapa que, de manera generalizada, los ingresos recaudados por este concepto se destinan al financiamiento de actividades dirigidas al desarrollo territorial sostenible, a través de la gestión de los CAM.

Con respecto a los destinos de estos fondos, aun cuando han sido utilizados en la ejecución de obras que contribuyen a mejorar la calidad de vida de la población, según las estadísticas del Ministerio de Finanzas y Precios (MFP), al cierre del año 2017, no se evidencia su utilización en programas de impacto para los territorios que logren multiplicar los ingresos y que estos se reviertan en mejoras económicas y/o sociales para la población. Solo el 1,2 % del total de financiamiento aprobado por este concepto ha sido utilizado en proyectos de desarrollo local que se autofinancian. Esta situación responde, entre otros factores, a: 1) la ausencia de estrategias de desarrollo local correctamente concebidas, donde estén definidas las prioridades territoriales; y 2) la insuficiente experiencia de los CAM en materia de gestión de fondos de financiamiento, que a su vez limita el incremento de los ingresos y la atracción de nuevas inversiones.

En la esfera del turismo se ha registrado un importante efecto arrastre a nivel territorial que involucra inversiones, así como la producción agropecuaria estatal, cooperativa y privada. Simultáneamente, las industrias culturales locales también generan importantes ingresos, ya sea a través de la venta de productos tradicionales o la promoción de espectáculos vinculados a la cultura nacional, territorial y local; así como servicios gastronómicos, alojamiento y transportación privada y cooperativa. Se comprende la importancia de estimular modalidades alternativas de turismo sostenible desde la iniciativa local, tales como el turismo de naturaleza y el turismo rural, entre otras.

EXPERIENCIAS QUE CUENTAN

Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial: una apuesta estratégica para la institucionalización y sostenibilidad del desarrollo local en Cuba

Se crea en el año 2015 la Plataforma Articulada para el Desarrollo Territorial en Cuba (PADIT), con el liderazgo del MEP y del IPF y el acompañamiento del PNUD, la cooperación suiza (COSUDE) e italiana. La Plataforma en sí misma se ha constituido en una política pública y no solo en un programa de cooperación en sentido estricto, lo cual representa un avance sustantivo respecto a otras experiencias similares. Esto se distingue, por una parte, porque permite romper lógicas asistencialistas implantadas en la relación de la cooperación con los territorios y, por otra, porque implica una institucionalización y sostenibilidad de las acciones que se ejecutan.

En una lectura comparada a nivel regional, PADIT se ubica en la vanguardia de un núcleo de “Programas de nueva generación” en desarrollo local.

Entre los principales impactos de PADIT se pueden relacionar los siguientes:

- Revisión y aprobación, según los mecanismos institucionales del MEP, de las herramientas de planificación y financiación generadas en el marco de PADIT, como la Estrategia de Desarrollo Municipal, Estrategia de Desarrollo Provincial y la Financiación para el Desarrollo Territorial.
- El funcionamiento ininterrumpido de los mecanismos de gobernanza multinivel a nivel nacional —Comité Nacional de Coordinación (CNC) y la Secretaria Técnica (ST)— y territorial —Grupos de trabajo provinciales o municipales.

- Apoyo al proceso de actualización de la política de ordenamiento territorial y el perfeccionamiento del Índice de Desarrollo Territorial liderados por el IPF.

- 3958 funcionarios de gobiernos provinciales y municipales, de direcciones ministeriales en los territorios, de los Organismos de la Administración Central del Estado (OACE) y personal académico, fueron capacitados sobre las herramientas de planificación y financiación para el desarrollo, de los cuales 48 % son mujeres y 52 % hombres con edad media de 41,1 años.

- Fortalecida la gestión de 42 gobiernos locales (10 provincias y 32 municipios) —que adquieren nuevas funciones con la reforma constitucional de 2019— con la extensión a nivel nacional de la aplicación de tres metodologías de trabajo: herramienta para la elaboración de la estrategia de desarrollo municipal (EDM) y herramienta para la elaboración de la estrategia de desarrollo provincial (EDP), así como un procedimiento integral para la gestión de la financiación del desarrollo —promueven la diversificación y complementariedad de las fuentes financieras. Desde PADIT se contribuye a sostener y empujar los procesos de institucionalización de estas herramientas de planificación, gestión y financiación del desarrollo territorial, reconocidas y validadas por los actores competentes.

- Se acompaña la construcción de seis EDP (Pinar del Río, Cienfuegos, Holguín, Artemisa, Guantánamo y Las Tunas) y de 26 EDM (Consolación del Sur, Los Palacios, Cienfuegos, Abreu, Holguín y Urbano Noris, Pinar del Río, San Luis, Minas de Matahambre, La Palma, San Cristóbal, Candelaria, Artemisa, Güira, Palmira, Rodas, Cruces, Cumanayagua, Lajas, Manatí, Puerto Padre, Jesús Menéndez, Majibacoa, Jobabo, Río Cauto y Pilón).

- En el tema de financiamiento, 29 gobiernos implementan mejoras en la gestión del financiamiento del desarrollo local (5 provincias: Pinar del Río, Artemisa, Las Tunas, Cienfuegos y Sancti Spíritus y 24 municipios: Los Palacios, Consolación del Sur, La Palma, Pinar del Río, Mantua, Minas, San Juan, Lajas, Artemisa, Candelaria, San Cristóbal, Güira, Las Tunas, Jesús Menéndez, Jobabo, Cienfuegos, Cabaiguán, Fomento, Jatibonico, La Sierpe, Yaguajay, Sancti Spíritus, Taguasco y Trinidad).

- Se acompaña al Grupo de Trabajo del Eje Temático de Desarrollo Territorial del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030 en el perfeccionamiento y aplicación del Índice de Desarrollo Territorial (compuesto por indicadores multidimensionales) para la medición del desarrollo municipal.

- Se acompañó la creación del primer Centro Provincial para la Gestión del Desarrollo Local (GEDEL) y el Centro de Apoyo al Desarrollo Local (CADEL) de la Provincia de Pinar del Río y se apoya el diseño de dos iniciativas similares en Cienfuegos y Guantánamo, cuyo objetivo es garantizar la institucionalización y la profesionalización de la gestión pública del desarrollo local y su soporte técnico, en articulación con la universidad.

- Se fortalece la gestión de la información y comunicación y su proceso de informatización, acompañando a la Unión de Informáticos de Cuba (UIC) y a la Facultad de Comunicación de la Universidad de La Habana (FCOM) en la conceptualización del modelo cubano de laboratorios urbanos, como un ecosistema de innovación abierta, y la preparación de índices de alistamiento digital. Se acompaña también a 65 gobiernos locales (9 provincias y 56 municipios) en la mejora de los sistemas de comunicación, tanto en la estrategia de comunicación para el desarrollo, como en los procesos de informatización de la sociedad (portales web) y la participación ciudadana.

Municipio:
Viñales, provincia de Pinar del Río

Proyecto: Cadenas de valor en zonas con vocación turística

Entre las actividades realizadas se identificó a los actores a involucrar y se reestructuró el Grupo Municipal de Desarrollo Local; se diseñó la estrategia de desarrollo municipal, se establecieron las prioridades de desarrollo, programas, subprogramas y proyectos. Se sensibilizó y capacitó a los actores locales para enfrentar la gestión del desarrollo local con enfoque de cadena de valor; se diagnosticaron las potencialidades y restricciones para la construcción y rediseño de encadenamientos productivos locales; se elaboraron políticas públicas municipales para la actividad turística; se actualizó el inventario de atractivos y recursos turísticos; se realizaron estudios de demanda, estudios de percepción de la comunidad residente, inventario de ofertas turísticas e infraestructuras, estrategia de desarrollo turístico sectorial y definición de una modalidad turística eje o integradora; se diseñó el sistema de relaciones entre los agentes locales y extralocales, activando mecanismos de concertación. Se constituyó el Grupo Técnico Asesor para la Gestión Turística (GTAGT); se diseñó el programa de desarrollo turístico y sus subprogramas con eje en el turismo de naturaleza; se diseñaron indicadores de medición, se aplicaron instrumentos de seguimiento y propuestas de mejora continua.

Los resultados obtenidos revelan un incremento de la contribución global del turismo a la economía local, en peso específico y en valores. Se aumentó el índice de consumo de producciones nacionales en hoteles y restaurantes, de un 71 % a un 80 %, así como creció el número de trabajadores vinculados al turismo. Se elevó la oferta de alojamiento en hoteles, casas de renta, restaurantes estatales y

privados, también se ampliaron los productos turísticos incorporados a la oferta integral del destino. Se observó cómo se elevó el índice de satisfacción general de los turistas. De hecho, se produjo un incremento de proyectos locales vinculados al turismo tributando a la cuenta del gobierno municipal, y aumentó la cantidad de acuerdos de concertación entre actores locales.

Municipio:
Holguín, provincia de Holguín

Proyecto: La puesta en valor turístico del Patrimonio Cultural

Entre las actividades realizadas se han identificado, apoyado y dado seguimiento al desarrollo de iniciativas culturales en el municipio Holguín; se han diseñado e impartido cursos a emprendedores y emprendedoras en las temáticas de gestión de los recursos patrimoniales y cadenas de valor, emprendimiento de iniciativas por cuenta propia y cooperativas no agropecuarias vinculadas a las industrias creativas y culturales, así como legalidad para emprender negocios; se ha fortalecido el sistema de gestión de los recursos culturales y de servicios de la ciudad para la comercialización del destino turístico Holguín. Se han creado y fortalecido las capacidades de un Centro para el Desarrollo Sociocultural (CEDES). También se elaboraron instrumentos de monitoreo para el seguimiento y evaluación del proyecto. De hecho, se iniciaron acciones de compilación de buenas prácticas para la gestión del desarrollo local en el sector de la cultura. Simultáneamente se han socializado las experiencias de trabajo en escenarios diversos: eventos nacionales e internacionales, talleres provinciales con decisores, foros, etc.

Los resultados destacan la capacitación de 170 actores locales para la generación de servicios culturales, fundamentalmente hacia el turis-

mo. Se generaron ingresos que garantizan la autogestión de varias instituciones culturales y de servicios, con un enfoque de puesta en valor del patrimonio cultural. También se fortaleció la infraestructura tecnológica de varias instituciones culturales del centro histórico mediante la compra de equipos para su funcionamiento.

2.3. DESCENTRALIZACIÓN EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO LOCAL

Como parte de las bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el año 2030 se identifica, como uno de los elementos estratégicos, el fomento de proyectos basados en pequeñas y medianas empresas que tributan a encadenamientos productivos y de servicios, enfocados al desarrollo local.

Para materializar estas aspiraciones se requiere una gestión integral y sistemática a través de la concepción y ejecución de herramientas metodológicas innovadoras a escala municipal y provincial. A escala territorial confluyen herramientas de planificación y gestión diversas que apuntan a su desarrollo, entre las que se destacan: plan de ordenamiento territorial, plan de la economía y presupuesto, estrategias y programas sectoriales, como el programa de autoabastecimiento municipal, estrategia medioambiental, entre otros. No obstante, la articulación interactoral, interterritorial y multinivel; el enfoque sistémico y el alcance e implementación que se logra son aún insuficientes.

Como parte de la voluntad política de perfeccionar la gestión del desarrollo local con enfoque sistémico, integral, estratégico y sostenible, se ha venido trabajando en un conjunto de herramientas metodológicas.

2.3.1. Diseño y gestión de la estrategia de desarrollo municipal y provincial

El desarrollo municipal a que se aspira constituye un proceso integral de cambio y avance sostenible, que tiene como finalidad el bienestar de la población y la satisfacción de necesidades e intereses públicos locales, conciliados y articulados con la concepción de desarrollo socioeconómico del país.

En el municipio coexisten dos ámbitos cuyos desarrollos responden a lógicas diferentes:

- El que responde a las actividades de interés supramunicipal, que definen el papel de cada territorio en la concepción de desarrollo del país y de la provincia, que se deben fomentar a través de políticas, decisiones e inversiones nacionales o provinciales.
- El de las actividades de interés municipal, entendiendo como tales aquellas relacionadas con potenciales y capacidades internas que satisfagan demandas y expectativas de la población local. Estas actividades pueden ser identificadas, decididas e implementadas por la instancia municipal, principalmente con los recursos de que dispone, tanto los generados por el propio territorio como captados de otras fuentes.

Un concepto básico para entender el sentido de ese desarrollo, que combina ambas lógicas, es el de armonizar el autoabastecimiento municipal con el cumplimiento de los compromisos nacionales y provinciales; teniendo en cuenta también la articulación intermunicipal.

Lo anterior ha implicado, además de asumir sus compromisos supramunicipales, potenciar su aporte al desarrollo local, y además planificar y gestionar localmente el aprovechamiento de recursos disponibles.

La visión del municipio ofrece la base para un sistema de indicadores propio a través del que pueda evaluarse el proceso, teniendo en cuenta los ejes estratégicos del país en la propuesta de desarrollo económico y social del municipio, donde las líneas estratégicas representan las prioridades que concentrarán los esfuerzos fundamentales.

Destaca el interesante proceso de conciliación y compatibilización de herramientas existentes, la elaboración de carteras de proyectos, la licitación como mecanismo que garantice la calidad de dichos proyectos y la identificación y uso racional de diversas fuentes de financiamiento (fondos de IMDL, cooperación internacional, sector no estatal, proyectos comunitarios, inversión extranjera, plan de la economía, presupuestos y otros), estableciendo momentos de aprobación y comunicación sistemática que faciliten la retroalimentación, el control y la fiscalización dentro de un proceso de planificación continua.

Este proceso está llamado a convertirse en el elemento rector de la gestión cotidiana del gobierno municipal. El CAM, los consejos populares y las comisiones permanentes de trabajo de la Asamblea Municipal rinden cuenta de su implementación a este órgano y a la población.

Se ha generado en el país un instrumento metodológico para el diseño y gestión de la Estrategia de Desarrollo Provincial (EDP), que contribuye a fortalecer la base económico-productiva, sociocultural, institucional y ambiental y a reducir las principales desproporciones territoriales, a partir de encadenamientos productivos y de servicios interterritoriales a escala provincial.

Este proceso no supone una suma aritmética de las Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM), sino la articulación y priorización de los resultados de los municipios e identificación de nuevas iniciativas a escala provincial.

Además, hace énfasis en la visualización y gestión de los principales polos productivos, que van más allá de la división político administrativa de los municipios, que requieren de un ente que los articule y facilite la canalización de recursos financieros y materiales para su desarrollo.

2.3.2. Resultados de la implementación de las herramientas metodológicas

Como parte del proceso gradual de descentralización que se lleva a cabo en Cuba en el marco de la actualización de su modelo económico y social, se pueden sistematizar una serie de resultados generados a partir de la gestión estratégica del desarrollo local a escala municipal y provincial.

» Al cierre de 2018, 48 gobiernos locales han creado o reestructurado (según las necesidades específicas) los Grupos de Desarrollo Local, encargados de asesorar al CAM en la gestión integral del desarrollo del territorio. Además, en 5 provincias se han creado subgrupos para estudios poblacionales y subgrupos de comunicación para el desarrollo.

» Se encontraban en proceso de fortalecimiento de sus Grupos de Desarrollo Local un total de 17 gobiernos locales (cuatro provincias y 13 municipios), al cierre de 2018, los cuales habían iniciado la conformación de sus equipos de trabajo para atender los estudios poblacionales y de comunicación para el desarrollo.

» Hasta el cierre del 2017, 6 municipios contaban con estrategias aprobadas. Además, en otros 8 gobiernos locales (municipios) se ha iniciado el proceso de diseño y/o actualización de sus EDM.

» Seis provincias del país (Pinar del Río, Artemisa, Cienfuegos, Las Tunas, Holguín y Guantánamo) están trabajando en el proceso de diseño de su estrategia de desarrollo hasta el año 2030,

de manera articulada con el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de Cuba y los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030.

» Desde el radio de acción de la Plataforma PADIT, se registra que 65 gobiernos locales (nueve provincias y 56 municipios) cuentan con mejoras en sus sistemas de comunicación, tanto en la estrategia de comunicación para el desarrollo como en los procesos de informatización de la sociedad y la participación ciudadana.

» Desde el nivel nacional se han impulsado cuatro propuestas: 1) Guía Metodológica para el diseño y gestión de la EDM; 2) Guía Metodológica para el diseño y gestión de la EDP; 3) Procedimiento para la gestión del financiamiento del desarrollo local a escala municipal; 4) Perfeccionada la metodología del cálculo de Índice de Desarrollo Territorial (IDT) e incorporados para su medición el Índice de Gobernanza Territorial y el Índice de Cooperación y Complementariedad Intermunicipal.

Desde las instituciones asociadas se propusieron 16 instrumentos:

- Manual de Comunicación para los Gobiernos Locales (FCOM).
- Guía para una gestión de gobierno en entornos digitales y participativos en municipios cubanos (FCOM).
- Evaluación de factibilidad ambiental para proyectos de desarrollo municipal (CEDEL).
- Guía para la gestión integral de residuos sólidos (CEDEL).
- Tecnologías apropiadas de energía renovable para proyectos municipales (CEDEL).
- Manual de instrucción y selección de equipos y herramientas de la construcción para el desarrollo local (CEDEL).

- Herramienta para el diagnóstico sociocultural (CIERIC).

- Guía para elaborar estrategias de género en la gestión institucional y local (FMC).

- Herramienta para transversalizar el enfoque de género en la elaboración de Estrategias de Desarrollo de los municipios y provincias (FMC).

- Guía rápida para población (Centro de Estudios Demográficos, CEDEM).

- Guía rápida para comunicadores en tema de población (CEDEM).

- Metodología para el desarrollo del turismo local sostenible (naturaleza y rural) (CE-GESTA).

- Aplicaciones informáticas para la implementación de las EDP (CE-GESTA).

- Guía rápida sobre metodología de sistematización en procesos de desarrollo local (GUCID).

- Estándares y nuevas prácticas para alinear tecnologías con las EDM y EDP (UIC).

- Índice de alistamiento de gobierno digital (UIC).

2.3.3. Gestión del financiamiento del desarrollo local a escala municipal

Existe en la actualidad una diversidad de fuentes de financiamiento para el desarrollo local, entre las que se encuentran: plan de la economía, presupuesto, fondos para proyectos de Iniciativa Municipal de Desarrollo Local (IMDL), crédito bancario, contribución territorial para el desarrollo local, cooperación internacional, inversión extranjera, fondos propios, entre otras. A pesar de estas

**LAS ALIANZAS
GOBIERNO-
UNIVERSIDAD HAN
CONTRIBUIDO
NOTABLEMENTE A
LA GENERACIÓN DE
CAPACIDADES LOCALES**

oportunidades, se aprecian insuficientes niveles de articulación, alcance y utilización de estas fuentes, así como de las capacidades de los actores locales para la planificación y gestión de la financiación para el desarrollo, y ausencia de herramientas integrales que aborden estos temas de manera sistémica.

Teniendo en cuenta esta situación, MEP, MFP, CE-GESTA, INIE y otros actores locales, han trabajado en una propuesta de procedimiento para la gestión integrada del financiamiento del desarrollo local en Cuba.

Con esta herramienta novedosa para el contexto cubano se propone movilizar fondos de fomento desde fuentes municipales, provinciales, nacionales e internacionales, para el financiamiento de proyectos de desarrollo local presentados por actores estatales y no estatales.

2.4. EXPERIENCIA CUBANA DE ALIANZA GOBIERNO-UNIVERSIDAD EN FUNCIÓN DE LA GESTIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

En el contexto del desarrollo local adquieren valor los servicios científico-técnicos que desde las universidades se pueden ofrecer como parte de la gestión universitaria del conocimiento y la innovación, en función del desarrollo de los territorios.

La experiencia cubana de alianza gobierno-universidad en función de la gestión del desarrollo económico local ha contribuido a la generación de capacidades locales para:

- Seleccionar mejor las agendas de formación, articulándolas al desarrollo local.
- Realizar vigilancia tecnológica y participar de forma activa en la transferencia de tecnologías.
- Fortalecer a los Centros Universitarios Municipales (CUM) como interface entre universi-

dades, entidades de ciencia y tecnología y las necesidades del territorio.

- Incrementar la colaboración entre universidades, gobiernos y tejido empresarial local en la gestión de estrategias de desarrollo.
- Desarrollar alianzas entre actores estatales y no estatales en torno a cadenas productivas y de servicios que cierran ciclo a nivel local.
- Asesorar en la gestión de proyectos que incrementan producciones, diversifican servicios, sustituyen importaciones y generan rubros exportables, etc.

Desde el punto de vista teórico-metodológico se realizan los siguientes aportes:

- Impulsa un área de investigación y enseñanza sin antecedentes en Cuba e infrecuente en otros países.
- Desarrolla teorizaciones sobre sistemas de innovación, redes sociotécnicas y tecnologías sociales y economía social, cuya adecuación a las peculiaridades del desarrollo local y su análisis crítico, desde enfoques no consumistas ni economicistas, permite incorporar una visión más inclusiva, equitativa y sostenible.
- Argumenta a favor de sistemas de innovación que favorezcan la inclusión social y el cuidado del medio ambiente.
- Introduce el concepto de Sistemas Locales de Innovación (SIL). Este referente permite argumentar la conexión entre conocimiento, innovación y desarrollo local, y fortalece el papel de la educación superior en ese desarrollo.

En el marco de PADIT, El CAP de Pinar del Río creó el Centro de Gestión Estratégica del Desarrollo Local (GEDEL), único de su tipo en el país. GEDEL se apoya en una alianza con la universidad de la provincia, que pone



el conocimiento técnico y la innovación en función del desarrollo local y la gestión de financiamiento, con una visión integradora.

2.4.1. Innovación y redes sociotécnicas en función del desarrollo económico local

La experiencia cubana en materia de innovación y redes sociotécnicas en función del desarrollo económico local es interesante. Redes de amplio alcance como el PIAL y la Red GUCID trabajan en el fomento de sistemas de innovación a escala local (Núñez y Fernández, 2016).

EXPERIENCIAS QUE CUENTAN

Proyecto de Innovación Agropecuaria Local (PIAL)

PIAL es un claro ejemplo de enfoque innovador con resultados productivos y sociales bien documentados. Esta red, con más de 15 años de funcionamiento, ha beneficiado a 50 000 personas de 75 municipios cubanos con el aumento del rendimiento productivo, el surgimiento de espacios de intercambio, aprendizaje y toma de decisiones, y el aumento de oportunidades laborales para mujeres y hombres.

Este proyecto abre oportunidades laborales y económicas y mejora la calidad de la alimen-

tación de mujeres y hombres, que dependen de la producción agropecuaria como medio de vida. En la actualidad, se propone avanzar hacia sistemas de innovación agropecuaria local (SIAL). PIAL promueve un proceso descentralizado y participativo de innovación agropecuaria con énfasis en lo local.

Otra innovación social desarrollada a escala local, de enorme impacto en el país y que ha contado con el protagonismo de la educación superior, es el modelo para la producción y venta local de materiales de construcción en el Programa de la Vivienda Cubano. La Dirección para la Producción Local y Venta de Materiales (GPLVM) del Ministerio de la Construcción (MICONS) ha sido el otro actor clave. Por supuesto, los gobiernos y otros actores locales cumplen roles fundamentales.

Este programa ha tenido como antecedente la experiencia de los proyectos para la producción de ecomateriales, desarrollados e implementado por el Centro de Investigación y Desarrollo de Estructuras y Materiales (CIDEM) de la Facultad de Construcciones de la Universidad Central de las Villas. Esta tecnología habitacional incentiva la fabricación a escala municipal de viviendas sociales mediante recursos y materias primas locales, que descansa en la descentralización de los procesos y la participación popular (Núñez y Castro, 2009).

La generación de fuentes de energía sostenible, en vínculo con la producción agrícola sobre bases agroecológicas, promovida por la Estación Experimental de Pastos y Forrajes Indio Hatuey (EPPFIH) de la Universidad de Matanzas, a través del proyecto Biomasa Cuba, es otra innovación relevante (Núñez, 2014).

Se suman las experiencias de redes que promueven la innovación local y la gestión del conocimiento, como el proyecto PRODEL. Con PRODEL se contribuye al fortalecimiento de la capacidad de las administraciones municipales y la sociedad civil, para gestionar las estrategias y proyectos de desarrollo local, diseñados para impactar en la calidad de vida de mujeres y hombres, sobre todo de grupos socialmente desfavorecidos. Como grupos meta se encuentran personas en desventaja social de 29 municipios con una población total de un millón de personas.

Destaca el proyecto Agrocadenas, liderado por el Ministerio de la Agricultura (MINAG) e impulsado por PNUD, financiado además por la Unión Europea y COSUDE. Este proyecto forma parte del programa de apoyo al fortalecimiento de cadenas agroalimentarias a nivel local y beneficia a más de 1,6 millones de personas. Comenzó a ejecutarse en enero de 2014.

Los polos científico-productivos constituyen una forma de organización para vincular la ciencia y la producción de bienes y servicios. Están integrados —territorialmente o por temáticas— por un grupo de entidades e instituciones que unen su capacidad profesional, financiera y de infraestructura. Significa integrar la comunidad científica al sistema empresarial y productivo.

En la actualidad el país cuenta con quince polos científicos: tres temáticos —del Oeste, Industrial y de Humanidades en la Habana— y doce territoriales. Los polos han sido diseñados en función de las prioridades socioeconómicas y las necesidades de los territorios. Sin embar-

go, siguen estando presentes los problemas de integración a la dinámica productiva territorial, así como la existencia de limitaciones para convertirse en el eje de elevación de la competitividad.

2.5. RELEVANCIA DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO LOCAL EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CUBA HASTA EL AÑO 2030

Entre todos, dos Lineamientos resultan orientadores para el impulso al desarrollo local y se enfocan hacia un paulatino proceso de descentralización.

En particular, el Lineamiento número 17: “...impulsar el desarrollo de los territorios a partir de la estrategia del país, de modo que se fortalezcan los municipios como instancia fundamental, con la autonomía necesaria, sustentables, con una sólida base económico-productiva, y se reduzcan las principales desproporciones entre estos, aprovechando sus potencialidades. Elaborar el marco jurídico correspondiente” (PCC, 2011).

Determinante para el proceso de descentralización es la orientación del Lineamiento número 262: “Las funciones estatales que ejercen los órganos de dirección en provincias y municipios y su relación con las que desarrollan los Organismos de la Administración Central del Estado, serán reguladas, dejando definidos los límites de sus competencias, vínculos, reglamentos de trabajo y las metodologías de actuación que se aplicarán en correspondencia con el experimento que se realiza” (PCC, 2011).

Se considera a los territorios como un entramado de relaciones económicas, sociales, culturales y no como un simple soporte físico donde se desarrolla la actividad humana, y fundamentan las relaciones directas con el

resto de los ejes temáticos y su transversalidad a los seis ejes estratégicos. Se toma al municipio como unidad territorial de análisis.

La gestión del desarrollo territorial se orienta a combinar de manera armónica, sistémica y con visión estratégica el ordenamiento territorial y la planificación económica, propósito que lleva aparejado un fortalecimiento de las capacidades institucionales para su conducción e implementación exitosa.

El eje temático territorial del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (PNDES) requiere para su instrumentación de dos aspectos, a los cuales, por su significación, se les ha de prestar especial atención:

- Complementariedad de la planificación nacional y territorial.
- Cooperación y complementariedad intermunicipal.

Como parte del proceso de estudio del desarrollo socioeconómico en el país, se han elaborado dos índices para ser aplicados como instrumentos en el avance del empoderamiento local.

- Índice Económico Sintético (IES), calculado por la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI) en el año 2016.

- Índice de Capacidad Potencial (ICP), calculado por el IPF en el año 2006.

El IES incluye los siguientes indicadores: valor agregado bruto, producción mercantil, circulación mercantil minorista, recaudación tributaria, resultado financiero del presupuesto.

Los resultados reflejan la sustentabilidad económica de los municipios según tres categorías: alta sustentabilidad, media y baja. También muestran la capacidad para el desarrollo futuro de los municipios estructurada en cuatro categorías: muy desfavorable, desfavorable, menos favorable y favorable.

Más recientemente el IPF ha iniciado el diseño y aplicación del Índice de Desarrollo Territorial (IDT), a fin de facilitar la medición del desarrollo a escala municipal. Este análisis cobra más coherencia en el capítulo 11 de este informe, donde se exponen los resultados de mediciones y comparaciones de los municipios cubanos aplicando técnicas estadísticas. En él se ofrece una visión más amplia de la

Indicadores por dimensión del ICP.

1 FÍSICO AMBIENTAL

Capacidad agroproductiva, afectaciones a los suelos agrícolas, existencia de recursos naturales aprovechables, presencia y satisfacción de agua.

2 ECONÓMICO PRODUCTIVO

Industria azucarera desactivada, áreas del MINAZ transformadas para la producción de alimentos, presencia de hoteles para el turismo internacional o instalaciones para la Operación Milagro, ingreso monetario *per cápita*, existencia de yacimientos e instalaciones de materiales de construcción.

3 SISTEMA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO SOCIAL

Estado de la vivienda, viviendas de bajas condiciones, urbanizaciones incompletas, insuficiencia de servicios sociales, clasificación de la población en edad laboral, relación empleo-población económicamente activa, población servida por alcantarillado.

4 INFRAESTRUCTURA

Estado de la red vial, accesibilidad, población servida con viajes frecuentes en transporte público, zonas con deficiencias de comunicación.

situación comparativa de los municipios y se extraen conclusiones sobre el reto que significa el desarrollo local, el retraso relativo de algunas regiones, el insuficiente cambio estructural y se reafirma la importancia del empoderamiento local como elemento dinámico en el PNDES hasta el año 2030.

2.6. DESAFÍOS: EL DESARROLLO QUE VIENE

En el proceso de debate y aprobación de la Constitución de la República, es significativa la explícita intención de reconocer autonomía a los municipios, a sus órganos de gobierno y autoridades. Esto ofrece la base legal al máximo nivel constitucional, de manera que los municipios dispongan de mayores espacios de decisión para hacer efectivo el desarrollo local.

Destaca la decisión de eliminar las asambleas provinciales y su órgano de administración y establecer, en su lugar, un gobierno provincial, integrado por un gobernador y un consejo a ese nivel, conformado por los presidentes de las Asambleas Municipales del Poder Popular y los intendentes —dirigen el Consejo de Administración Municipal. Se plantea reconocerle al municipio autonomía en cuanto a su gestión, con la finalidad de buscar una atención más rápida y eficiente a los problemas y reclamos de la localidad.⁷

El desarrollo local debe mantenerse estrechamente vinculado al proceso de crecimiento económico nacional y provincial. Aun cuando su esencia emana de la vocación territorial analizada en este capítulo, queda claro que dicho desarrollo no será complementario en la medida que no se logre avanzar en la creación de las condiciones que se refieren a continuación:

- El desarrollo local demanda la exploración y análisis de políticas endógenas que respondan a los intereses específicos del territorio, para lo cual se requiere ampliar paulatinamente los niveles de descentralización de la gestión económica, así como aumentar la participación de los diferentes actores implicados, en primer lugar, la población del municipio.

- Los territorios necesitan incrementar los recursos bajo su jurisdicción para ampliar la capacidad de inversión en los procesos territoriales, para lo cual sería aconsejable superar los límites actuales, consolidando simultáneamente las capacidades financieras endógenas para el manejo de dichos recursos. El incremento de los márgenes de acción financieros deberá corresponderse con la capacidad real demostrada por los municipios para hacer frente a la gestión económica y los resultados obtenidos.

- En el proceso de aplicación de las estrategias de desarrollo socioeconómico hasta el 2030, y la integración en Cuba de diferentes programas que pretenden garantizar el desarrollo sostenible, los territorios deberán promover también la creación de grupos de trabajo que permitan asumir las tareas del desarrollo local con un enfoque multidisciplinario, para garantizar que los objetivos de desarrollo sostenible sean abordados desde el inicio de los procesos y que se intervencen con los intereses del país, con especial énfasis en el incremento del nivel de vida de la población, la educación, la aplicación de los conocimientos científicos, la innovación, la protección del medioambiente y el uso racional de los recursos naturales. Se necesita con urgencia potenciar la coordinación entre los agentes del desarrollo, tanto locales como a nivel provincial y nacional.

Para poder enfrentar los retos del desarrollo será necesario:

- Impulsar la generación y gestión de proyectos de desarrollo local desde la iniciativa terri-

⁷ Aspectos Principales del Anteproyecto de Constitución. (2018, 14 de julio). *Granma*, No. 167, Año 54, Edición Única, La Habana

torial, para que puedan insertarse en las líneas estratégicas del municipio.

- Promover la diversificación y combinación de fuentes de financiamiento en la ejecución de proyectos de desarrollo local. Para lo cual se debe estimular la integración económica entre actores estatales y no estatales sobre la base de la gestión y cofinanciación de proyectos.
- Fomentar el auge, diversificación, productividad, competitividad y calidad de las producciones y/o servicios generados en el municipio.
- Definir las competencias, funciones y atribuciones de los órganos territoriales del poder popular (provincias y municipios).
- Destinar recursos para la financiación del desarrollo local. En el ámbito fiscal, las administraciones locales deben fortalecer sus capacidades en la gestión presupuestaria y tributaria.
- Apoyar el diseño de estrategias de desarrollo municipales y provinciales que promuevan articulaciones en dos sentidos: entre niveles de gobierno (nación-provincia-municipio) y territorios y entre los actores presentes en los territorios, para rebasar el funcionamiento fragmentado y sectorial que socava hoy los diferentes espacios institucionales.
- Renovar los procesos de gestión de la información y la comunicación, gobierno elec-

trónico, abierto y digital en los gobiernos e instituciones locales, para lograr una mayor calidad y confiabilidad de la información, un mejor desempeño de los entes responsables y motivar la participación y el aporte de actores socioeconómicos y la ciudadanía en dichos procesos.

- Mejorar el desempeño e interrelación de los actores productivos en función de promover un entorno económico local favorable, fomentando una actitud más proactiva en el desarrollo de políticas orientadas a estimular a actores y sectores productivos clave, así como la potenciación de la generación y gestión de proyectos de desarrollo local desde la iniciativa territorial, para que puedan insertarse en las líneas estratégicas del municipio.
- Incrementar la participación ciudadana en la gestión del desarrollo local. Si se genera una dinámica de participación conjunta en el financiamiento de los proyectos, pudieran instrumentarse convocatorias a proyectos mediante licitaciones públicas, la presentación de proyectos sociales y productivos.
- Promover la equidad social y de género en la gestión del desarrollo territorial, mediante políticas y servicios sociales inclusivos que respondan a necesidades sociales heterogéneas, así como de la demanda, en cuanto a la reestructuración y/o creación de servicios sociales que permitan dar mayor y más efectiva respuesta a las demandas diferenciadas y a particulares dinámicas poblacionales de los territorios.

03

DIMENSIÓN SOCIAL DEL DESARROLLO HUMANO LOCAL: EMPLEO Y SALARIOS



Coordinadora:

Dayma Echevarría León

Otras autoras:

Susset Rosales Vázquez

Arellys Esquenazi Borrego

» MENSAJES CLAVE

- En Cuba, el trabajo es un derecho pleno, sin discriminación de sexo, raza o religión. Desde la década de los 60 del pasado siglo, el pleno empleo constituyó un principio básico del país, lo que ha permitido que se puedan exhibir resultados relevantes en varios Objetivos de Desarrollo, principalmente los relacionados con el trabajo decente (ODS 8).

- Durante la actualización del modelo económico y social, la ampliación del trabajo en el sector no estatal, el proceso de disponibilidad laboral y reordenamiento institucional, los cambios en el sistema de regulaciones salariales, entre otras medidas, han impactado directamente la esfera del empleo en el país, tanto a nivel nacional como a nivel territorial.

- Se observa en el período 2007-2016 una gran heterogeneidad territorial en términos de empleo, que muestra indicadores menos favorables para las provincias orientales.

- Un desafío en el marco de la ampliación de las regulaciones salariales continúa siendo el logro de una mayor correspondencia entre salario, ocupación, calificación; así como la potenciación de la capacidad adquisitiva de salarios.

- El bloqueo de EE. UU. y el bajo crecimiento económico crean dificultades en la generación de empleos en sectores de alta productividad y complejidad tecnológica.

- A pesar de las políticas dirigidas a promover la participación de las mujeres en trabajos de calidad, en este período se observa un aumento de las brechas de género en casi todos los indicadores analizados, lo que alerta sobre la necesidad de que las políticas económicas y sociales sean sensibles al género.

INTRODUCCIÓN

El marco legal relacionado con el empleo tiene como base normativa principal la Constitución de la República, que considera el trabajo como un derecho pleno, sin discriminación por sexo, raza o religión. Desde la década de los 60 del pasado siglo, el pleno empleo, entendido como la disponibilidad de trabajo para toda persona con disposición y capacidad y con tasas de desocupación que no sobrepasen el 3 %, constituyó un principio básico del país. De esta forma, el empleo estatal brindaba —y aún lo hace— ocupación a la mayoría de los trabajadores, al tiempo que se procuraba mantener bajas tasas de desocupación.

Cuba suscribe la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2016). En este documento se promueve, en diversos objetivos —como el 1, 2, 9 y 12—, el trabajo decente a través de empleos sostenibles. En especial, el Objetivo 8 aborda este ámbito, al promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

Metas asociadas al empleo dentro del ODS 8

8.3. Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros.

8.5. De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.

8.6. De aquí a 2020, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación.

8.7. Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas.

8.8. Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.

8.9. De aquí a 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.

8.10. (b) De aquí a 2020, desarrollar y poner en marcha una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes y aplicar el Pacto Mundial para el Empleo de la Organización.

Este objetivo deberá hacerse realidad a través de metas específicas en el corto y mediano plazo (2020 y 2030), que promuevan empleos de calidad, con igual remuneración por el mismo trabajo, al tiempo que hace responsables a los gobiernos en la creación de estrategias para promover empleo pleno y políticas activas para crear oportunidades dirigidas hacia mujeres, jóvenes y personas con discapacidad.

De forma más específica, el empleo en Cuba se rige por el Código del Trabajo, cuya primera versión se aprobó en 1984. Para atemperar esta regulación a la economía y la sociedad cubanas, una nueva versión de este documento se discutió en 2013 y se aprobó su versión final en 2014. Este Código, junto a un número importante de decretos leyes y resoluciones, conforman el marco legal de la política de empleo y salario en el país.

A la vez, Cuba es miembro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde el 28 de junio de 1919. Ha ratificado 90 convenios de la OIT y un protocolo. De ellos, suscribe, además, los ocho convenios fundamentales y dos de los cuatro convenios de gobernanza (prioritarios). En la tabla 3.1 se presentan los convenios de la OIT según temas y los ratificados por Cuba.⁸

Además, en las Bases del PNDES 2030, se hace énfasis en la generación de empleo e ingresos como un elemento clave para el desarrollo territorial (principio rector 21, PCC, 2017 b, p. 15), la relación trabajo-salario, donde se refuerza la necesidad de que “el salario y otros ingresos del trabajo sean fuente principal de reproducción y estímulo de los trabajadores” (PCC, 2017 b, p. 21) y el empleo decente para mujeres y jóvenes.

⁸ Para profundizar en la información desagregada, consultar: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102603

Tabla 3.1. Convenios de la OIT ratificados y en vigor de Cuba.

Temas de los convenios de la OIT	Total de convenios ratificados por Cuba	De ellos, en vigor	
Eliminación del trabajo infantil y protección de menores	13	7	
Tiempo de trabajo	11	7	
Protección de la maternidad	14	2	
Gente de mar	13	10	
Pescadores	2	1	
Trabajadores portuarios	4	3	
Libertad sindical, negociación colectiva y relaciones de trabajo	6	Todos	
Trabajo forzoso	2		
Igualdad de oportunidades y de trato	2		
Administración e inspección del trabajo	3		
Política y promoción del empleo	4		
Orientación y formación profesionales	2		
Salarios	4		
Seguridad y salud en el trabajo	7		
Seguridad social	5		
Trabajadores migrantes	2		1
Pueblos indígenas y tribales	2		1
Categorías específicas de trabajadores	1		Todos
Convenios sobre los artículos finales	2		
Política social	1		

Fuente: www.ilo.org

Luego de un recorrido por el marco legal general asociado al empleo en este capítulo, se presenta la situación del empleo y los salarios en el período 2000-2006. Con posterioridad se continúa con los cambios acontecidos en los marcos del proceso de actualización del modelo económico y social hasta 2016, tanto desde las transformaciones del marco legal como de indicadores relativos al empleo y el salario. Se concluye con algunas reflexiones en clave de desafíos para el desarrollo humano local desde el empleo.

3.1. POLÍTICA DE EMPLEO Y SALARIO 2000-2006: ANTECEDENTES

En la primera década del siglo XXI se reforzó la política social en Cuba, con el objetivo de reducir las brechas que había dejado la crisis económica de los años 90. La Batalla de

Ideas, nombre con que se conoció a la etapa y al conjunto de programas implementados, constituyó un proceso en que se promovieron avances hacia una economía del conocimiento, aprovechando las potencialidades de los recursos humanos formados y tratando de incorporar a aquellos grupos que habían quedado rezagados ante las oportunidades de acceso que ofrecían las políticas universales.

Una de las características de la etapa fue la generación de programas destinados a grupos específicos, que asumían el estudio como empleo: formación de trabajadores sociales, cursos de superación integral para jóvenes; recalificación de personas que quedaron sin empleo por el cierre de numerosos centrales azucareros; así como la política para incorporar al empleo a personas con discapacidad. Estos grupos recibían un

salario por estar vinculados a algunos de estos programas. En la práctica, estas medidas lograron disminuir la tasa de desempleo y aumentar la Tasa de Actividad Económica (TAE) (García y Anaya, 2006).

En este período, las TAE se incrementaron desde 69,9 % en 2000 hasta 74,9 % en 2006; las mujeres fueron las que más aumentaron su participación: desde 53,3 % hasta 56,7 %. Asimismo, la Tasa de Desocupación disminuyó: de 5,4 % en 2000 hasta 1,9 % en 2006 y las mujeres obtuvieron los mayores decrecimientos: de 8,3 % hasta 2,2 %.

La ocupación del período analizado se caracterizó por el predominio de los ocupados en el sector estatal, alrededor del 90 %, principalmente en el sector de servicios sociales, comunales y personales, seguido por los sectores agricultura, caza, silvicultura y pesca. Un rasgo característico de los ocupados en el país es el constante incremento de la calificación de la fuerza de trabajo, que pasó de 10,7 años de escolaridad promedio en el 2000 hasta 11,3 en 2006 (Galtés, 2017, p. 54).

Desde el punto de vista legislativo, se modificó la protección a mujeres empleadas en proceso de gestación, a partir de la Ley 234 de 2003, que introdujo varias modificaciones que beneficiaron a la mujer trabajadora, en estado de gestación y después del parto.

Modificaciones legislativas en beneficio de la maternidad. Ley 234 de 2003

- Posibilidad de que la madre trabajadora perciba dos remuneraciones por tener más de un empleo, ya sea en su entidad o en otra distinta, tiene derecho a percibir la prestación económica y social por cada uno de los contratos de trabajo.
- La trabajadora gestante contratada por tiempo determinado que arribe a la fecha de

inicio de la licencia de maternidad sin que haya vencido el término del contrato tiene derecho a disfrutar de la licencia retribuida por maternidad pre y posnatal, siempre que reúna los requisitos establecidos.

- Las trabajadoras contratadas por tiempo determinado en periodos superiores a un año, cuyo último contrato haya vencido en un plazo no mayor de 3 meses con anterioridad a cumplir las 34 semanas de embarazo o 32 semanas si este es múltiple, que se encuentran sin vínculo de trabajo, tienen derecho a disfrutar de la licencia retribuida por maternidad pre y posnatal.
- Al vencimiento de la licencia posnatal, la madre y el padre pueden decidir cuál de ellos cuida al menor, la forma en que se distribuyen esta responsabilidad hasta el primer año de vida y optar porque la madre se reincorpore al trabajo y simultanee el salario con la prestación social, hasta que el menor arribe al primer año de vida, cuya cuantía asciende al 60 % de la base de cálculo de la licencia retribuida por maternidad; o encargar el cuidado del menor al padre, o extender la opción a uno de los abuelos maternos o paternos que sean trabajadores, hasta que el menor arribe al primer año de vida, los que reciben la prestación social ascendente al 60 % de su salario promedio mensual, para la que se toma como base los salarios percibidos en los 12 meses inmediatos anteriores al nacimiento del menor.

En el socialismo, el trabajo aportado constituye el principio económico rector de las relaciones de distribución; es decir, la cantidad y calidad del trabajo aportado por cada trabajador es el parámetro económico para la distribución de los bienes y servicios creados. Cuba apoya este principio sobre la base de asignar igual salario por igual trabajo, sin establecer diferencias entre mujeres y hombres.

A partir de la década de los 80, en Cuba comienzan a surgir distorsiones económicas y sociales, que tuvieron reflejo en la asincronía o desarticulación entre las variables empleo-salarios-productividad.

En los últimos años se han hecho más heterogéneos los ingresos, a partir de que se ampliaron y diversificaron diferentes formas de propiedad y de gestión —con mayor o menor intermitencia y profundidad a partir de los años 90—, así como otras fuentes no relacionadas con el trabajo como son las remesas. Este fenómeno ha repercutido en una pérdida de la capacidad de compra de los ingresos nominales asociados a los salarios, así como en el deterioro de su papel como incentivo de la producción.

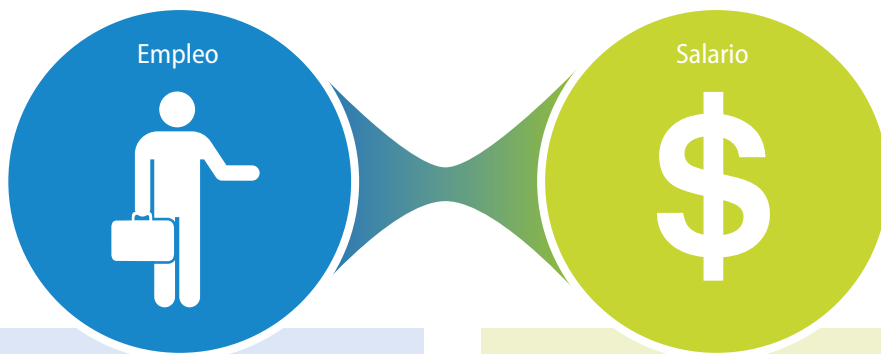
La política salarial vigente en la década de los 80 establecía que el rango de diferenciación entre salarios máximos y mínimos era de 4,5 a 1, sostenida en las diferentes calificaciones y

la productividad. La crisis de los años 90 y las reformas a ella asociadas condujeron al paso, desde un sistema de relaciones laborales que se sustentaba en los ingresos del empleo estatal para el 95% de los ocupados; hacia otro en el que se diversificaron las vías y volúmenes de los ingresos, ampliando el margen entre los máximos y mínimos (Espina, 2008).

Durante los años 80 y 90 se emite un conjunto de resoluciones orientadas a estimular a trabajadores de sectores estratégicos y elevar la productividad. Una de las estrategias para lograrlo fue la introducción del pago por resultados de trabajo, entre los que destacan los pagos por rendimiento.

Se aplicaron también algunas modificaciones en la política salarial a partir del aumento del salario mínimo de 100 a 225 pesos (CUP) en 2005, al tiempo que se promovían aumentos salariales por sectores (García y Anaya, 2006).

Tendencias generales del empleo y los salarios en el período 2000-2006.



- Políticas para disminuir la tasa de desempleo y aumentar la tasa de actividad económica, a partir de programas para grupos específicos
- Programas que pagaban salarios por estudiar
- Incremento de la Tasa de Actividad Económica y aumento de la Tasa de Ocupación, sobre todo en el sexo femenino
- Predominio de los ocupados en el sector estatal
- Garantías legales a la mujer trabajadora, en estado de gestación y después del parto

- Heterogeneización de los ingresos.
- Pérdida de la capacidad de compra de los ingresos nominales asociados a los salarios y deterioro de su papel como incentivo de la producción
- Se amplía el margen entre salarios máximos y mínimos, a partir de la propia diversificación de las vías y volúmenes de ingresos
- Introducción del pago por resultados de trabajo
- Incremento sostenido del salario medio mensual

Se observó en la etapa un incremento sostenido del salario (nominal) medio mensual: el de 2006 sobrepasó en 19 pesos al del año 2000. En términos territoriales, la provincia Ciudad de La Habana, seguida por Ciego de Ávila fueron las de mayores salarios; y Guantánamo la de menor salario en el período. El sector de explotación de minas y Canteras tuvo los mayores salarios, seguido por construcción, electricidad, gas y agua, en ese orden.

El movimiento de la fuerza de trabajo, resultante del desplazamiento del motor impulsor del crecimiento hacia el sector terciario, afectó el crecimiento económico, al aumentar en aquellas ramas donde la productividad fue menos dinámica (Torres, 2007).

Con la aprobación de los Lineamientos del Partido y la Revolución en 2011 y su actualización en 2016, se planteaba, en términos laborales, el desafío de atemperar el marco legal a la realidad económica y social que existía en el mundo del trabajo, donde si bien la empresa estatal socialista continuaría siendo la forma principal, se abría el espacio para el funcionamiento de otras formas de gestión no estatal. Se espera, mediante esta combinación, elevar la eficiencia del trabajo, a la par que mantener la protección social para las personas que lo necesiten.

3.2. CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y SALARIO: 2007-2016

Las medidas adoptadas como parte del proceso de actualización del modelo han tenido un importante eje de transformación en los cambios en el empleo y los ingresos. La ampliación del trabajo en el sector no estatal, como una alternativa de empleo y de gestión de la propiedad, el proceso de disponibilidad laboral y reordenamiento institucional, los cambios en el sistema de regulaciones salariales, entre otras medidas, han sido transformaciones recientes que caracterizan el contexto

cubano actual y han impactado directamente la esfera del empleo en el país.

Estas transformaciones han requerido un cambio en el marco legal. Entre los documentos más significativos se encuentran el Código del Trabajo de 2014 y, en términos salariales, las Resoluciones 17/2014 y 6/2016. A continuación, se comentan estas transformaciones, junto con los cambios en la estructura administrativa de las empresas estatales, el proceso de disponibilidad laboral en el sector estatal civil, así como la ampliación de las formas no estatales de propiedad y gestión.

3.2.1. Código del Trabajo 2014

El vigente Código del Trabajo, publicado como la Ley 116 en junio de 2014, visibiliza diferentes cambios que están ocurriendo en las relaciones laborales. En este contexto, resulta necesario aumentar la participación individual y familiar en los procesos relativos al empleo en los que, hasta el momento, el Estado a través de sus instituciones ministeriales tenía un rol protagónico.

En el código, por primera vez, se reconoce la figura de “empleador” como persona natural o jurídica, sujeto de la relación de trabajo, que amplía la figura de “jefes de las entidades laborales” a las que remitía el Código de Trabajo 1984 (Ley 116/2013). Al mismo tiempo, se legitima la diversidad de formas de propiedad y gestión en las disposiciones especiales para regular las relaciones de trabajo entre personas naturales y con formas no estatales.

Se ratifica el derecho a la libre asociación de los trabajadores en sindicatos que representen sus intereses, elemento demandado también por los trabajadores del sector no estatal. La firma de convenios colectivos de trabajo se extiende ahora también al sector no estatal, lo que resulta en el establecimiento de un marco concertado entre empleadores y empleados; se trata de un documento que regula los compromisos

QUEDA EL RETO DE PROTEGER NO SOLO A LAS MUJERES EN PERÍODO GESTACIONAL O EN ETAPA DE POSPARTO, SINO A TODAS LAS PERSONAS OCUPADAS QUE ASUMAN ROLES DE CUIDADO DE NIÑOS, ANCIANOS O DE OTROS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD

entre los empleadores y trabajadores y resulta un derecho de las organizaciones sindicales.

Sin embargo, persisten desafíos para garantizar el cumplimiento de las garantías laborales. Algunos autores señalan retos de los trabajadores asalariados dentro del sector no estatal, en términos de representatividad de sus intereses, debido a que se deben afiliar a las organizaciones sindicales del sector afín con la actividad que desempeñan. Pertenecen así a una misma sección sindical empleadores y empleados, es decir, grupos de trabajadores que pueden tener conflictos de intereses. Esto puede afectar, además, la firma de convenios colectivos de trabajo en el sector no estatal.

La ratificación en el Reglamento del Código, de un capítulo dedicado a la protección a la mujer trabajadora, cuyos antecedentes se encuentran en el Capítulo VIII: “Trabajo de la Mujer” del Código de 1984, muestra el respeto a los derechos de mujeres embarazadas o en etapa de posparto.

Queda el desafío de proteger a todas las mujeres trabajadoras y no solo aquellas en período gestacional o en etapa de posparto. Una visión más amplia de este marco regulatorio podría incluir a todas las personas que estén ocupadas y que asuman roles de cuidado de niños, ancianos o discapacitados, lo cual sería más coherente con los cambios en la Ley de Maternidad del 2003 y sus sucesivas modificaciones.

Otro cambio significativo se relaciona con el rol de la empresa en los procesos de capacitación de sus trabajadores. Hasta la aprobación del Código, este proceso ocurría bajo intereses concertados con la dirección empresarial y favorecía especialmente a quienes cursaban la educación superior, que podían obtener licencias en varios períodos del año para dedicarse a los estudios.

El Código actual plantea que la capacitación, “excepto casos de especial interés estatal”, corre a

cargo del trabajador en su tiempo libre (Art 40) y quienes estudian en la educación superior tendrán hasta 15 días al año. Esta medida otorga mayor responsabilidad a los trabajadores en su formación, pero plantea el desafío de la capacitación en horario extralaboral de personas con roles de cuidado —la mayoría mujeres—, que muy probablemente no puedan disponer de tiempo extra para capacitarse.

Se modifica, en el código vigente, la responsabilidad estatal para la ubicación de los graduados.

El procedimiento para la ubicación de los graduados está regulado en el Reglamento de la Ley N.º 116 Código del Trabajo en sus artículos:

Artículo 87: regula que en correspondencia con lo establecido en el artículo 70 del Código de Trabajo, los graduados de cursos diurnos son asignados a un órgano, organismo, entidad nacional, organización superior de dirección u otras entidades para el cumplimiento del Servicio Social, según lo siguiente:

- a) los graduados universitarios por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- b) los graduados de la enseñanza técnico-profesional, por las direcciones de Trabajo provinciales o municipales.
- c) los graduados de los centros de las enseñanzas especializadas de la cultura, salud pública, educación, industria alimentaria, el deporte, la cultura física y recreación y otros expresamente autorizados por la ley, directamente por los organismos correspondientes.

A estos efectos se entrega al graduado un documento oficial, en el cual se consigna la entidad a que fue asignado, en la que debe presentarse a un término de hasta 30 días.

Mientras que el Artículo 89 establece que la ubicación del graduado debe corresponderse

con las necesidades de la producción y los servicios y con los estudios cursados. Cuando resulta imprescindible pueden ubicarse en cargos distintos a los de su especialidad, aunque no se correspondan con los específicos de su profesión.

3.2.2. Cambios institucionales en las empresas estatales

Cambios más significativos en la empresa estatal

- Reorganización de su estructura administrativa con la creación de Grupos Empresariales y Organismos Superiores de Dirección Empresarial (OSDE).
- Traspaso de empresas a Unidades Empresariales de Base (UEB).

En el contexto de la actualización del modelo económico y social, la empresa estatal se mantiene como principal actor económico. Estas instituciones han experimentado cambios en los últimos años.

La propuesta está recogida en el Decreto Ley 281/2007 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, que propone el Reglamento

para la Implantación y Consolidación del Sistema de Dirección y Gestión Empresarial Estatal. Como resultado, desde 2007 se observa una disminución de la cantidad de empresas en el país.

Otro de los cambios sustantivos que acontece en las empresas estatales se relaciona con la ampliación de la autonomía para la aprobación de las plantillas de cargos y en la administración de fondos para la distribución de los pagos por rendimiento y las utilidades. En este proceso, los ingresos de los trabajadores y sus jefes en las empresas estatales y organizaciones superiores se condicionaron a los desempeños económicos, a través del nuevo esquema de pago por rendimiento definido en las Res. 17/2014 y 6/2016 del MTSS.

3.2.3. Proceso de disponibilidad laboral en el sector estatal civil

Las empresas estatales, junto con las entidades públicas, empresas mixtas y sociedades mercantiles, ofrecían empleo en 2016 al 71% de los ocupados. Aunque este grupo de oferentes mantiene su peso mayoritario dentro de las ofertas de empleo, ha venido disminuyendo: en la década de los 90 empleaba al 89 % de los ocupados, y en 2006 al 81,8 %.

Esto se debe en parte al llamado que realizó el Gobierno en 2010 para disminuir las plantillas infladas, por considerar que existía un exceso de plazas de más de un millón de trabajadores del sector estatal civil (Castro, 2010). Se declaró explícitamente en todos los documentos que nadie quedaría desprotegido, pues, aunque se llevó a cabo un proceso de disponibilidad laboral, se brindaron otras opciones de empleo, tanto en el sector estatal como no estatal, a esos trabajadores que quedaron disponibles.⁹

El criterio para determinar quién quedaba disponible respondió al cumplimiento de la idoneidad demostrada¹⁰. Se estimó que el

⁹ La Resolución 34 de 2011 del MTSS plantea en el artículo 13 que las alternativas de empleo para los trabajadores disponibles son: plazas vacantes, con carácter definitivo o temporal, dentro o fuera de la entidad u Organismo de la Administración Central del Estado, para la que poseen los requisitos exigidos y que resulta imprescindible cubrir; actividades de trabajo por cuenta propia; entrega de tierras en usufructo; y otras formas de empleo en el sector no estatal.

¹⁰ Se entiende por idoneidad demostrada el cumplimiento de los siguientes elementos: "a) realización del trabajo con la eficiencia, calidad y productividad requeridas, demostrada en los resultados de su labor; b) cumplimiento de las normas de conducta de carácter general o específicas y las características personales que se exigen en el desempeño de determinados cargos; c) calificación formal exigida, debido a la naturaleza del cargo, mediante la certificación o título emitido por el centro de enseñanza correspondiente". (Ley 116/2013, p. 459)

cumplimiento de este indicador de desempeño fuera valorado por el empleador y la organización sindical, según lo pactado en el convenio colectivo de trabajo. Uno de los desafíos del proceso estribó en disminuir la posible discrecionalidad de las decisiones, que pudiera dejar margen para la inclusión de criterios no relativos al desempeño y afectar especialmente a mujeres, jóvenes y otros grupos.

El planteamiento de que nadie quedaría desprotegido ha tenido varias formas de ejecutarse; entre ellas se encuentran las resoluciones de protección a jóvenes y mujeres. Los jóvenes que estuvieran cumpliendo su servicio social no podían ser declarados disponibles; en tanto las embarazadas que quedaran disponibles tenían disposiciones especiales.¹¹ Sin embargo, las garantías laborales implementadas en la actualidad se han reducido en comparación con las aplicadas en la década de los 90, en especial las opciones de reubicación y las garantías salariales.¹²

Según cifras publicadas por Cubadebate, entre 2010 y 2014 habían quedado disponibles 117 000 trabajadores en el sector empresarial y más de 109 000 en el sector de la salud. Estos trabajadores declarados como disponibles representan poco más de la quinta parte del total estimado que fue anunciado inicialmente.

Por otra parte, aunque en el período 2011-2015 existió una tendencia decreciente en los ocupados, pareciera que el proceso de redimensionamiento del empleo se ha ralentizado. Se enfocó en no ampliar las plantillas y buscar la reubicación de los trabajadores dentro del organismo en el que quedaron disponibles, aunque en una plaza de menor complejidad y remuneración. Este comportamiento puede ser una resultante de la búsqueda de alternativas ante el posible costo político de la medida y la preocupación manifestada por organizaciones como la FMC y la Central de Trabajadores de Cuba (CTC).

3.2.4. Ampliación de las formas no estatales de propiedad y gestión

La entrega de tierras en usufructo a personas naturales o jurídicas, la ampliación de las actividades para ejercer el trabajo por cuenta propia y la puesta en práctica del experimento de cooperativas no agropecuarias, constituyen otros de los cambios más significativos del proceso de actualización del modelo económico y social. Se esperaba también que el sector no estatal absorbiera a los trabajadores disponibles del sector estatal civil; esto no ha ocurrido, ya que, en el caso del sector de trabajo por cuenta propia, solo entre el 0,2 y el 0,5 % de los trabajadores que solicitan licencias provienen de haber quedado disponibles (Dirección de Estadísticas. MTSS, 2016).

Para la ejecución de estas transformaciones en materia de empleo se han hecho necesarios cambios en el sistema normativo que favorezcan la incorporación del sector no estatal como actor económico, con marcos institucionales más abiertos en cuanto a facilidades, derechos y garantías.

3.2.5. Cambios en el sistema de regulaciones salariales

La política salarial dentro del proceso de actualización del modelo económico y social

A PARTIR DE 2010,
LA BÚSQUEDA DE
MAYOR EFICIENCIA
Y PRODUCTIVIDAD
LLEVÓ AL GOBIERNO A
REDUCIR LAS LLAMADAS
“PLANTILLAS INFLADAS”,
EXCESO SIGNIFICATIVO
DE PLAZAS DE
TRABAJADORES EN EL
SECTOR ESTATAL

¹¹ Ellas podrán disfrutar de su licencia de maternidad pre y posnatal en la cuantía y forma que se aplica a las embarazadas vinculadas laboralmente. (DL 285/2011). La resolución N.º 32 del 2011 del MTSS, colocada en el N.º 29, extraordinario, de la misma publicación, complementa a la anterior ya que plantea el procedimiento para que las filiales municipales del Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) y las direcciones municipales de trabajo asuman el pago de estas licencias.

¹² La Resolución 34/2011 otorga garantías salariales del 100 % de salario en el primer mes y luego del 60 % en dependencia del tiempo de servicio, siempre que acumule 10 años o más de servicio y bajo un régimen que está en correspondencia con la cantidad de años trabajados en la entidad. Estos criterios para acceder a las garantías laborales más estables no favorecen a los jóvenes, ya que es poco probable que puedan llevar más de 10 años en una institución.



SE ESTIMA QUE EL PESO DEL SALARIO DENTRO DE LOS INGRESOS HA VENIDO DISMINUYENDO: DE REPRESENTAR EL 56 % DE LOS INGRESOS FAMILIARES EN LOS 90, A CONSTITUIR EL 46 % EN 2017

cubano busca acercar los salarios a los resultados laborales de los trabajadores y, por esta vía, constituirse como un mecanismo de estimulación a la productividad y la eficiencia. Se estima que el peso del salario dentro de los ingresos ha venido disminuyendo: de representar el 56 % de los ingresos familiares en la década de los 90, hoy se estima que solo constituyen el 46 % (Togores y García, 2003; Rodríguez, 2016; Galtés, 2017).

El pago por rendimiento cobró fuerza en el país durante la aplicación de la Res. 9/2008. Fue implementada en las empresas que se encontraban dentro del sistema de perfeccionamiento empresarial,¹³ donde los trabajadores percibían un pago adicional según su categoría ocupacional. Regían las formas de pago por resultados y a tiempo, incluyendo-

se en la primera modalidad tantos sistemas de pago como fuesen necesarios para que los indicadores económicos, en base a los cuales se establecían los pagos, tomaran como referencia el trabajo realizado. El incremento del salario solo podía ser del 30 % aun cuando se sobrecumpliera el plan (Galtés, 2017 a, pp. 96-98).

Desde 2014, con la Res. 17 del MTSS, se introducen modificaciones en las regulaciones salariales para el sector empresarial estatal civil, que amplía la cobertura del pago por resultados al universo de empresas estatales; y en 2016 se modifica esta norma con la Resolución 6. Esta transformación introduce un esquema general más descentralizado para el sector empresarial, al modificar la determinación y fijación de salarios y reducir el grado de regulación en función del rendimiento del trabajo.

Dichos pagos se rigen por un Indicador Límite (IL) —Gasto de Salario por Peso de Valor Agregado Bruto (GS/VAB)— y un conjunto predeterminado de indicadores directivos (ID) —utilidades después de impuestos,

¹³ El perfeccionamiento empresarial es un proceso que tiene sus antecedentes en el sistema empresarial de las FAR y que se extiende al sector estatal civil a partir de 1998. Este proceso se ejecuta en aquellas empresas que tienen un punto de partida favorable: contabilidad certificada que refleje los hechos contables, materias primas seguras para la producción y un mercado estable. Con la certificación de estas tres condiciones, las empresas en perfeccionamiento empresarial elaboran un expediente de mejoras que les sirve como estrategia de crecimiento. De esta forma tienen mayor autonomía en la gestión.

UN DESAFÍO EN EL MARCO DE LA AMPLIACIÓN DE LAS REGULACIONES SALARIALES CONTINÚA SIENDO EL LOGRO DE LA CORRESPONDENCIA ENTRE SALARIO, OCUPACIÓN Y CALIFICACIÓN; ASÍ COMO EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD ADQUISITIVA DE LOS SALARIOS

ventas netas, ventas por exportación, encargo estatal, aportes en Pesos Convertibles (CUC), ingresos totales, así como niveles de actividad definidos por rama. Tanto el IL como los ID son planificados centralmente e incluidos en el Plan Anual de la Economía, cifras que se desagregan verticalmente hasta los OACE, luego entre las diferentes OSDE y empresas, hasta las UEB.

Estas resoluciones amplían los marcos regulatorios salariales, permiten simultanear sistemas de pago —a destajo y por resultados— y remunerar según el IL (GS/VAB) definido centralmente. En otras palabras, en tanto no se deteriore dicho indicador, las empresas tienen autonomía para distribuir los salarios. En este proceso interviene el organismo superior, o sea, el ministerio u OSDE correspondiente. Los IL e ID se desagregan desde los planes nacionales de la economía, y se desvinculan relativamente de los planes empresariales.

Con la aplicación de estas normas se ratifica la política de vincular el salario de los trabajadores del sector empresarial a los resultados de las entidades, considerando indicadores económicos y de eficiencia. Se paga el salario teniendo en cuenta la situación económica y financiera de la empresa; se establece, como límite para pagar, la cantidad de salario que se gasta por cada peso de valor creado. Cuando la empresa no logra generar el salario de sus trabajadores, se establece una protección, que en el caso de la Resolución N.º 17 de 2014 era con el salario mínimo del país y en la Resolución N.º 6 de 2016 se amplía hasta el salario escala. Igualmente, reduce las regulaciones en cuanto a penalidades por la responsabilidad sobre las pérdidas en que pueda incurrir la empresa, restringiéndolas al personal de las oficinas centrales. Adicionalmente, la distribución de los pagos entre los trabajadores queda en manos de los directivos y organizaciones sindicales. Por último, la norma mantiene la periodicidad mensual de los pagos por rendimiento.

En el sector presupuestado se producen incrementos salariales, específicamente en el deporte y la salud, por la importancia de estos sectores en la exportación de servicios de alto valor agregado. El resto de las actividades presupuestadas no lograron beneficiarse en igual medida.

Un desafío, en el marco de la ampliación de las regulaciones salariales, continúa siendo el logro de la correspondencia entre salario, ocupación, calificación; así como la potenciación de la capacidad adquisitiva de los salarios, que permita asumir los precios que hoy existen en los mercados de oferta y demanda o en divisas.¹⁴

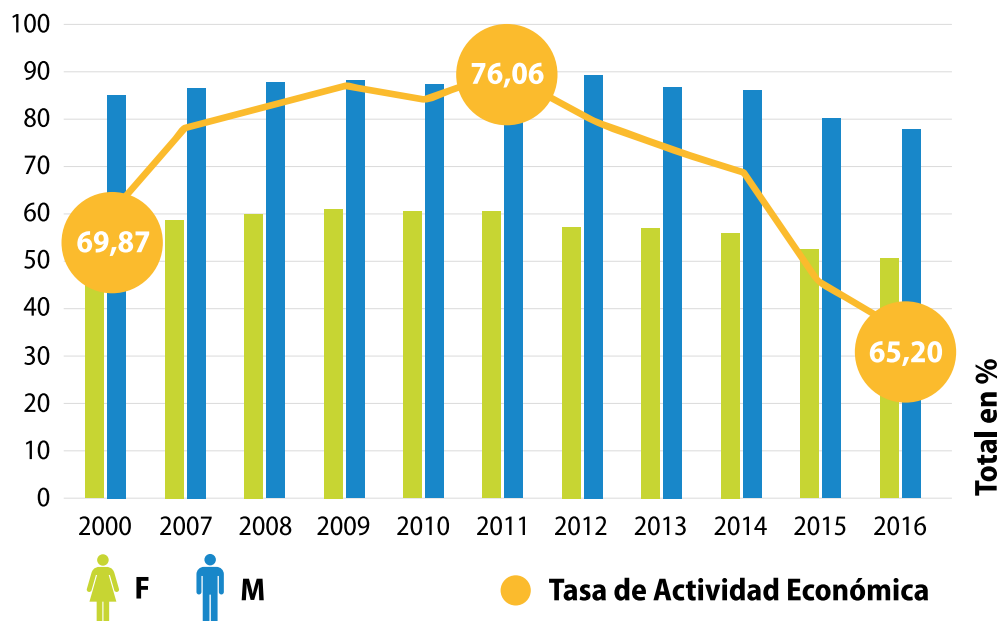
3.3. COMPORTAMIENTO DE LOS INDICADORES LABORALES EN EL PERÍODO 2007-2016: SU EXPRESIÓN A NIVEL TERRITORIAL

Los cambios en el marco regulatorio relativo al empleo y los salarios tienen su expresión directa en algunos indicadores que caracterizan la estructura de la ocupación actual. En correspondencia con estos objetivos de la política de empleo, se aprecia que la estructura de la ocupación a partir de 2007 —por forma de propiedad, sectores de actividad económica y categoría ocupacional—, ejemplifica los cambios en la tendencia que venían mostrando algunos de los indicadores laborales tradicionales.¹⁵ La distinción por sexo, grupos etarios, territorios y niveles de instrucción resultan aspectos sumamente relevantes en el análisis del empleo en este período.

¹⁴ Según cálculos realizados por este informe, se observa un incremento de los precios promedio de los productos agrícolas, de un 1,4 % en 2015 respecto a 2014, mientras que en ese período el salario medio mensual en entidades estatales y mixtas creció un 0,8 %. En los sectores asociados a los servicios sociales y personales, los incrementos salariales solo superaron el salario promedio en el sector de la salud y de ciencia e innovación tecnológica (Ver Tabla 7.4, ONEI, 2016).

¹⁵ La información empleada para el análisis proviene de diversas fuentes: información sobre empleo, salarios y calificación que brinda la ONEI y el MTSS; así como la estadística que brindan los Censos de Población de 2002 y 2012.

Gráfico 3.1. TAE total y por sexo. Cuba: 2007-2016.



Tasa de actividad económica: Es la relación existente entre la población económicamente activa y la población en edad laboral, expresada en por ciento.

Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario Estadístico de Cuba de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI, 2016).

3.3.1. Población económicamente activa: TAE, Ocupados y Desocupados

En el período 2000-2016 tienen lugar comportamientos diferenciados para la mayoría de los indicadores globales de empleo. De manera general, se pueden analizar dos tendencias diferentes: la primera, que se enmarca entre 2000 y 2010, en la que los indicadores presentan un comportamiento positivo —aumentan o disminuyen según resultado esperado del indicador en cuestión—; y otra tendencia, entre 2011 y 2016, en que se observa un comportamiento menos favorable de dichos indicadores, sobre todo en los tres primeros años.

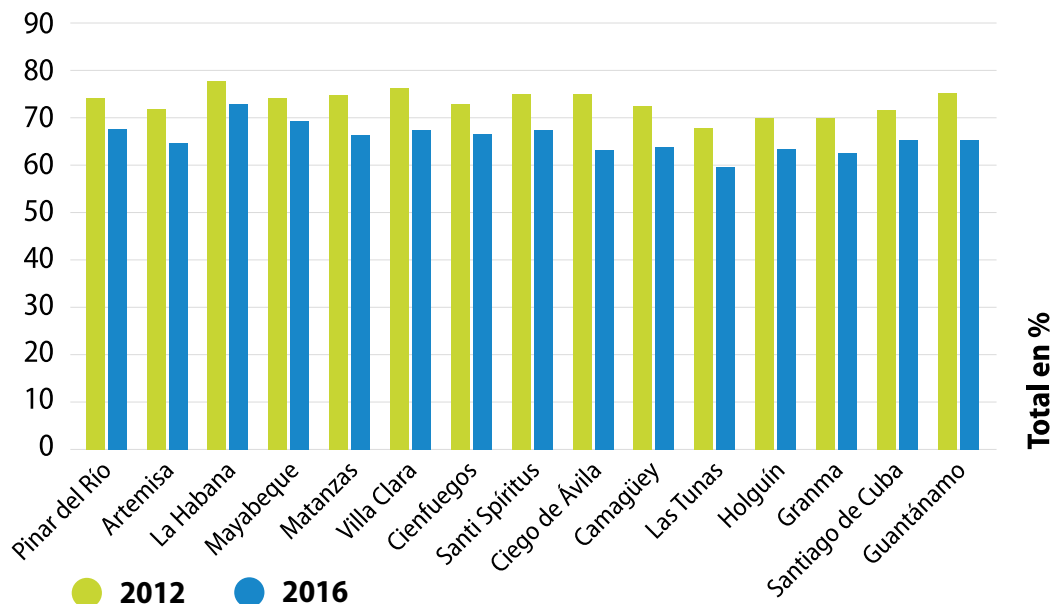
El período de análisis que se tomará como objeto de examen comprende desde el año 2007 hasta 2016, por tanto, incluye parte de los comportamientos de las etapas mencionadas con anterioridad. Para ilustrar los cambios acontecidos en los principales indicadores

de empleo se analizará el comportamiento de la TAE, las Tasas de Ocupación (TO) y de Desocupación (TD) y la Población No Económicamente Activa (PNEA); los cuales tienen una expresión particular por provincias, sexos y edades.

3.3.2. Tasa de actividad económica

Este es uno de los indicadores más utilizados para describir globalmente la situación laboral en un país. En el período analizado, la TAE refleja un marcado cambio de tendencia a partir de 2011, que es visible en casi todos los indicadores de la esfera laboral. En dicho año se alcanza la TAE más elevada de los últimos tiempos, con un valor del 76 %. A partir de entonces comienzan a experimentarse reducciones más acentuadas, lo cual es señal de menos aprovechamiento de la fuerza de trabajo en edad laboral, dada su menor incorporación a la actividad económica.

Gráfico 3.2. TAE, provincias. Cuba: 2012-2016.



Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI, 2012), y Anuarios Estadísticos Provinciales de la ONEI (2016).

El comportamiento en el período 2007-2016 es negativo, alcanzando una tasa de decrecimiento de 11,6 puntos porcentuales. Por su parte, cuando se analiza el período 2011-2016, el decrecimiento experimentado es aún más marcado, con una tasa negativa de aproximadamente 14,3 puntos porcentuales. En 2016 se alcanza una TAE de aproximadamente 65 %, el resultado más bajo alcanzado desde principios de siglo. El análisis por sexo arroja que las mujeres presentan menores tasas de actividad económica y que la brecha favorable a los hombres ha tendido a ampliarse ligeramente en los últimos cinco años.¹⁶

En 2016, la brecha de género se mantiene alrededor de los 27 puntos porcentuales, cuando se compara la diferencia entre la TAE masculina (78,2%) en relación con la TAE femenina (50,9%) (Gráfico 3.1).

Para el año 2012, la población blanca es la que menor TAE presenta (50,9 %), superada por la de los negros (57,9 %) y la de los mestizos (54,2 %). La diferencia es mayor entre las mujeres blancas y las no blancas: ellas representan

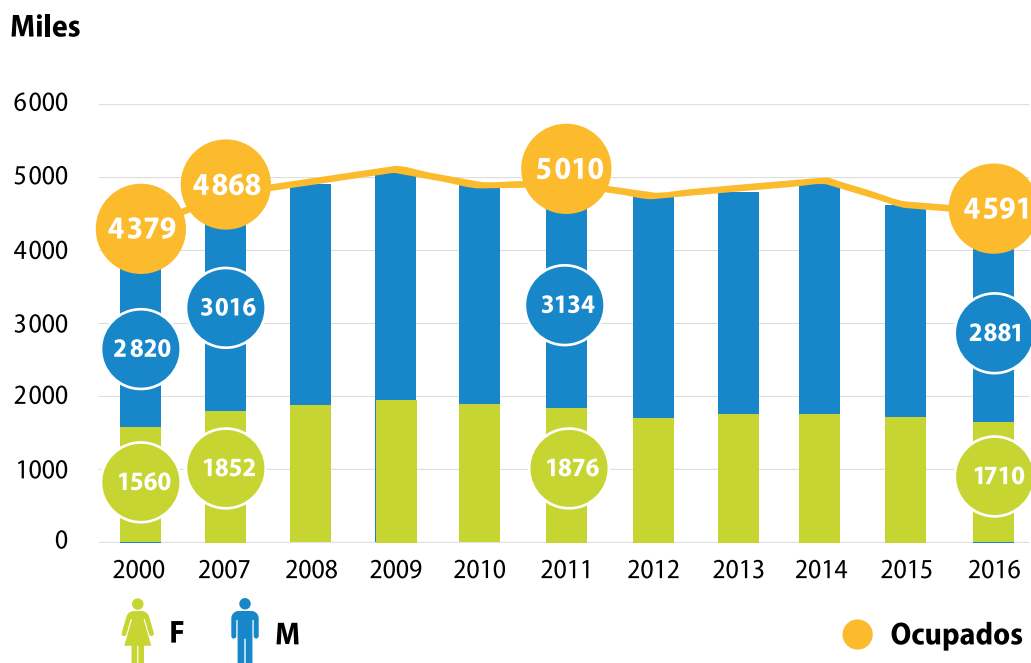
solo el 37,2 % de las activas económicamente, frente al 46,9 % y 41,5 % de mujeres negras y mulatas, respectivamente (Centro de Estudios de Población y Desarrollo, 2016, p. 33). Un análisis más reciente de este indicador,¹⁷ muestra que, en todas las provincias que publicaron datos, existe una disminución de la TAE (Gráfico 3.2).

En el Anexo 2 se reflejan las TAE por provincia y sexo en 2012, 2014 y 2016 (Velarde, 2016). Se observa cómo se mantiene la brecha entre mujeres y hombres, siendo este indicador como promedio más de veinte puntos porcentuales menor en el caso de las mujeres. En términos provinciales, La Habana y Guantánamo son los territorios que muestran la mayor TAE femenina. Las Tunas y Artemisa son las provincias donde, en los años seleccionados, las mujeres se encuentran menos representadas dentro de la actividad económica. Si bien las TAE para

¹⁶ Datos de los censos 2002 y 2012 muestran que la TAE femenina para el grupo de edad 15-54 crece entre 2002- 2012 de 45,2 % a 51,3 %.

¹⁷ No se encontró información estadística desagregada por provincias para el período previo al 2011.

Gráfico 3.3. Ocupados, total y por sexo. Cuba: 2007-2016.



Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario Estadístico de Cuba de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI, 2010), (ONEI, 2016).

LA ESTRUCTURA DEL EMPLEO POR SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA REAFIRMA TENDENCIAS QUE SE VENÍAN OBSERVANDO DESDE PRINCIPIOS DE LOS 2000: UNA ELEVADA PROPORCIÓN DE EMPLEADOS EN EL SECTOR TERCIARIO DE LA ECONOMÍA, UNIDO A LA DECRECIENTE PARTICIPACIÓN DE LA INDUSTRIA Y EL ESTANCAMIENTO EN LA AGRICULTURA

los hombres en todas las provincias fueron mayores en el año 2016 en relación con 2012 y 2014, no ocurre así para las mujeres, las que, como tendencia, mantuvieron o disminuyeron su TAE en 2016.

3.3.3. Ocupados

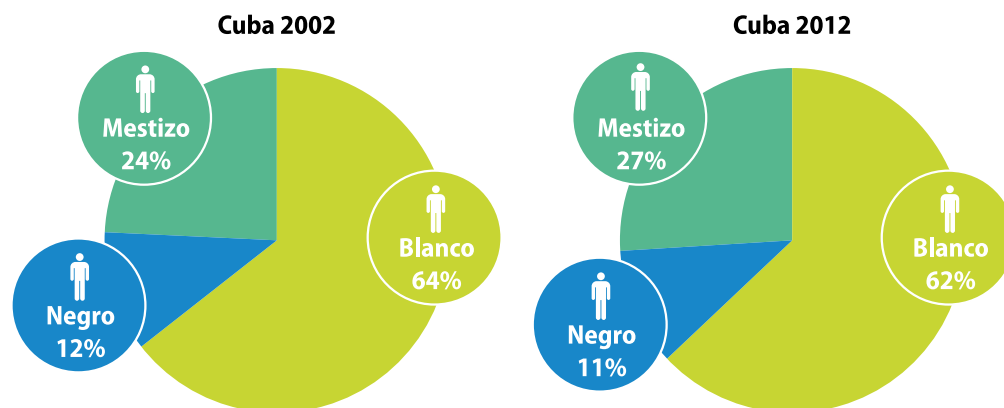
Los ocupados en la economía aumentan en el período 2007-2009, desde 4 867,7 hasta 5 010,2 millones de trabajadores en 2011 —representa una TO del 96,82 % (Anexo 3). En 2012 ocurre una disminución significativa en términos de ocupación, que se recupera ligeramente en los años 2013 y 2014. Con posterioridad, en el año 2016, vuelve a disminuir por debajo de los valores al inicio del período, cuando se alcanzan los 4 591,10 millones de ocupados —representa una TO del 97,97 % (Gráfico 3.3).¹⁸

Esta tendencia a la baja tiene como punto de partida el año 2010, cuando se obtiene por primera vez en el presente siglo una tasa de crecimiento negativa de la ocupación. Lo sucedido en este año tiene como causa fundamental el proceso de disponibilidad laboral en el sector estatal, que representaba el 84 % del total de empleos en dicho año; de ahí el importante impacto de este proceso. No obstante, se debe destacar que los resultados alcanzados en términos de nivel de ocupados en este último año, representan un incremento —en términos de tasa de crecimiento— de más de 4 puntos porcentuales (4,84 %) con relación al año 2000. Se constata también al cierre del 2016 que son mujeres el 37,2 % del total de personas ocupadas en la economía.

A su vez, el examen de la estructura del empleo por sector de actividad económica reafirma tendencias que se venían observando desde principios de los 2000: una elevada proporción de empleados en el sector terciario de la economía, unido a la decreciente participación de la industria y el estancamiento en la agricultura.

¹⁸ En general, en el comportamiento de la ocupación desde el año 2000, se observa la existencia de una especie de meseta alrededor de la cifra de los 5 MM de ocupados.

Gráfico 3.4. Composición de los ocupados según color de la piel. Cuba: 2002 y 2012.



Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI, 2002 y 2012).

En el período de 2007 a 2016, el proceso de incremento de las fuentes de empleo en el sector de los servicios se constata como un fenómeno persistente en el tiempo, debido a que aumenta sostenidamente el peso relativo de los ocupados en el sector terciario como por ciento del total de ocupados en la economía (52,9 % en 2000 frente a 64,4 % en 2016). Entre 2012 y 2016, en las ramas de Intermediación Financiera, Educación y Salud Pública y Asistencia Social, las mujeres siguieron constituyendo más de la mitad de los ocupados.

Le siguieron, con más del 40 % de representatividad femenina, las ramas: Hoteles y restaurantes, Ciencia e innovación tecnológica, así como Servicios empresariales, actividades inmobiliarias y de alquiler. En esta última, las mujeres habían sobrepasado el 50 % en 2014, y en 2016 solo alcanzaban el 44,6 %. Este resulta el sector que presenta una disminución más significativa del peso de las mujeres, que puede estar vinculada al proceso de disponibilidad laboral en el sector empresarial.

Dentro de la dinámica de la ocupación total, en el período 2010-2014, es más acentuada la disminución de la ocupación femenina que la masculina. Sin embargo, desde 2015, la cifra de hombres dentro de la ocupación es significativamente menor que los que se encon-

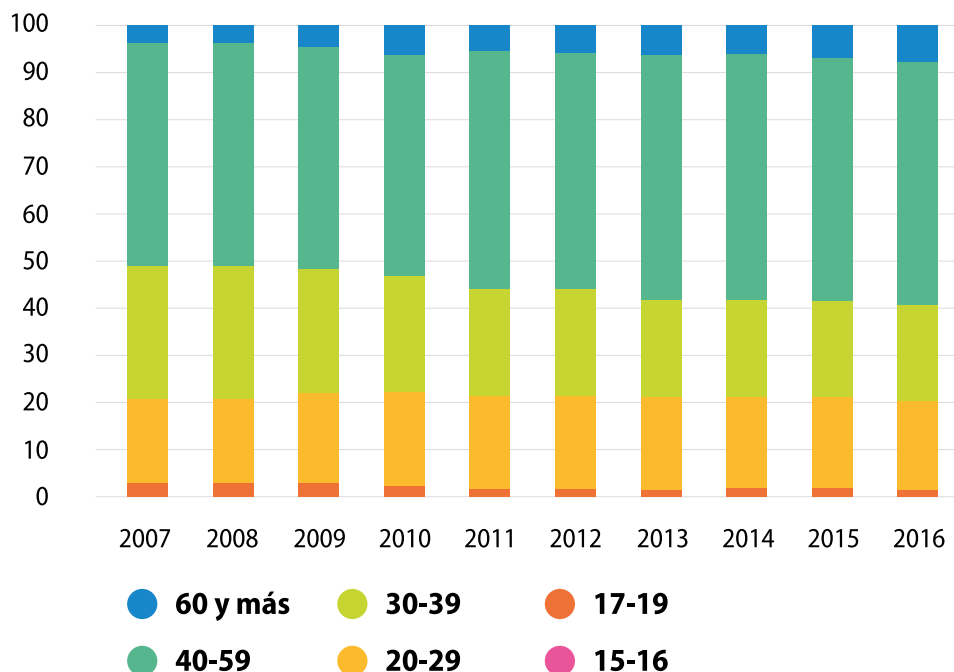
traban en igual condición en 2010. Por otra parte, hay una relativa salida de las mujeres de los sectores “típicamente masculinos” como Construcción, Agricultura y Transporte.

Respecto al análisis de la composición de los ocupados según el color de la piel, no se producen cambios en la estructura porcentual en los años de realización de los censos. Los empleados blancos continúan siendo mayoría y constituyen alrededor del 60 % de los ocupados (Gráfico 3.4).

Por categoría ocupacional, el 64,8 % de los dirigentes son blancos y el 10,4 % negros, el resto son mestizos. Esto se corresponde con la estructura de la población por color de la piel según el Censo 2012: 64,1% es blanca, 9,3 % negra y 26,6 % mestiza (Centro de Estudios de Población y Desarrollo, 2016, pp. 5-6). La diferencia más notable que señala este informe de 2012 sobre el color de la piel por categoría ocupacional se encuentra en la categoría Agricultores y Trabajadores Calificados Agropecuarios y Pesqueros, donde los blancos están sobrerrepresentados como grupo: constituyen el 68,2 % de ocupados —frente al 62,3 % en el total de ocupados— y los negros y mestizos representan el 7 % y el 24,7 %, respectivamente (Centro de Estudios de Población y Desarrollo, 2016, p. 35).

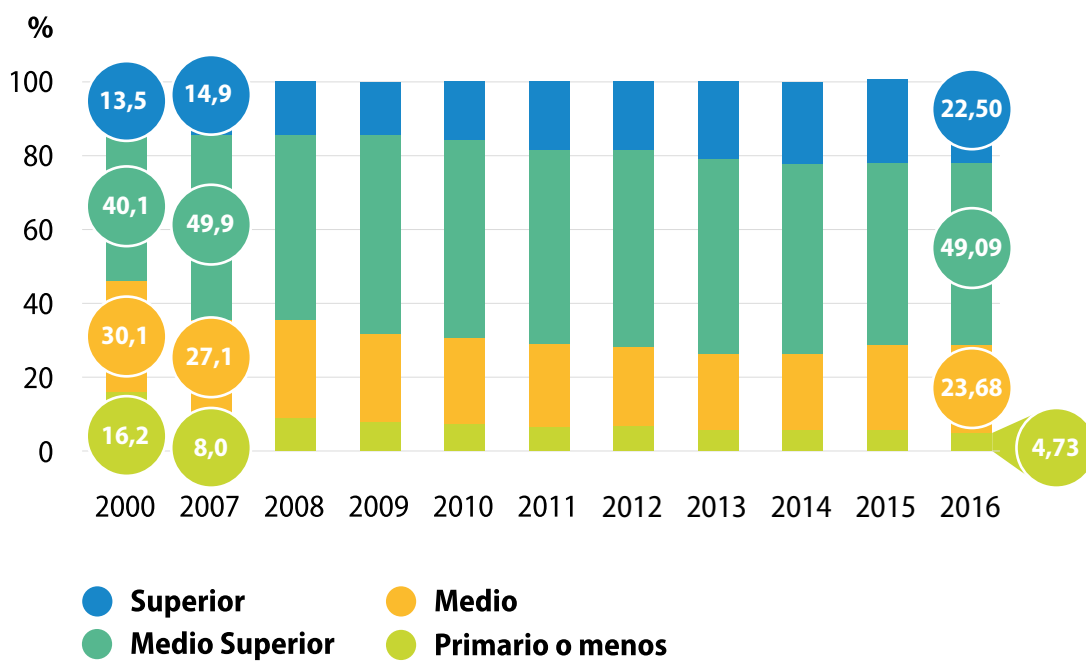
UN ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS RESULTADOS EN 2016 RESPECTO A LOS ALCANZADOS EN 2007, EVIDENCIA UN INCREMENTO DEL NIVEL DE INSTRUCCIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO

Gráfico 3.5. Ocupados según grupos de edades (%). Cuba: 2007-2016.



Fuente: Elaboración propia a partir de Anuario Estadístico de Cuba de la Oficina Nacional de Estadística e Información, varios años.

Gráfico 3.6. Composición de los ocupados según niveles educativos (%). Cuba: 2000-2016.



Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario Estadístico de Cuba de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI, 2016).

**CONTINÚAN
PRODUCIÉNDOSE
CAMBIOS POSITIVOS EN
RELACIÓN CON EL NIVEL
EDUCACIONAL DE LOS
OCUPADOS. EN 2016
UNO DE CADA CINCO
OCUPADOS TENÍA NIVEL
SUPERIOR**

En relación con la estructura por edades que presentan los ocupados, se puede apreciar el efecto del envejecimiento poblacional y de los cambios en cuanto a extensión de la edad de jubilación. Se asiste a una reconfiguración de los ocupados, debido a que los mayores porcentajes de trabajadores se encuentran en el grupo de 40 a 59 años. Lo más relevante de la etapa es la disminución del grupo precedente (30 a 39 años) y un ligero crecimiento de los de 60 y más, como se observa en el Gráfico 3.5. En el caso de las mujeres, este comportamiento es notable con el incremento del grupo de 40 a 54 y el decrecimiento de su grupo precedente, de 30 a 39.

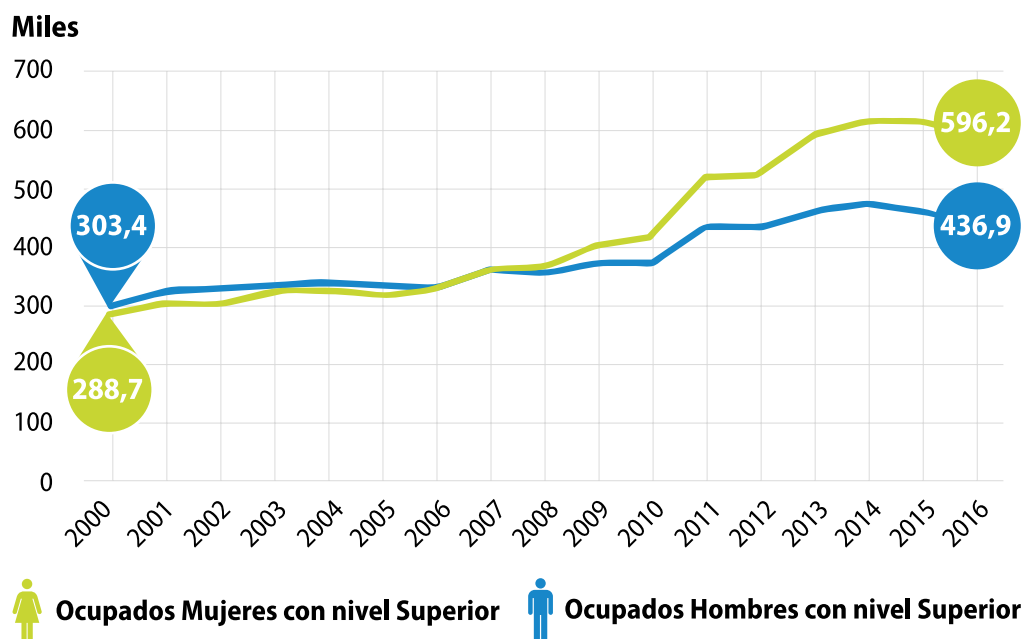
En esta etapa continúan produciéndose cambios positivos en relación con el nivel educacional de los ocupados. Un análisis comparativo de los resultados en 2016, respecto a los alcanzados en 2007, evidencia un incre-

mento del nivel de instrucción de la fuerza de trabajo (Gráfico 3.6). En este sentido, resalta el comportamiento decreciente que muestran las categorías nivel primario o menos, medio y medio superior; así como el aumento de los ocupados con nivel superior: en 2016 uno de cada cinco ocupados tenía nivel superior.

También resulta de interés el análisis del comportamiento de los ocupados de nivel superior según sexo (Gráfico 3.7). A partir de 2008 hay un cambio en la tendencia, debido a que las mujeres comienzan a ser mayoría dentro de los empleados con mayor nivel de instrucción. En las restantes categorías se mantiene el predominio masculino.

El análisis por provincias en dos años seleccionados (2012 y 2016),¹⁹ muestra que La Habana se mantiene como la provincia con mayor cantidad de personas ocupadas

Gráfico 3.7. Ocupados con nivel superior por sexo. Cuba: 2000-2016.

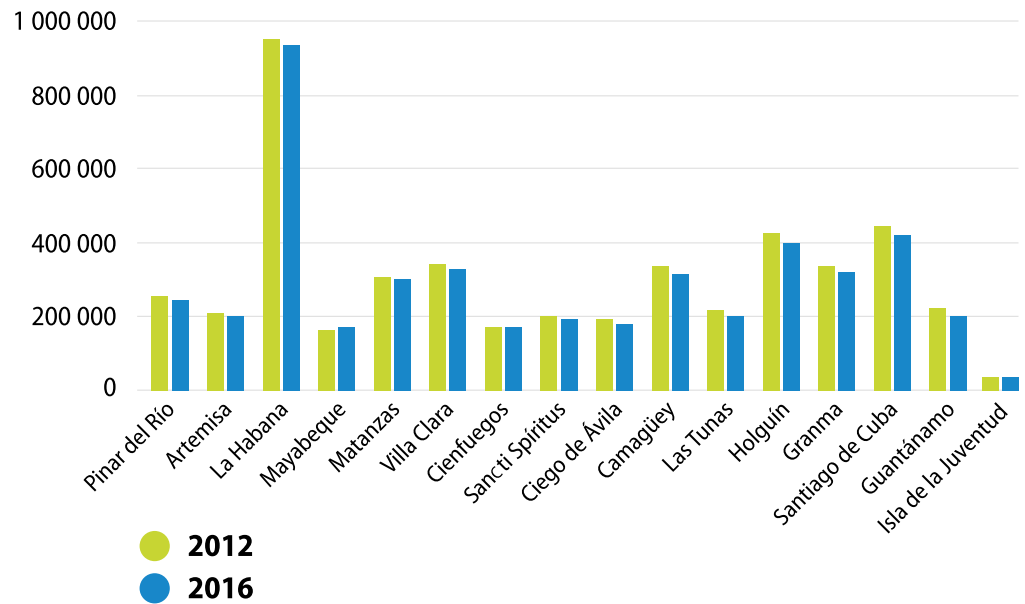


Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario Estadístico de Cuba de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI, 2000, 2010 y 2016).

¹⁹ No se dispone de información pública desagregada por provincias de los ocupados en los años 2007 a 2008. Solo para seis provincias se pudo completar la serie de ocupados para el período 2009-2015: Matanzas, Villa Clara, Cienfuegos, Camagüey, Holguín, Granma y Guantánamo. La serie 2012-2016 es la más completa.

EN LA ESTRUCTURA DE LA OCUPACIÓN, SEGÚN EL TIPO DE PROPIEDAD, CONTINÚA SIENDO MAYORITARIO EL EMPLEO EN EL SECTOR ESTATAL DE LA ECONOMÍA

Gráfico 3.8. Ocupados según territorio. Cuba: 2012 y 2016.



Fuente: Elaboración propia a partir de Anuarios Estadísticos Provinciales de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI, 2015) y (ONEI, 2016), y el Censo de Población y Viviendas de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI, 2012).

—es, además, la provincia más poblada—, seguida por Santiago de Cuba y Holguín. Las provincias que tuvieron una mayor contracción fueron: Holguín, Camagüey, La Habana y Granma, en ese orden. (Gráfico 3.8).

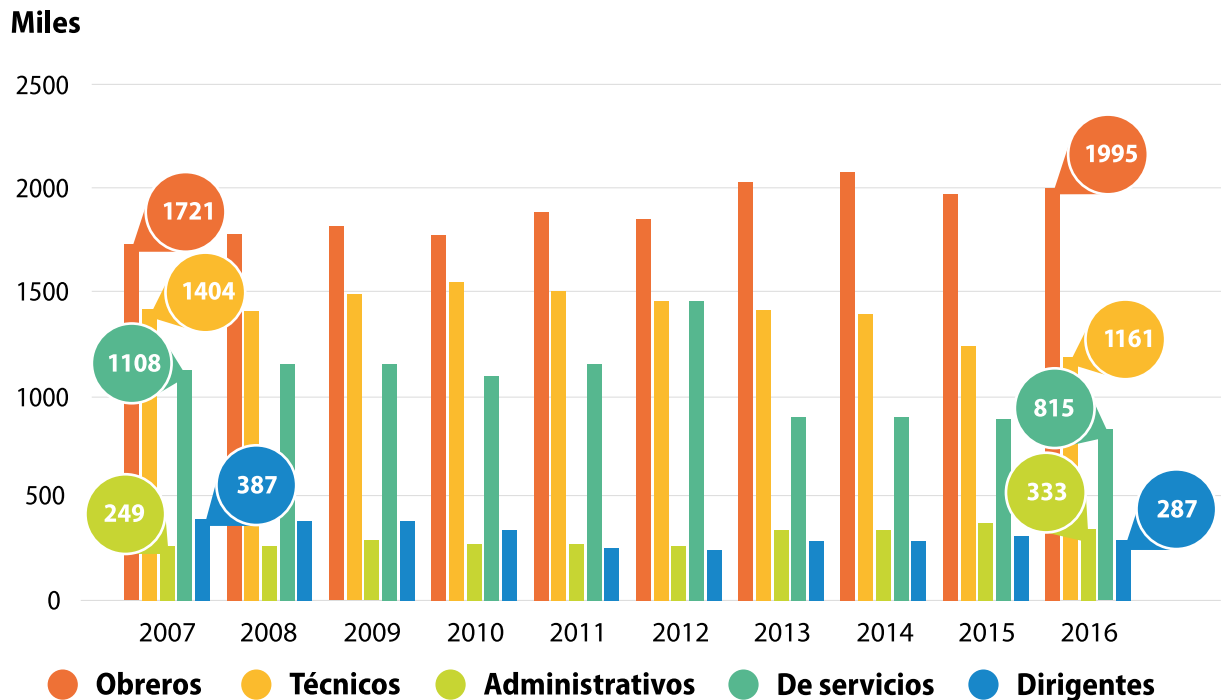
En relación con la distribución de la fuerza de trabajo, según categoría ocupacional en el período 2007-2016, hay un predominio de los operarios, el cual se ha incrementado desde 35,3 % en 2007 hasta 43,5 % en 2016. Los técnicos han experimentado un decrecimiento en igual etapa, alcanzaron su máximo valor en 2010 con 30,8 %, aunque en 2016 se mantienen como segundo grupo más representado dentro de los ocupados, fue el 25,3 % (Gráfico 3.9).

Los trabajadores de los servicios constituyen el tercer grupo más representativo, tienen en el período una tendencia decreciente y en 2016 concentraban al 17,8 % de los ocupados. Por su parte, el grupo de los dirigentes y el de los administrativos, en los años anali-

zados, conserva un ligero comportamiento creciente. Estas transformaciones por categoría no han modificado la tipificación por sexo: las mujeres se mantienen como mayoría entre los técnicos y administrativos, y menos en el resto de las categorías.

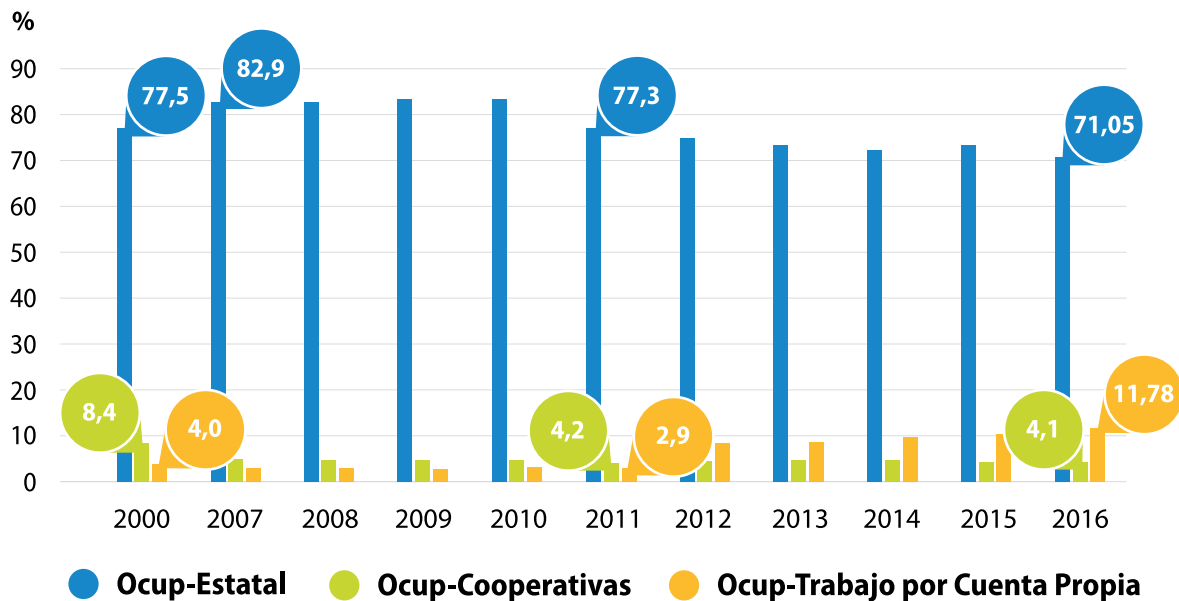
En la estructura de la ocupación según el tipo de propiedad continúa siendo mayoritario el empleo en el sector estatal de la economía, aunque en los seis años analizados, los ocupados en el sector estatal decrecen —77 % en 2011 a 71,1 % en 2016— y adquieren más dinamismo las formas no estatales de gestión (Gráfico 3.10). Este comportamiento se deriva, en lo fundamental, de la ampliación del trabajo por cuenta propia a partir de octubre del año 2010 —2,8 % de los ocupados en 2007 a 11,8 % en 2016—; y de la expansión del número de cooperativas, antes limitadas al sector agropecuario, ahora extendidas a un conjunto más amplio de actividades de la producción y los servicios.

Gráfico 3.9. Composición de los ocupados según categoría ocupacional. Cuba: 2007-2016.



Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario Estadístico de Cuba de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI, 2016).

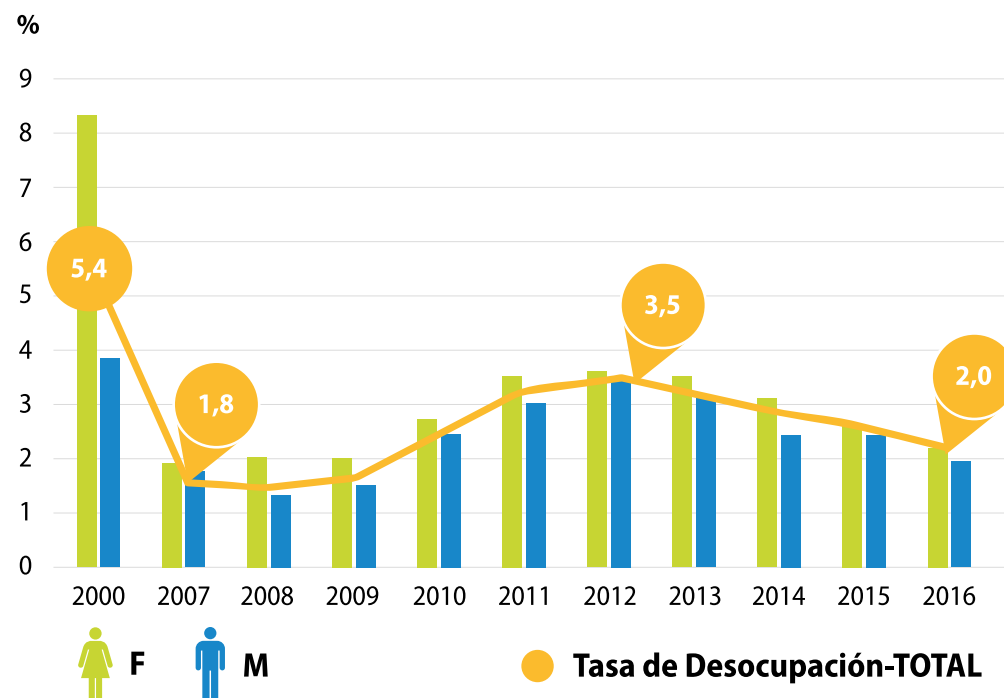
Gráfico 3.10. Composición de los ocupados según formas de gestión de la propiedad. Cuba: 2007-2016.



Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario Estadístico de Cuba de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI, 2010), (ONEI, 2016).

LA CIFRA DE TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA SE HABÍA INCREMENTADO A POCO MÁS DE 535 000 PERSONAS AUTORIZADAS, DE LAS CUALES EL 31 % SON JÓVENES, EL 32 % MUJERES, EL 16 % SON ADEMÁS ASALARIADOS DEL SECTOR ESTATAL Y EL 11 % SON JUBILADOS

Gráfico 3.11. Tasa de Desocupación total y por sexo. Cuba: 2000-2016.



Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario Estadístico de Cuba de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI, 2016).

Las cooperativas no agropecuarias han experimentado una notable ampliación, en términos de fuerza de trabajo empleada: pasaron de ocupar 2300 personas en 2013, a emplear más de 11 000 personas en 2016. Por su parte,

la ocupación en el sector de trabajadores por cuenta propia²⁰ alcanza la cifra de más de medio millón de empleados, unas 540 800 personas en el año 2016.

²⁰ Con el término “trabajador por cuenta propia” (TCP) se engloba en una misma categoría a trabajadores que tienen diversa relación con la propiedad, la gestión y la apropiación de los beneficios. En ella se incluyen propietarios de pequeñas y medianas empresas, autoempleados y asalariados. Si se asume textualmente la definición de esta categoría, que aparece en las notas metodológicas del capítulo Empleo y Salarios, del Anuario Estadístico de Cuba, los asalariados no deberían estar incluidos en las estadísticas, pues se define al TCP como “...aquellos trabajadores que, siendo o no propietarios de los medios y objetos de trabajo, no están sujetos a un contrato laboral con entidades jurídicas y no reciben remuneración salarial. Este grupo incluye a los artistas de la plástica, escritores y otros trabajadores intelectuales” (ONEI, 2016). El volumen de las cifras presentadas y su constatación mediante las estadísticas del MTSS sobre trabajadores que detentan licencias como contratados, hacen pensar que las estadísticas ofrecen una definición más cercana a la brindada por este informe.

Según el Centro de Estudios de Población y Desarrollo, en 2012 el 68,1% de los trabajadores por cuenta propia eran blancos, lo que indica una sobrerrepresentación en este tipo de ocupación respecto a su peso en el total de ocupados, que era de 62,3 %. Al mismo tiempo, los menos representados son los mestizos (26,8 %), aunque su peso dentro de los ocupados era de 27 % (Centro de Estudios de Población y Desarrollo, 2016).

²¹ Estos datos corroboran la información obtenida en 2014 sobre el desempeño del trabajo por cuenta propia por provincias, según información tomada de la Mesa Redonda realizada el 19 de marzo de 2014, titulada “Mirada actualizada al trabajo por cuenta propia”. Disponible en: <http://mesaredonda.cubadebate.cu/mesa-redonda/2014/03/19/mirada-actualizada-al-trabajo-por-cuenta-propia/>

En términos territoriales, en 2016 La Habana, Holguín, Matanzas, Villa Clara, Camagüey y Santiago de Cuba, fueron identificadas como las provincias de mayor dinamismo del trabajo por cuenta propia en el país, al agrupar al 65 % del total de los trabajadores de esta área (Dirección de Estadísticas. MTSS, 2016)²¹. Entre las

EL INCREMENTO QUE SE PRODUJO EN LA TASA DE DESOCUPACIÓN TUVO UN EFECTO NEGATIVO TANTO PARA LOS HOMBRES COMO PARA LAS MUJERES; PERO MÁS AGUDO PARA LAS MUJERES, QUIENES ABSORBIERON LA MAYOR PARTE DEL REAJUSTE QUE SE PRODUJO EN LA ESFERA LABORAL

actividades más representativas destacaban: la elaboración y venta de alimentos; el transporte de carga y pasajeros; y el arrendamiento de viviendas, habitaciones y espacios.

Se observa una tendencia creciente en el número de licencias vigentes en la mayoría de las provincias del país. Las provincias Guantánamo, Ciego de Ávila, Cienfuegos, Sancti Spiritus, Las Tunas y Mayabeque son las que menores cifras de licencias vigentes reportan en el período analizado.

Según estimados preliminares del MTSS, en 2016 (en Juventud Rebelde, 2016), la cifra de trabajadores por cuenta propia se había incrementado a poco más de 535 000 personas autorizadas,²² de las cuales el 31% son jóvenes, el 32 % mujeres, el 16 % son además asalariados del sector estatal y el 11 % son jubilados, a la vez que alrededor de 367 485 estaban afiliados al régimen especial de Seguridad Social.

Un aspecto a tener en cuenta es la tendencia a la devolución de licencias, que en el año 2016 fue principalmente de trabajadores contratados, seguidos por aquellos que tienen licencia de transporte de ciclos, coches y otros transportes ligeros.

Las mujeres son la mayoría de las que devuelven las licencias de contratadas, trabajadoras domésticas y manicuras. El análisis por territorio de las licencias devueltas refleja que las provincias que mayor cantidad de licencias devuelven son aquellas que mayor dinamismo tiene esta actividad: La Habana, Holguín, Villa Clara, Santiago de Cuba, Matanzas y Camagüey.

3.3.4. Desocupados

En la última década, la TD en Cuba se ha mantenido en niveles muy bajos, en algunos momentos muy próximos al pleno empleo, como en el año 2009, cuando se registró la Tasa de Desocupación más baja de Améri-

ca Latina con solo 1,9 %. No obstante, en los primeros años de la segunda década del presente siglo (2011-2013) se registraron incrementos significativos en dicha tasa, si se comparan con los resultados previos, llegando en 2012 a registrarse la tasa más alta de los últimos 10 años.²³

Estos resultados estuvieron en consonancia con los procesos de disponibilidad laboral que se acometieron en el país en el año 2010, a partir de los cuales se comparte de manera más significativa con el sector no estatal la responsabilidad de la generación de nuevos empleos.

En la medida en que el sector no estatal se ha ampliado y potenciado la creación de nuevos empleos, se ha producido cierta complementariedad entre ambas fuentes; dado que la mayor parte de los ocupados en el sector no estatal eran personas sin vínculo laboral anterior o jubiladas. En los tres últimos años del período se retoma la tendencia a la baja en términos de desocupación. La TD en 2016 fue de 2,0 %, una de las más bajas a nivel de América Latina que, según informe de la OIT (OIT, 2016), en ese año alcanzó una media de 8,1 %.

El análisis por sexo muestra que el incremento que se produjo en la TD tuvo un efecto negativo, tanto para los hombres como para las mujeres; pero más agudo para las mujeres, quienes absorbieron la mayor parte del reajuste que se produjo en la esfera laboral.

²² Según datos publicados por la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI) en el Anuario Estadístico de Cuba en 2017, del total de ocupados en la modalidad de Trabajo por Cuenta Propia el 67,8 % eran hombres y el 32,2 % mujeres. Este comportamiento se mantiene similar para todas las provincias, como se observa en el Anexo 4. Se refleja de forma acentuada en este sector la brecha de género antes comentada.

²³ Cabe resaltar que cuando se toma como punto de comparación los valores del año 2000, los avances alcanzados son sustanciales.

LA HETEROGENEIDAD EN LA MATRIZ ECONÓMICO-SOCIAL A NIVEL TERRITORIAL ES REFLEJO DE LA TRANSFORMACIÓN INSUFICIENTE QUE NO HA LOGRADO REVERTIR EN SU TOTALIDAD EL ATRASO RELATIVO DE LAS ZONAS DEL SUR ORIENTAL

Esta dinámica desfavorable para las mujeres en relación con la brecha²⁴ de género, es un fenómeno que se mantiene hasta la actualidad, pero comparado con inicios de siglo ha tendido a la disminución.

En 2012, la TD por color de la piel mostraba los valores menos favorables para la población mestiza (4,1 %), superior para las mujeres mestizas (4,4 %). Las personas desocupadas blancas y negras se encontraban por debajo de la media nacional para ambos sexos (Centro de Estudios de Población y Desarrollo, 2016, p. 34).

El análisis etario, por su parte, arroja que cuando se comparan los resultados de 2012 frente a los de 2002, se aprecia una disminución del por ciento de jóvenes desempleados, acompañado de una reestructuración paulatina del desempleo hacia edades más adultas. Dentro de los desocupados se produce un incremento del nivel educativo, que se constata en el predominio de niveles de educación medio-superior y superior entre la población desocupada, fundamentalmente en el caso de las mujeres.

Se mantiene una ligera brecha urbana-rural: este indicador es un poco mayor en las áreas urbanas y ha aumentado según los Censos del 2002 y el 2012. La TD urbana en 2012 era de

3,5 %, frente a un 3,3 % en las regiones rurales. En 2002 en el área urbana era de 3 % y en el área rural del 2,9 % (ONEI, 2003 y 2014).

Por su parte, el análisis comparativo a nivel territorial permite ver que el número de provincias con una tasa superior a la nacional es menor en 2012; también se puede afirmar la existencia de una reestructuración del peso relativo de las provincias. En ambos años, la capital se mantiene como una de las de peor desempeño, a la vez que Artemisa y Mayabeque —ambas constituyentes de la antigua provincia La Habana— se mantienen con tasas elevadas en ambos períodos. Mejoran su evolución Matanzas, Ciego de Ávila, Camagüey y Santiago de Cuba; y el territorio con peor desempeño en toda la década es Granma, que ha tenido un retroceso en términos de desempleo con un incremento de 2,5 puntos porcentuales, que la llevó de estar por debajo de la tasa nacional, a ser la provincia de más alto Índice de Desempleo en el país en 2012.

Un examen de los datos disponibles para el período de análisis permite visualizar la serie de datos de la TD por provincias para los años 2007, 2012 y 2016, como se observa en el Gráfico 3.12.

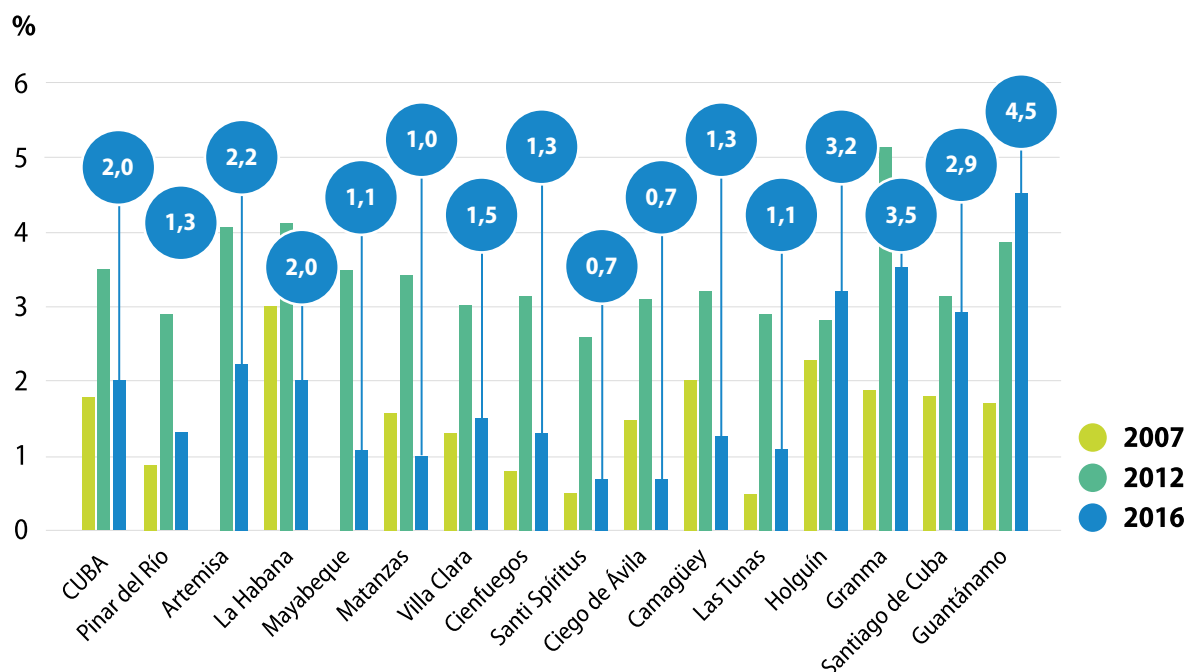
La comparación de los datos del año 2012 en relación con el año 2007 permite observar un crecimiento considerable de los niveles de desocupación para todos los territorios. No obstante, es visible la mejoría de este indicador en 2016²⁵ para casi todas las provincias respecto a 2012; solo Holguín y Guantánamo han empeorado en relación con este año. Se mantiene el patrón de más altos niveles comparativos de desocupación en la región oriental, con respecto a otras regiones.

Las diferencias territoriales en las TD tienen disímiles causas. La heterogeneidad en la matriz económico-social a nivel territorial, es reflejo de la transformación insuficiente —tanto en lo económico como en lo social—,

²⁴ Se identifica una brecha cuando se compara el estado y desempeño real de una esfera social, organización, tecnología, infraestructura, proceso, estado o situación en un momento dado, respecto a uno o más puntos de referencia seleccionados (variables cualitativas, cuantitativas) o diferentes ámbitos (internacional, nacional, regional, local) y perspectivas de análisis (género, territorio, color de la piel, grupo de edad, nivel de instrucción, entre otros), y esta diferencia se mantiene en el tiempo. El resultado esperado es la generación de estrategias y acciones para llegar al objetivo futuro deseado. La brecha de género en términos laborales, según estudios realizados, responde, entre otros aspectos, a un fuerte componente cultural, que asigna a las mujeres ocupaciones “típicamente femeninas”, en sectores menos productivos, pues deben combinar el tiempo con labores de cuidado y administración del hogar. Esto condiciona, de un lado, una segregación laboral y, por otro, mayores tasas de desocupación. Sobre el tema consultar: Echevarría, 2013; Rosales y Esquenazi, 2017.

²⁵ En 2016 y para todas las provincias con excepción de Holguín y Granma, se constata una mayor desocupación para las mujeres en relación con los hombres (Anexo 5).

Gráfico 3.12. Tasa de Desocupación por provincias. Cuba: 2007, 2012 y 2016.



Fuente: Elaboración propia a partir del Panorama Territorial (2010) y Anuarios Estadísticos Provinciales ONEI (2015) y ONEI (2016).

que no ha logrado revertir en su totalidad el atraso relativo de las zonas del sur oriental.

Lo anterior impacta en el nivel de desarrollo del tejido productivo existente en el territorio oriental; en las ofertas de empleo y la estructura/composición que esta variable asume a nivel territorial/local; así como en sus correlatos en términos de desocupación, salario, productividad, entre otros. Al mismo tiempo, otros factores relativos a la diversidad de trabajos —no empleos y, por tanto, no visibles para las estadísticas— que generen ingresos, también puede ser un factor que explique las Tasas de Desocupación en ciudades grandes.

Aunque son objetivos y consistentes en el tiempo los avances en la mayoría de los indicadores de empleo a nivel provincial, aún se observan diferencias. En general, las provincias orientales se encuentran relativamente rezagadas en la mayoría de los indicadores. Dicha tendencia no puede analizarse al margen de varios factores demográficos, socia-

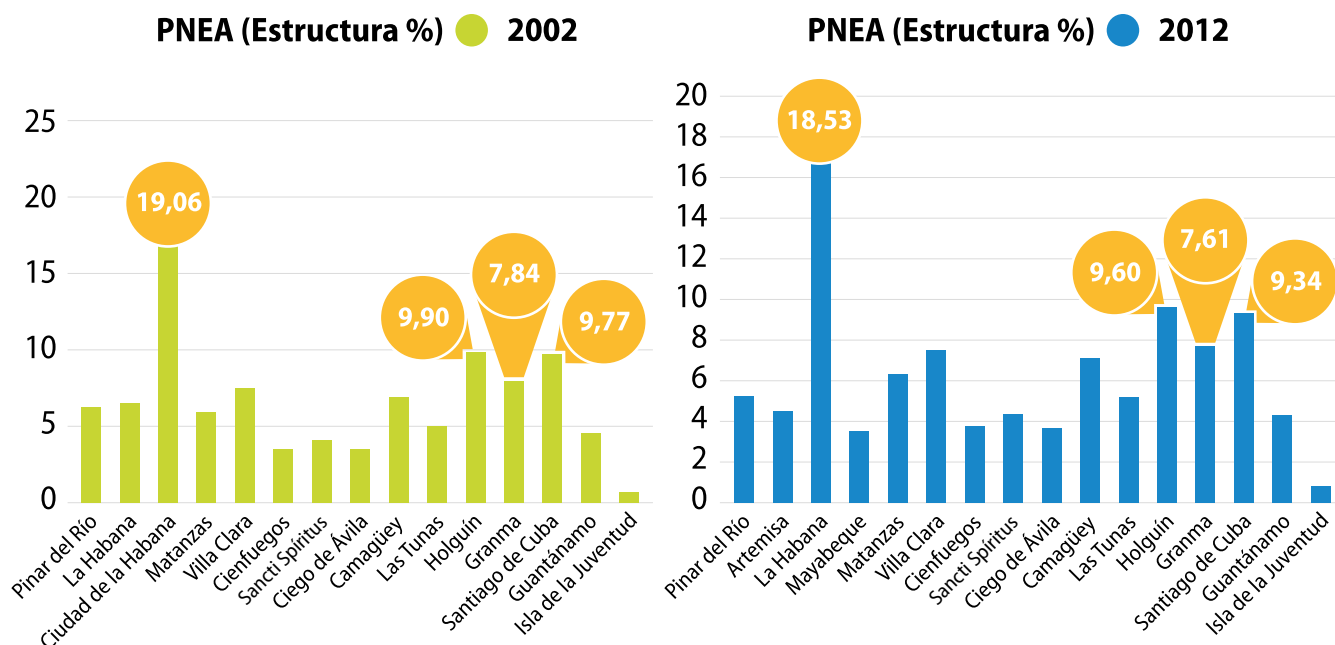
les y económicos, que tipifican la situación de estos territorios y constituyen una parte de la compleja y desigual realidad social y económica heredada por la Revolución Cubana, no resuelta aún totalmente. Lo anterior, junto a la brecha urbana-rural igualmente presente, constituye una de las más importantes tareas a ser acometida como parte de la transformación estructural del país.

3.3.5. Población No Económicamente Activa

La comparación de los resultados de la Población No Económicamente Activa (PNEA)²⁶ en 2012 (4,2 MM) en relación con 2002 (4,4 MM), arroja un decrecimiento de aproximadamente un 5 %. Sin embargo, la disminución de la TAE en los últimos años proporciona indicios para suponer el incremento sostenido en este indicador.

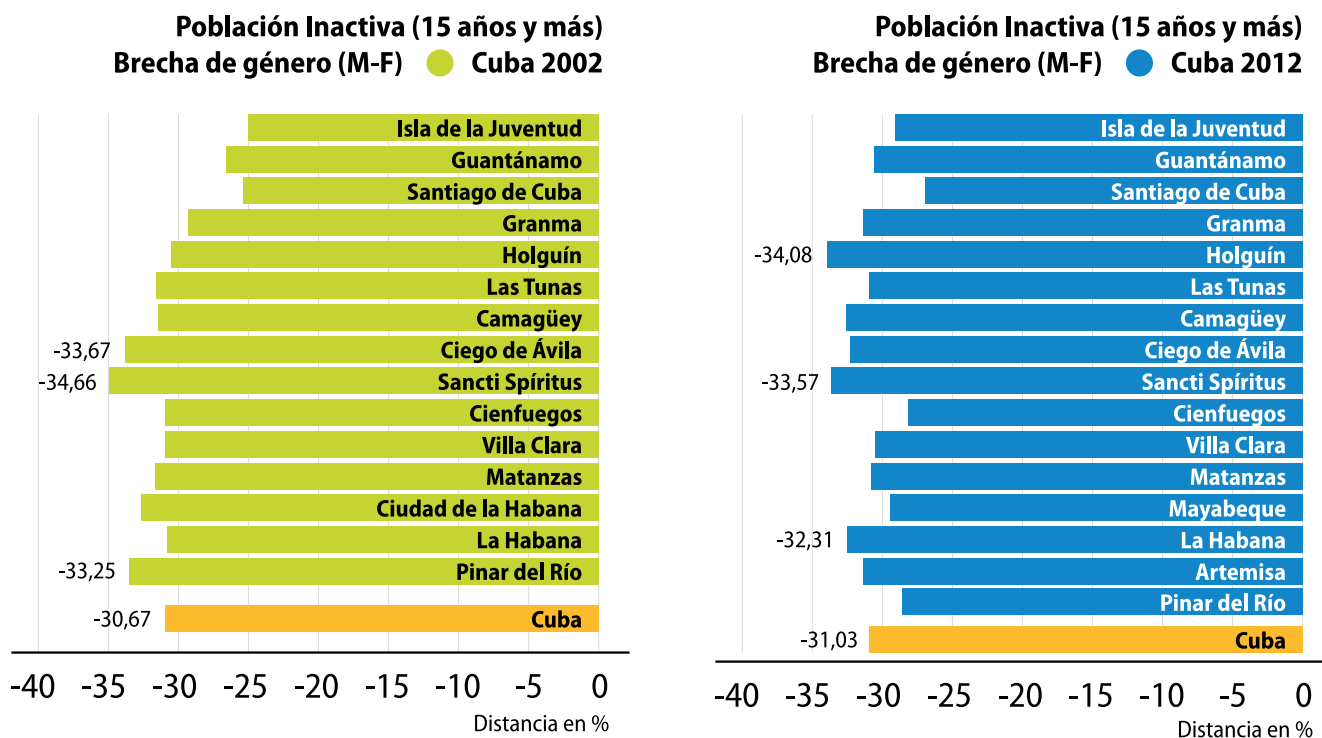
²⁶ La Población No Económicamente Activa (PNEA) comprende a las personas de 15 años y más que no tienen vínculo laboral alguno con la producción de bienes y servicios.

Gráfico 3.13. Población No Económicamente Activa, estructura según provincias. Cuba: 2002 y 2012.



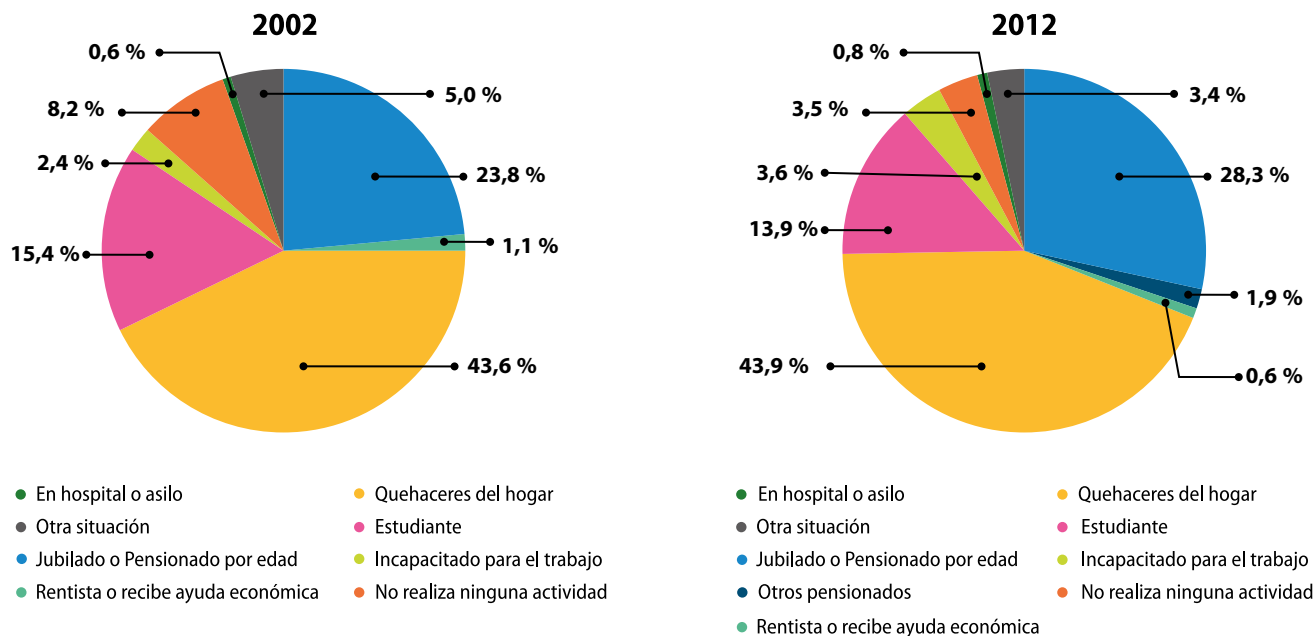
Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI 2002 y 2012).

Gráfico 3.14. Brecha de género en la Población No Económicamente Activa, estructura según provincias. Cuba: 2002 y 2012.



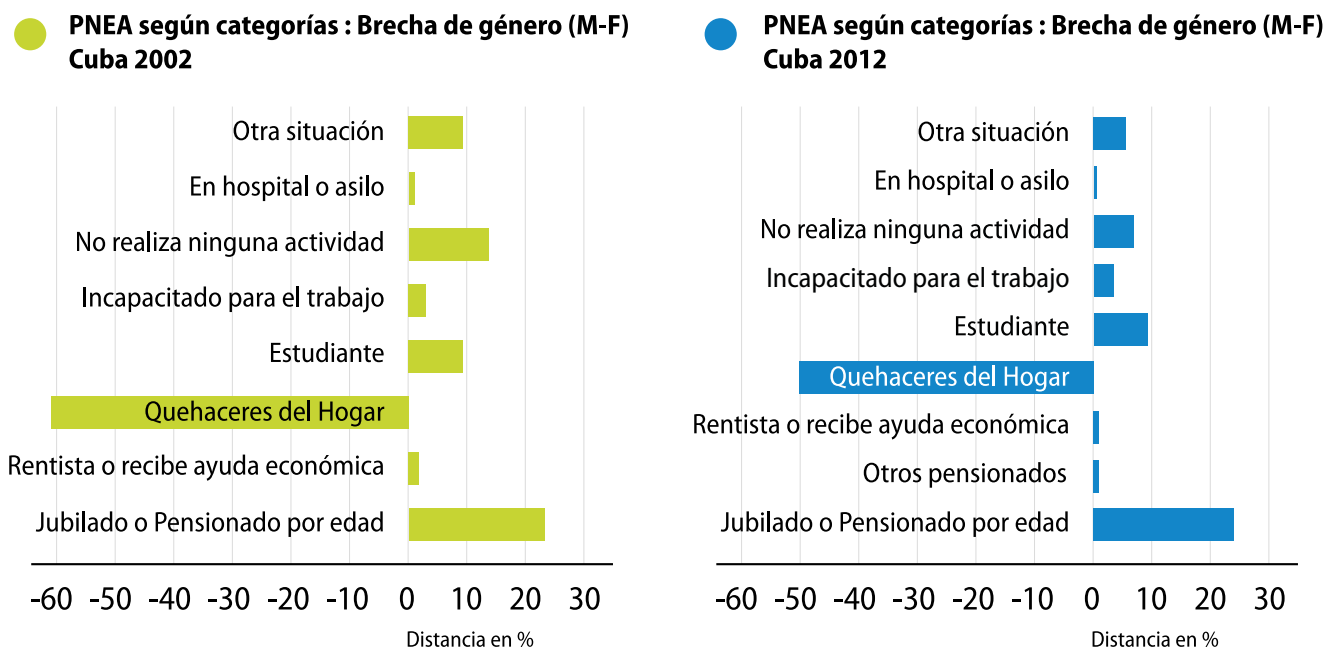
Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI 2002 y 2012).

Gráfico 3.15. Población No Económicamente Activa según categorías. Cuba: 2002 y 2012.



Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI 2002 y 2012).

Gráfico 3.16. Brecha de género de la Población No Económicamente Activa (PNEA), según categorías (%). Cuba: 2002 y 2012.



Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI 2002 y 2012).

**SON LAS MUJERES LAS
QUE MÁS SE DEDICAN
A LOS QUEHACERES
DEL HOGAR Y LOS
HOMBRES LOS QUE
MÁS SE ENCUENTRAN
ENTRE LOS JUBILADOS O
PENSIONADOS**

La comparación entre los comportamientos en la zona rural y urbana permite decir que la mayor parte de la población inactiva se concentra en el área urbana, tendencia que no ha variado en toda una década (PNEA urbana en 2002 y en 2012 alrededor del 74 %). Resalta que dentro de la PNEA las mujeres son mayoría, representando en ambos años alrededor de un 66 %. Esta feminización de la inactividad en el país guarda estrecha relación con las actividades más representativas dentro de la estructura de la PNEA, que más adelante se analizan.

Desde el punto de vista del nivel educativo de la PNEA, resalta que se ha dado un cambio en la distribución del peso relativo, resultando sobrerrepresentadas las categorías de mayor nivel educacional. En 2002 las categorías de mayor peso dentro de la PNEA eran la población con nivel primario o menos (42 %) y las personas con nivel medio inferior (35 %), que entre ambas representaban más del 75 % de la población inactiva. Sin embargo, en 2012 hay una reestructuración hacia categorías de mayor nivel educacional como medio inferior (33 %) y medio superior (33 %), que representan alrededor del 66 %.

En términos de variaciones, en 2012 disminuyen las categorías de nivel educacional inferior y aumentan su peso dentro del total de población inactiva las personas con nivel superior y medio superior.

El análisis de su estructura porcentual por territorios permite constatar que entre las provincias de mayor población inactiva se encuentran: La Habana, Holguín, Santiago de Cuba y Granma, en ese orden, siendo también dichas provincias las de mayor población del país. A su vez, el análisis comparativo respecto al 2002 arroja que

las provincias que empeoran su situación en este sentido son: Matanzas, Cienfuegos, Sancti Spíritus, Ciego de Ávila, Camagüey, Las Tunas y el municipio especial Isla de la Juventud. Se mantiene un patrón muy similar al de 2002, concentrándose en La Habana y en las provincias orientales los peores resultados (Gráfico 3.13).

Un análisis por sexo en este indicador permite comprobar que existe una brecha entre mujeres y hombres, que se mantiene y profundiza entre los dos censos analizados. Esta brecha mantiene su predominio en la provincia Sancti Spíritus para ambos años, y en el año 2012 resaltan también por su comportamiento negativo en términos de género las provincias de La Habana y Holguín, como se muestra en el Gráfico 3.14.

En términos de color de la piel, en este indicador predominan los blancos (47,4 %) del total de la población en edad laboral, y son los negros los que menos presencia tienen en esta categoría en 2012 (40,2 %) (Centro de Estudios de Población y Desarrollo, 2016, pp. 59-60).

Para ambos períodos, en relación con la estructura por categorías que integran la PNEA, predominan las personas que se declaran inactivas por los quehaceres del hogar y los jubilados o pensionados, aunque en el Censo de 2012 la categoría que más se reduce es la de estudiantes, como se observa en el Gráfico 3.15.

Esta clasificación está sexualmente tipificada; es decir, son las mujeres las que más se dedican a los quehaceres del hogar y los hombres los que más se encuentran entre los jubilados o pensionados, los estudiantes y los que no realizan ninguna actividad, como se puede apreciar en el Gráfico 3.16.

3.4. COMPORTAMIENTO DE LOS SALARIOS²⁷ EN EL PERÍODO 2007-2016

El análisis de la evolución de los salarios en términos nominales en el período muestra cambios positivos, que son reflejo de las modificaciones introducidas al sistema de pago por rendimiento. El salario medio en el período 2007-2016 experimentó una tasa de crecimiento de 81 puntos porcentuales; es decir, un incremento de 1,81 veces: en 2007 el salario medio era de 408 CUP y en 2016 la cifra alcanzó los 740 CUP (ONEI, 2017). Si bien estos datos representan los salarios nominales promedio recibidos en el país, se registran diferencias salariales entre sectores de actividad económica y territorios.

En 2016 las actividades económicas de mayores salarios promedio en el país fueron: Industria azucarera (1 246 CUP); Explotación de minas y canteras (1 218 CUP); Intermediación financiera (1 032 CUP); Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (1 006 CUP); todas ramas con salarios medios por encima de los mil pesos cubanos. Los salarios más bajos se encuentran en el sector de Servicios sociales, comunales y personales, con 503 CUP. Se observa entonces un diferencial entre los mayores salarios medios mensuales y los menores de 2,5 veces²⁸.

Lo anterior se encuentra asociado a que los mayores incrementos salariales ocurrieron en actividades relevantes en términos de exportación de bienes y servicios y recaudación de divisas para el país, con excepción del sector turístico. Esta dinámica debe mantenerse debido a nuevas decisiones en distintos sectores que fomentan y flexibilizan el pago por resultados en la empresa estatal, lo cual refuerza la idea de una tendencia creciente –aunque insuficiente– de fortalecer los ingresos provenientes del trabajo en los últimos años.

Aunque esos movimientos salariales no dan respuesta a todas las necesidades de consumo de la población, no es posible omitir que en términos de ingreso funcionan algunos elementos compensatorios que se obtienen mediante mecanismos de distribución y redistribución de carácter social en forma de fondos sociales de consumo y de programas y políticas sociales. Estas formas de ingreso no salarial han disminuido en los años de restricciones económicas, ocurridas después de la desaparición del CAME, pero alcanzan a importantes sectores de la población con un efecto parcialmente compensatorio.

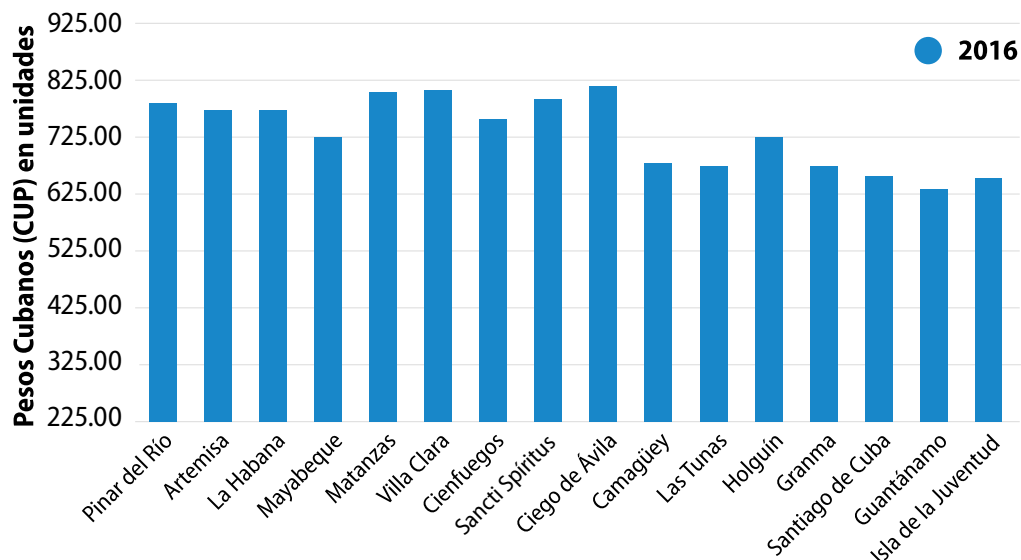
Desde el punto de vista territorial, todas las provincias presentan mejorías en relación con este indicador en el período analizado. No obstante, debe resaltarse que los territorios de mayores salarios promedio en 2016 fueron: Ciego de Ávila (816 CUP), Villa Clara (808 CUP) y Matanzas (806 CUP) en ese orden; aunque la mitad de las provincias se encuentran por encima de la media nacional. Por su parte, el salario medio más bajo se registra en la provincia de Guantánamo con 633 CUP, salario que representa el 78,3 % del mayor. Los patrones de retraso relativo de la región oriental se hacen visibles también en relación con los salarios; siendo estas las provincias de más bajos salarios medios en el país, a las que se suma el municipio especial Isla de la Juventud (Gráfico 3.17).

Las diferencias territoriales y por actividad económica están relacionadas con la calidad del tejido económico de cada sector y territorio, ya que los principales incrementos salariales

²⁷ Para una comprensión en detalle del cálculo del salario consultar Anexo 1.

²⁸ Según un artículo del periódico *Trabajadores* que reseña los debates del Consejo Nacional de la CTC en febrero de 2017, un 60 % de los trabajadores del sector empresarial estatal del país estaba por debajo del salario medio —que promedió 824 pesos mensuales en 2016—; un 38 % de trabajadores devengaron entre 824 y 2000 pesos mensuales; y un 1,7 % superó esta última cifra (Mangela, 2017).

Gráfico 3.17. Salario medio en Pesos Cubanos (CUP) por territorio. Cuba: 2016.



Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario Estadístico de Cuba de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI, 2017).

han ocurrido en el sector estatal empresarial vinculado a ramas con niveles de productividad medios y altos, así como en el sector de la salud pública, por la prioridad social que tiene.

Las mejoras salariales son causas que explican la movilidad laboral dentro del país. Según Galtés (2017), los principales incentivos económicos de los trabajadores se encuentran asociados a los sistemas de estímulo, la complementación de los ingresos con actividades secundarias, o la emigración de la fuerza de trabajo hacia sectores mejor remunerados como el sector no estatal.

No obstante, la complejidad de los efectos de los cambios en los salarios y su peso en los ingresos del hogar, requiere, además, un análisis de otros indicadores que den cuenta del valor del salario como satisfactor de la vida cotidiana. García y Anaya llaman la atención sobre el incremento del costo de la canasta básica alimenticia en Cuba entre 2005 y 2011, teniendo como referente el consumo de calorías recomendado por la OMS y el registrado por la ONEI, y que se vincula con los hábitos alimenticios de la población cubana (García y Anaya, 2015).

Estos autores muestran que, para diferentes tipos de estructura familiar, los gastos básicos se incrementan de 1,26 a 1,34 puntos de 2005 a 2011, período en que el salario nominal promedio creció 1,17 puntos. Otro indicador que apunta al deterioro de la capacidad adquisitiva del salario real lo constituye el aumento del Índice de Precios al Consumidor,²⁹ con un crecimiento promedio de 2,17 puntos desde el año 2011. Según Galtés, 2017, se verifican brechas salariales crecientes y diferenciales por forma de propiedad y sexo,³⁰ en un contexto donde se ha legislado y aplica igual pago por igual trabajo.

²⁹ Este indicador solo reporta los precios de los mercados en moneda nacional, con lo que quedan fuera de consideración los mercados en CUC donde se adquiere una parte significativa de los principales productos y servicios. (En los momentos en que se redacta este estudio están vigentes en el país dos tasas de cambio del CUC con relación al CUP, una para personas jurídicas (1CUC= 1CUP) y otra para personas naturales (1CUC = 25 CUP).

³⁰ En 2014 la brecha salarial entre formas de propiedad alcanzó el 25 % como promedio a favor del sector mixto y privado. La que ocurre por razón de sexo alcanzó el 12 % a favor de los hombres según las distintas formas de propiedad. Al interior del sector estatal también se verifican brechas de género del 6 %, asociadas principalmente a la segregación ocupacional (Galtés, 2017, p. 88).



Tendencias generales del ámbito laboral cubano en el período 2007-2016

- Disminución de la TAE y en los cuatro últimos años del período se retoma la tendencia a la baja en términos de desocupación.
- Heterogeneización de la propiedad y la gestión, con predominio estatal y simultánea presencia privada y cooperativa.
- Mayor proporción de los ocupados en el sector de servicios sociales, personales y comunales.
- Tendencia a la disminución de los técnicos y trabajadores de servicios e incremento de los directivos y operarios.
- Predominio de la fuerza de trabajo de nivel medio superior, con una ligera tendencia a la disminución.
- Incremento del Salario Nominal Medio Mensual.
- Según características demográficas, entre los ocupados predomina el grupo de los hombres, blancos y de edad mediana (40-49). Los ocupados con mayor Salario Medio Mensual

viven en Ciego de Ávila, Villa Clara y Matanzas. Los que tienen salarios más bajos viven en las provincias orientales.

3.5. DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO HUMANO EN TÉRMINOS DE EMPLEO Y SALARIOS

En las bases programáticas que sustentan el proceso de actualización del modelo económico y social, se mantiene como constante la equidad y la justicia social como baluartes de la sociedad deseada. Es oportuno alertar sobre desafíos que enfrenta la política de empleo y salarios, dados por los cambios en los roles Estado-sociedad-familia-individuo, que marcan la actualidad, donde se comparten responsabilidades que tradicionalmente asumía el Estado. Los análisis estadísticos precedentes apuntan a un conjunto de brechas de equidad, actuales y potenciales, que merecen ser atendidas desde las políticas.

- Presencia de una gran heterogeneidad territorial en términos de empleo, que tiene su expresión en el rezago de las provincias orientales.
- Aumento de las brechas de género en casi todos los indicadores analizados, lo que alerta

sobre la necesidad de que las políticas económicas y sociales en el proceso de actualización del modelo sean sensibles a género.

- Brechas etarias que se manifiestan en una reconfiguración hacia el mayor peso de los adultos en la distribución por edades en casi todos los indicadores, lo cual se encuentra relacionado con los cambios en la legislación, en la edad laboral y con el proceso de envejecimiento poblacional. Al mismo tiempo, los jóvenes tienen mayor vulnerabilidad si son declarados disponibles.
- Subutilización de la fuerza de trabajo, en especial la calificada. Existencia de una población inactiva y desocupada con altos niveles de instrucción, que no utilizan plenamente su capacidad técnica. El grupo de personas inactivas está mayoritariamente compuesto por mujeres.

- Disminución de la tasa de participación en la actividad económica y un aumento de las brechas de participación laboral entre hombres y mujeres. Disminución de la participación femenina entre los ocupados y aumento de los desocupados del sexo femenino.

- Cambios en la estructura de la ocupación, desde el punto de vista de la gestión de la propiedad, que trae aparejado variaciones en la magnitud y distribución de los ingresos monetarios.

- Mayor proporción de empleos en sectores de baja productividad y complejidad tecnológica, lo que tiene sus implicaciones en la distribución desigual de salarios, la baja incorporación de las tecnologías, innovaciones y conocimientos y la calidad del empleo.



04

DIMENSIÓN SOCIAL DEL DESARROLLO HUMANO LOCAL: SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL



Coordinadora:

Blanca Munster Infante

» MENSAJES CLAVE

- La protección social sigue siendo un componente de la política social cubana, pero requiere un enfoque renovado en su visión instrumental.
- Además del envejecimiento poblacional, las tendencias demográficas apuntan al “envejecimiento dentro del envejecimiento”, es decir, al crecimiento de la población de adultos de más de 75 años. Esto genera fuertes presiones sobre los sistemas de seguridad y asistencia social.
- Los desafíos en esta dimensión están asociados a garantizar una mayor sustentabilidad económica del sistema, así como a fortalecer los instrumentos de política existentes para la atención a las personas pensionadas y beneficiarias de la asistencia social.
- Las limitaciones en términos de recursos, personal e instalaciones adecuadas para la atención a personas ancianas o con discapacidades severas, junto con la demora en los trámites para la aprobación de las prestaciones, limitan la capacidad de los territorios para responder a las necesidades de estos grupos vulnerables.
- Las prestaciones del régimen de la asistencia social no se seleccionan con criterios homogéneos en todas las provincias y municipios. Aún el enfoque multidisciplinario es insuficiente en la

valoración del estado de necesidad y en el otorgamiento de la prestación, sobre todo del servicio del cuidado.

- Las iniciativas locales enriquecen los repertorios tradicionales de intervención sobre los sectores vulnerables. Estas acciones develan la capacidad de identificar problemas locales relacionados con la desigualdad; así como la capacidad de movilizar recursos para diseñar e implementar acciones de promoción de equidad conectadas con las dinámicas territoriales.
- La actualización de la legislación vigente y la aplicación de numerosos programas sociales figuran dentro de las estrategias del Estado para enfrentar estos fenómenos, pero su complejidad demanda soluciones integrales, que abarquen desde el fortalecimiento de infraestructura, hasta la ideación e instrumentación de políticas públicas funcionales al nuevo entorno.

INTRODUCCIÓN

La seguridad social se define como la protección que una sociedad brinda a sus miembros a través de políticas públicas, para hacer frente a las privaciones económicas y sociales que podrían afectar los ingresos por causa de enfermedad, maternidad y paternidad, accidentes de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte, así como las asociadas con la asistencia médica y la ayuda a las familias con hijos (OIT, 1991).

Los sistemas de pensiones forman parte de los sistemas de seguridad social y comprenden las prestaciones que buscan mitigar la reducción de los ingresos personales o familiares, a raíz de las contingencias que se derivan de la edad

avanzada, la invalidez y la muerte (OIT, 2014). Tienen una importancia central en el ejercicio de la ciudadanía, entendida en función de los derechos a los que se accede como miembro de una sociedad.

Marco normativo internacional sobre seguridad y protección social.

Declaración universal de los derechos humanos (ONU, 1948)

artículo 22:

Consagra el derecho a la seguridad social y sus prestaciones para todas las personas.

artículo 25.1:

toda persona tiene “[...] derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (ONU, 1966)

Reafirma el compromiso de los Estados parte con el derecho de toda persona a la seguridad social.

artículo 11:

se consagra el derecho a un nivel de vida adecuado para todas las personas y sus familias

Recomendación sobre los pisos de protección social (OIT, 2012)

artículo 5:

Establece la necesidad de proporcionar seguridad básica del ingreso a todas las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes en caso de invalidez, enfermedad, desempleo y maternidad y personas de edad, al menos en un nivel mínimo definido a escala nacional.

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Meta 1.3 de los ODS:

Llamamiento a la implementación en los países de “[...] sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables”.



En diversos instrumentos internacionales se define a la seguridad social como un derecho humano (OIT, 1991) y se incorpora a las pensiones en esta definición.

El capítulo se ha organizado en tres secciones, la primera se refiere al contexto cubano actual y a las particularidades del sistema de seguridad social, haciendo mención a las modificaciones más recientes en las prestaciones y contribuciones de los trabajadores. El segundo apartado está dedicado a la caracterización de los programas de asistencia social en el país; y el tercero describe los principales retos de la seguridad y asistencia social en un contexto nacional caracterizado por complejas dinámicas demográficas y socioeconómicas.

4.1. PARTICULARIDADES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN CUBA

En el caso de Cuba, uno de los objetivos prioritarios de la política social ha sido brindar la necesaria protección a los trabajadores y trabajadoras ante contingencias temporales, como pueden ser enfermedades y accidentes, maternidad e invalidez parcial. También ante la pérdida

total de la capacidad de desempeñar la labor que venían realizando por causa de avanzada edad, invalidez total, o por fallecimiento o desaparición, en cuyo caso es la familia quien recibe la protección.

El Sistema de Seguridad Social brinda la protección adecuada a todo trabajador impedido por su edad, invalidez o enfermedad. En caso de muerte, proporciona similar protección a las familias, con prestaciones diferenciadas según el caso. Al mismo tiempo, garantiza el derecho a la protección, seguridad e higiene del trabajo, mediante la adopción de medidas adecuadas para la prevención de accidentes y enfermedades profesionales. La persona que sufre un accidente en el trabajo o contrae una enfermedad profesional tiene derecho, además de la atención médica gratuita, a subsidio o jubilación en los casos de incapacidad temporal o permanente.

Los logros en las políticas de educación, salud, seguridad social, seguridad ciudadana, desarrollo territorial, protección a grupos vulnerables, promoción del papel de la mujer y otras, han modelado los patrones demográficos con tendencia similar a los países más desarrollados.

LOS RECURSOS PARA FINANCIAR LA SEGURIDAD SOCIAL CUBANA PROCEDEN DE DOS FUENTES FUNDAMENTALES: LAS CONTRIBUCIONES DE LOS EMPLEADORES Y LAS TRANSFERENCIAS DEL PRESUPUESTO CENTRAL DEL ESTADO PARA CUBRIR EL DÉFICIT ENTRE INGRESOS Y GASTOS

El contexto económico y social del país está cambiando, así como la situación demográfica, caracterizada por el envejecimiento de la población y por el “envejecimiento dentro del envejecimiento”, es decir, crece la población de adultos de más de 75 años. Esto genera fuertes presiones sobre los sistemas de seguridad y asistencia social.

En el año 1963 se estableció el primer Sistema de Seguridad Social en el país, después del triunfo revolucionario de 1959. El mismo fue ampliado mediante la Ley N.º 24 del 28 de agosto de 1979, posteriormente derogada por la Ley N.º 105³¹ del 27 de diciembre de 2008.

Transformaciones de mayor impacto, previstas en la ley 105/08

1. Se elevan las edades de jubilación en 5 años y los años de servicio para ambos sexos, de forma tal que las mujeres se jubilen a los 60 años y los hombres a los 65, con 30 años de servicio en los dos casos. Con este aumento, Cuba se acerca a la edad de jubilación que tienen establecida actualmente un número considerable de países.
2. Se modifica el cálculo de la cuantía de las pensiones, lo que propicia que la cuantía de la pensión tenga mayor correspondencia con el aporte, el salario y la permanencia laboral de aquellos trabajadores que se jubilen después de cumplir con la edad de 60 años o más (las mujeres) y 65 años o más (los hombres) y 30 años de servicio. Se le aplica el 60 % a los mejores 5 salarios promedio de los últimos 15 años, y un 2 % adicional por cada año en exceso.
3. Regula también el régimen de trabajo de los jubilados por edad, dando la posibilidad

de que, al reincorporarse al trabajo remunerado, puedan devengar, de forma simultánea, la pensión y el salario que les corresponda por el cargo que ocuparen, siempre que este sea diferente al que desempeñaban al momento de la jubilación, pudiendo ser, no obstante, de su mismo perfil ocupacional. Asimismo, establece los casos excepcionales en los que el Consejo de Ministros o los Consejos de la Administración Municipal pueden autorizar la reincorporación de los jubilados al trabajo remunerado al mismo cargo que venían desempeñando anteriormente, sin afectar el régimen salarial.

Todos los trabajadores realizarán la contribución especial a la Seguridad Social, por lo que su financiamiento estará compuesto por el aporte fundamental que recaee en el Estado, la contribución de las entidades laborales y de los trabajadores.

4. Puede percibirse más de una pensión de Seguridad Social a la que se tenga derecho, lo cual beneficia a los menores que son huérfanos de ambos padres, y a las viudas pensionadas, y fortalece el reconocimiento a la mujer trabajadora. En el caso del viudo se otorga el nuevo derecho de simultanear las dos pensiones. El derecho a la pensión por invalidez total o parcial se otorga con solo acreditar el vínculo laboral, eliminándose el requisito de certificar el tiempo de servicio prestado.

5. La Ley dispone que los cinco años naturales en los que el trabajador haya devengado sus mayores salarios serán seleccionados dentro de los últimos quince y no diez, como estipulaba la ley anterior.

4.1.1. Financiamiento del régimen general de Seguridad Social

Los recursos para financiar la seguridad social cubana proceden de dos fuentes fundamentales: las contribuciones de los emplea-

³¹ La Ley N.º 105 de la Seguridad Social en Cuba establece como objetivo principal que "...el Estado garantiza la protección adecuada al trabajador, a su familia y a la población mediante el sistema de seguridad social que abarca un régimen general de seguridad social, un régimen de asistencia social y regímenes especiales".

dores y las transferencias del Presupuesto Central del Estado para cubrir el déficit entre ingresos y gastos. Los primeros contribuyen con el 14 % de la nómina salarial, de ahí se reparte el 12,5 % para el pago de todos los tipos de pensiones a largo plazo, y el 1,5 % restante queda a disposición de las empresas, que lo destinan al pago de las prestaciones a corto plazo. En el caso del sector privado se aporta el 14 %. En los regímenes especiales, la contribución a la Seguridad Social varía según las características específicas.

Las prestaciones en servicios y en especie que otorga el Sistema Nacional de Salud de forma gratuita, así como todas las prestaciones del régimen de Asistencia Social, son financiadas directamente por las aportaciones de los empleadores y del Presupuesto Nacional.

Se incorpora un régimen especial para cuentapropistas, con lo cual la cobertura abarca a todos los trabajadores del país. También se incorpora el Decreto Ley 351 “Del Régimen Especial de Seguridad Social para los cooperativistas de las unidades básicas de producción cooperativa”, adecuado a las características de estas formas de producción.

Las pensiones de la Asistencia Social están estrechamente vinculadas con el empleo, porque es a través del trabajo que las personas deben garantizar sus necesidades y realización. De ahí que, esta protección no es vitalicia, sino que tiene un carácter temporal y se modifica o extingue cuando cesen las causas que la generaron.

El Lineamiento 156 de la política económica y social establece: “Disminuir la participación relativa del Presupuesto del Estado en el financiamiento de la seguridad social, la que continuará creciendo a partir del incremento del número de personas jubiladas, por lo que es necesario seguir extendiendo la contribución de los trabajadores del sector estatal y la aplicación de regímenes especia-

les de contribución en el sector no estatal” (PCC, 2011).

Dada la incapacidad del sistema de cotización actual para financiar el pago de todas las prestaciones, se está iniciando una experiencia en la que determinados colectivos de trabajadores contribuyen con la financiación del sistema con el 5 % de sus salarios; esto complementa el aporte de los empleadores. Las autoridades prevén generalizar este sistema de cotización en el momento adecuado.

4.1.2. Tendencias actuales de la seguridad social

La población cubana se caracteriza por un proceso de envejecimiento acelerado. Si en el período 1955-1959 la Esperanza de Vida al Nacer era 62 años, actualmente supera los 77; para las mujeres 80,74 y para los hombres 76,65. Esta situación hace indispensable adoptar medidas relacionadas con la Seguridad Social.

De acuerdo con las proyecciones de la PEA: “A nivel nacional la PEA crece entre el 2015 y el 2021 en casi 68 000 efectivos. A partir de ese momento comienza a decrecer y para el año 2030 se verá reducida en casi 133 000 personas. De 5 097 439 personas, en el 2021 disminuirá a 4 964 537 personas. La PEA al final del período de proyección es menor que al inicio de la misma” (ONEI, 2015 a).

Se espera que la tasa de actividad, para la población mayor de 65 años, se incremente entre 2015 y 2025 en más de 5 puntos porcentuales, ante la escasez relativa de fuerza de trabajo motivada por la disminución de la PEA. Esa misma situación será responsable de que la fuerza de trabajo tenga que permanecer activa por más años para garantizar las mismas tasas de ocupación.

El proceso de envejecimiento demográfico tiene lugar en todas las provincias y de forma relativamente homogénea, pero hay 7 provincias que superan el promedio.



MIRADA TERRITORIAL

PROVINCIAS CON MAYORES ÍNDICES DE ENVEJECIMIENTO:

VILLA CLARA (23,1%)
LA HABANA (21,1%)
SANCTI SPÍRITUS (21,0%)

70 MUNICIPIOS TIENEN MÁS TASAS DE ENVEJECIMIENTO QUE EL PROMEDIO NACIONAL

PLAZA DE LA REVOLUCIÓN ES EL MUNICIPIO MÁS ENVEJECIDO DEL PAÍS (27,6% DE LA POBLACIÓN)

COMPOSICIÓN DE LOS HOGARES

En aproximadamente **478 675 hogares** (12,6% del total) **residen adultos mayores solos**
El 58,6% es unipersonal. (CEPDE, 2016)

Los **hogares unipersonales** pasaron de **490 542 en el 2002 a 708 749 en el 2012**. El crecimiento de la población de 60 años y más en Cuba hace esperar un incremento proporcional de los hogares unipersonales (CEPDE, 2016)



PENSIONES

Las pensiones son las **fuentes principales de ingreso** para la población envejecida en el país

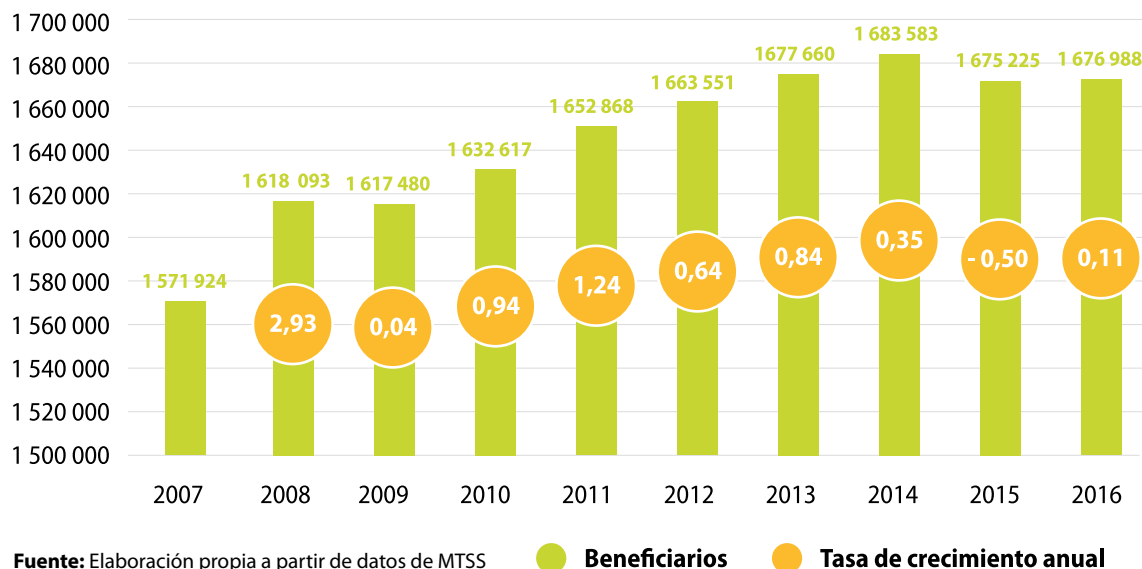
Según la Encuesta Nacional de Envejecimiento (2010), cerca del 75.5% de los entrevistados reconoció que la principal fuente de su sustento son las pensiones y jubilaciones

Más del 80% de los miembros de la muestra subrayaron el **carácter insuficiente** de las prestaciones monetarias que reciben.

El mayor porcentaje de los pensionados en el país recibe ingresos procedentes de sus pensiones en el rango **entre 200 y 242 cup**, lo que equivale al 57,9% del total de jubilados, mientras que, para el año 2015, solo 3,8% registra montos superiores a los 400 cup, de acuerdo con el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS).

Con la apertura al emprendimiento privado y el cuentapropismo en el país, los jubilados se han acogido también a esta forma de empleo (Colina H y Odriozola S, 2017)

Gráfico 4.1. Evolución de los pensionados. Cuba: 2007-2016.



En la actualidad (2016) el país cuenta con 1 676 988 beneficiarios de la Seguridad Social por jubilación, invalidez y sobrevivencia, con una pensión media de 276,94 pesos cubanos (Gráfico 4.1).

Por territorio, el mayor número de beneficiarios de la Seguridad Social se encuentra en La Habana, Villa Clara y Holguín. Los dos primeros casos se corresponden con los territorios con mayor población de más de 60 años.

Sobre la cobertura de la población en edad de retiro, el cálculo preliminar de la proporción de jubilados respecto a las personas mayores de 65 entre los hombres, y mayores de 60 entre las mujeres, indica —para el año 2012— una cobertura cercana al 95 %, que se va deteriorando hasta el 88 % en 2015. Si se añade a los que reciben una pensión no contributiva —entiéndase los adultos mayores beneficiarios de la Asistencia Social—, la cobertura en 2012 alcanza el 97,7 % e igualmente se deteriora hasta cerca del 91,3 % en 2015 (Colina y Odriozola, 2017).

Tabla 4.1. Estructura de los egresos del Presupuesto del Estado por Seguridad y Asistencia Social. Cuba: 2010, 2014, 2015 y 2016.

Concepto	2010	2014	2015	2016
Total Prestaciones por el régimen de Seguridad Social	4 522,3	5 160,9	5 177,7	5 323,8
Pensiones por edad, invalidez total y muerte.	4 332,2	4 976,0	4 968,3	5 085,7
Pensiones por invalidez parcial	4,2	5,2	5,1	5,1
Pensiones por maternidad	174,8	176,4	202,9	231,1
Otras	11,1	3,3	1,4	1,9
Gastos por la Asistencia Social (MMP*)	402,9	285,8	349,9	317,2

Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario Estadístico de Cuba de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI, 2015).

* Millones de pesos (CUP)

LOS GASTOS DEL ESTADO EN SEGURIDAD SOCIAL SE INCREMENTAN MAYORITARIAMENTE POR EL CRECIMIENTO DE LAS PENSIONES POR EDAD

Algunas de las razones de este comportamiento pueden ser (Colina y Odriozola, 2017):

- La decisión de extender la edad de jubilación, que aumenta el tiempo de actividad laboral, por lo que algunas personas en esas edades siguen considerándose entre los ocupados.
- La opción de recontratación para jubilados a partir de la Ley 105/08. Esto implica que el número de ocupados a nivel global en la economía no disminuye, como lo haría de jubilarse completamente el trabajador.
- En el caso del pilar no contributivo, también ha decrecido el número de adultos mayores beneficiarios del Régimen de Asistencia Social. En el año 2015 eran el 48 % de la cantidad que se suscribía al régimen en 2004 (Colina y Odriozola, 2017).

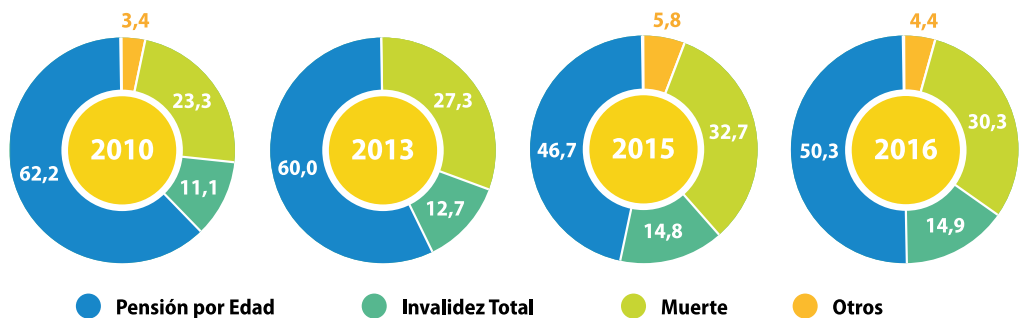
Al observar el comportamiento de los gastos de la Seguridad Social para el período 2010-2015 —a partir de la entrada en vigor de la nueva ley—, en 2010 alcanzó 4 522 000 000 de pesos, mientras que para 2015 alcanzó 5 177,7 millones (Tabla 4.1). Esta cifra no cubre lo que se gasta, lo que hace que el Estado contribuya con el 21 % del total del presupuesto. Para 2018 se proyectó un gasto de 6 221 000 000 de pesos, superior al año precedente en 5 % y que respalda a 1 702 000 personas.

Los gastos del Estado en Seguridad Social se incrementan mayoritariamente por el crecimiento de las pensiones por edad. El comportamiento de este indicador por tipo de pensión puede observarse en el Gráfico 4.2. Se aprecia que el grueso de los pensionados, durante todos los años, corresponde a las pensiones por edad. Sin embargo, se mantiene estable el número de pensionados por muerte y por invalidez total. La política estatal, apoyada por el Sistema de Salud Pública, ha proporcionado el logro de un mejor nivel de vida para la población más envejecida.

En los estudios de las edades de jubilación antes de la nueva ley, se observó que alrededor del 74 % de los hombres se jubilaban entre los 60 y 61 años, y el 60 % de las mujeres lo hacían cumpliendo entre los 55 y 56 años; muchos incentivados a continuar trabajando por contrato y recibir la pensión más el salario de la plaza que pasaban a ocupar. Ejemplo de ello son los 39 000 jubilados contratados que existían al cierre del año 2008. Los hombres como promedio acumulan 37 años, y las mujeres 31 años de servicio (Centro de Estudios de Población y Desarrollo, 2016).

Con la crisis económica de los años 90, el poder adquisitivo del peso cubano ha disminuido y los precios de productos y servicios se mantienen elevados con relación a los

Gráfico 4.2. Estructura de las pensiones por edad, invalidez y otras (%). Cuba: 2010, 2013, 2015 y 2016.



Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario Estadístico de Cuba de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI, 2016).

Tabla 4.2. Evolución de la pensión media. Cuba: 2011-2016.

Cantidad de jubilados y pensionados de la seguridad social vigentes, pensión media y altas concedidas (2011-2016).						
Años	Jubilados y pensionados vigentes	Pensión Media	ALTAS			
			Total	Por Edad	Invalidez Total	Muerte
2011	1 652 868	249,65	97 160	61 190	11 305	22 000
2012	1 663 551	254,34	84 967	48 696	9 927	21 854
2013	1 677 660	259,31	84 147	50 507	10 690	22 997
2014	1 683 583	264,32	82 117	43 720	11 235	23 136
2015	1 675 225	269,85	73 507	34 337	10 886	24 020
2016	1 676 988	276,94	77 587	39 048	11 596	23 501

Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario Estadístico de Cuba de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI, 2016).

ingresos percibidos. Para 2011 esta situación empeoró como consecuencia de que se combinara la contracción en la disponibilidad de los productos racionados —que ahora debían ser adquiridos en los mercados de “oferta y demanda”— con un incremento en los salarios y pensiones medias que no llega a compensar el incremento en el costo de la vida y que se ven agravadas por la dualidad monetaria y cambiaria.

En adición, la tasa de cambio se mantiene alta y la población se ve obligada a satisfacer algunas de sus necesidades básicas en diferentes mercados, que venden tanto en moneda nacional como en pesos convertibles.

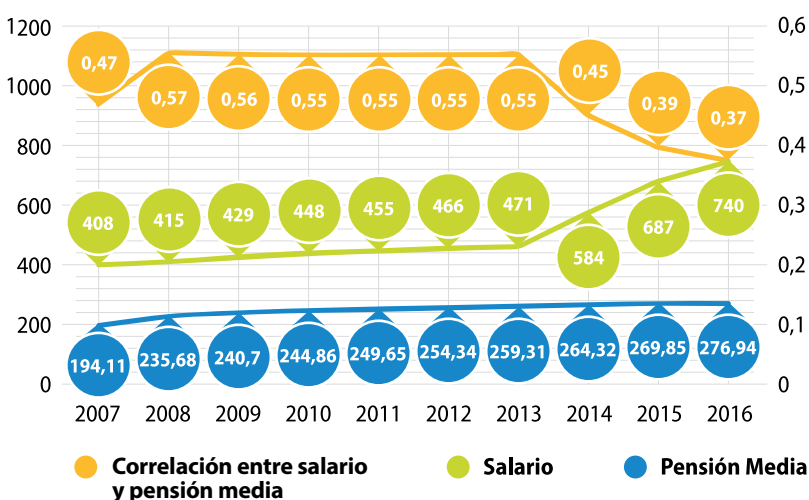
Por esto, para muchos trabajadores, arribar a la edad de retiro es el momento de decidir entre su salario y las pensiones como fuente de ingreso. Esto muchas veces es un elemento clave para continuar en el puesto laboral, esperando también mejoras salariales que contribuyan a una pensión de mayor cuantía.

Investigaciones realizadas muestran que un poco más del 10 % de los hogares son unipersonales, conformados por personas de la tercera edad que viven solas. Esto indica que,

si no tienen ayuda monetaria o en especie de la familia, carecen de otros ingresos adicionales y pueden constituir personas vulnerables (Pérez y Vega, 2003).

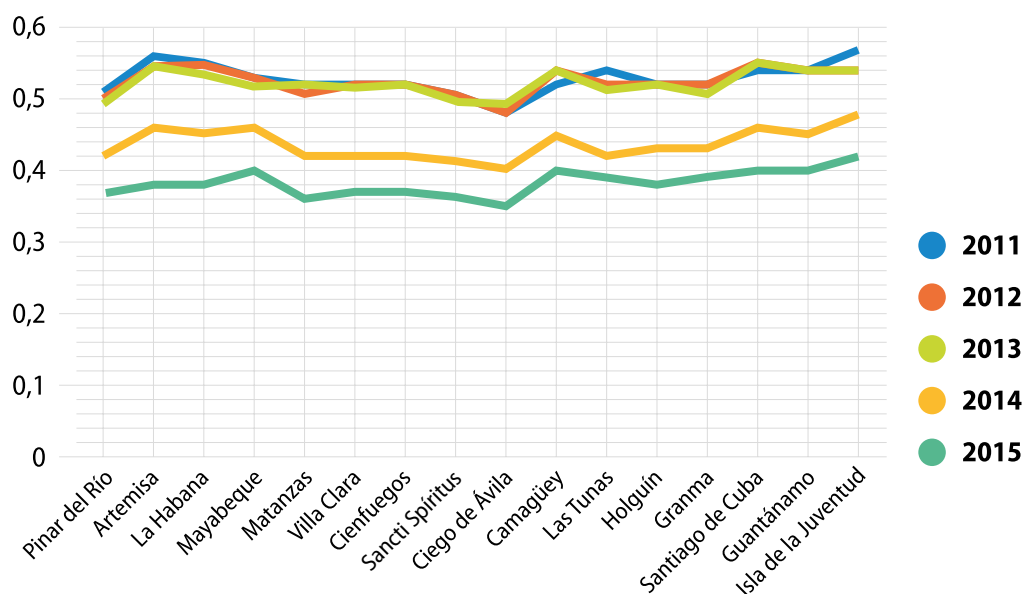
Los pensionados por edad constituyen el 63,4 % de las personas de 60 años y más que se encuentran en la PNEA. De ellos los hombres alcanzan el 56,0 %, y las mujeres el 44,0 %. Las diferencias de género se reflejan en las desiguales

Gráfico 4.3. Relación entre salario y pensión media, coeficiente de correlación nacional. Cuba: 2007-2016.



Fuente: Elaboración propia a partir de Anuario Estadístico de Cuba de la Oficina Nacional de Estadística e Información, varios años.

Gráfico 4.4. Relación entre salario y pensión media por provincias, coeficiente de correlación. Cuba: 2011-2015.



Fuente: Elaboración propia a partir de Anuario Estadístico de Cuba de la Oficina Nacional de Estadística e Información, varios años.

trayectorias laborales de mujeres y hombres. Los movimientos laborales relacionados con los roles de género provocan que se acumulen menos años de trabajo y sean menores las pensiones de las mujeres (Centro de Estudios de Población y Desarrollo, 2016).

La tendencia al envejecimiento, además de incrementar los grupos que reciben prestaciones de la Seguridad Social, compromete el necesario reemplazo del grupo de personas en edad laboral y, por lo tanto, las aportaciones al presupuesto para sufragar estos gastos. Así, se requiere de un crecimiento acelerado de la productividad del trabajo para generar valores que permitan sostener a la población en activo y a la cada vez mayor población inactiva.

En primer lugar destaca la brecha entre salarios y pensiones en cuanto a su magnitud. En 2016 el salario medio era de 740 pesos y la pensión media de solo 276 pesos. Es decir, las personas, al jubilarse, pasan de un ingreso salarial a otro inferior por concepto de jubi-

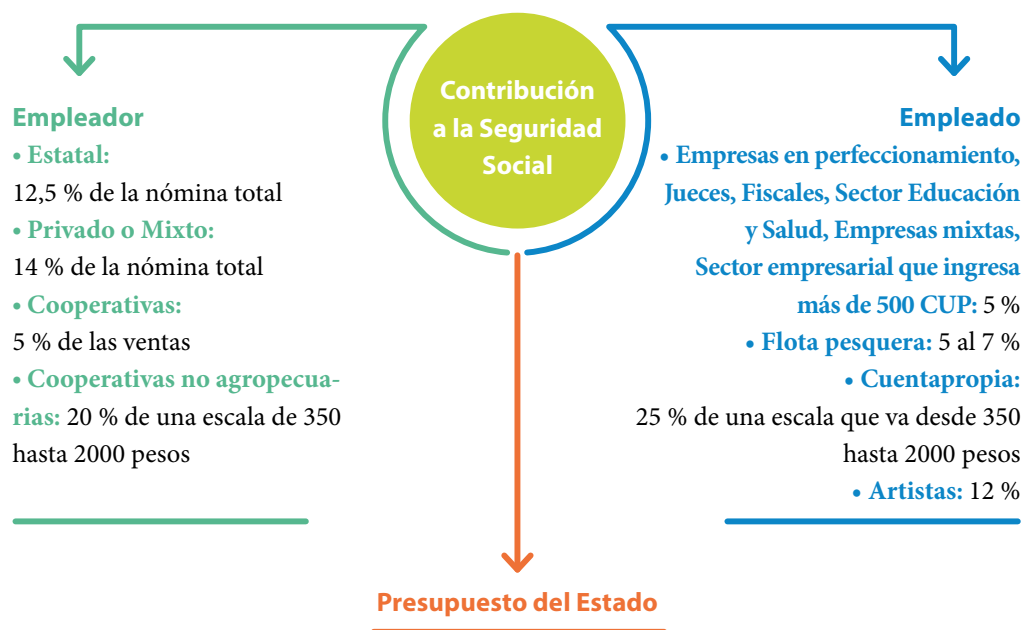
lación, por lo que ven reducidos los recursos disponibles para afrontar los gastos diarios.

Como segundo elemento hay que destacar el comportamiento del índice de correlación pensión media/salario medio; que hasta el año 2013 se movía de forma estable algo menor que el 70 %. A partir de este año y hasta 2016, el coeficiente decrece y se acerca más al 37 %, lo que significa que las pensiones han perdido terreno respecto al salario en cuanto a poder adquisitivo.

Durante este período la dinámica del crecimiento salarial ha sido superior a la de las pensiones. A nivel territorial se pueden observar provincias en las que la correlación pensión media/salario medio durante el período 2011-2015 decrece, acercándose al 37 %, tal es el caso de Pinar del Río, Villa Clara y las provincias orientales (Gráfico 4.4).

En cuanto a las características territoriales, se puede identificar, en primera instancia, que los salarios medios mensuales en el oriente del país son inferiores en relación con el resto de

Figura 4.1. El financiamiento tripartito de la Seguridad Social en Cuba.



Fuente: Colina, Henry y Odriozola, Silvia (2017). El sistema de pensiones de la Seguridad Social en Cuba: retos actuales (inédito).

las provincias. Esto tiene un impacto directo en el cálculo de las pensiones por vejez. Guantánamo, Las Tunas y Granma son las provincias donde la pensión media se encuentra por debajo del promedio nacional. Solo en La Habana la pensión media supera el promedio nacional (Ver Anexo 6).

A primera vista, el sistema de Seguridad Social cubano puede parecer homogéneo, pero una vez que se profundiza en sus características contributivas se introduce un componente diferenciador importante: la Tasa de Contribución depende del sector donde se esté empleado y de los ingresos que se reciban en dichos sectores (Colina y Odriozola, 2017).

Cuando se compara la Tasa de Contribución de Cuba con el resto de los países de la región, se comprueba que la cotización de los trabajadores está entre las más bajas de América Latina y no se aplica a la totalidad de los empleados en el sector estatal, que es mayoritario entre las fuentes de empleo. Todo esto porque los salarios se consideran aún insufi-

cientes para sostener la contribución individual (Colina y Odriozola, 2017).

Adicionalmente, diversos autores refieren que, dada la insuficiencia de la recaudación por la vía contributiva, el presupuesto estatal se encarga de suplir la diferencia, para garantizar el equilibrio entre contribuciones y gastos. No se trata de una conducta temporal, sino sistémica/estructural, que se ha sostenido en el tiempo desde la introducción de la universalidad para las pensiones de la Seguridad Social en el país (Figura 4.1).

Las presiones económico-financieras sobre la Seguridad Social son fundamentalmente tres. Primero, el aumento de la cuantía media de las prestaciones, ocasionado por los cambios realizados en cada una de las normativas vigentes, las revalorizaciones y el incremento del salario nominal. En segundo lugar, el aumento del número de pensionados y el estancamiento relativo de la población ocupada que se encarga de sostener dicho incremento, bajo un esquema de reparto

como el cubano. Por último, la dilatación del tiempo medio de permanencia en el sistema, a partir del aumento de la esperanza de vida, geriátrica y al nacer. La combinación de estos factores genera un estado de déficit en el sistema, ocasionado por las insuficientes contribuciones de los empleados y empleadores (Colina y Odriozola, 2017).

4.2. LA ASISTENCIA SOCIAL, MODIFICACIONES MÁS RECIENTES

Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos establecen seis ejes estratégicos, diseñados bajo un enfoque sistémico. El eje seis está dedicado al desarrollo humano, equidad y justicia social. Entre sus objetivos específicos destacan aquellos dirigidos específicamente a la atención a los grupos vulnerables.

Objetivos que focalizan a los grupos vulnerables:

- **Objetivo 15.** Garantizar un sistema universal, efectivo y sostenible de la seguridad y asistencia social frente a los riesgos asociados a la vejez, discapacidad, enfermedad y otros.

- **Objetivo 16.** Diseñar políticas diferenciadas para la atención específica a grupos con necesidades especiales, prestando particular atención a los grupos vulnerables de la población.

- **Objetivo 17.** Fortalecer la protección a la población adulta mayor, e impulsar su inclusión económica y social y la diversificación de los servicios de cuidado.

Grupos en situación de vulnerabilidad en Cuba

Población de 0 a 18 años con problemáticas sociales

- con desatención familiar

- víctimas de maltrato infantil o de acciones que afectan su integridad física, psíquica o moral
- que no tienen cubiertas necesidades básicas
- con comportamientos inadecuados que reflejan alteraciones de la conducta
- desvinculados del Sistema de Educación
- con condiciones materiales precarias de la vivienda que afectan su normal desarrollo
- que presentan situaciones de alto riesgo para el normal desarrollo, debido a la confluencia de múltiples problemáticas

Población joven y adulta

- sin vínculo laboral o estudiantil formalizado
- sancionados sin internamiento, egresados de establecimientos penitenciarios y personas de interés policial
- otras en situación de riesgo como hábitos inadecuados de consumo de bebidas alcohólicas y drogas

Adultos mayores con problemáticas sociales

- que viven completamente solos y necesitan de cuidados por falta de validismo físico y mental
- con necesidades insatisfechas materiales (vestuario, calzado y alimentación) y de servicios, asistencia social, ayudas técnicas o apoyo emocional
- víctimas de maltrato físico y/o psicológico
- carentes de protección y apoyo familiar
- con hábitos inadecuados de consumo de alcohol
- que deambulan por las calles sin atención de sus familiares

Personas con discapacidad

- que necesitan una atención social por algún tipo de discapacidad (físico-motora, auditiva, visual, intelectual o mental, sordo-ceguera, mixtas y postradas)



- con enfermedades de baja prevalencia
- con necesidades materiales básicas sin cubrir y con necesidades de atención especializada de asistencia social, salud y/o ayudas técnicas

Familias y otros grupos en situación de vulnerabilidad o riesgo social y principales problemáticas comunitarias

- con problemas en la educación de sus hijos
- con personas dependientes que no reciben la protección y el apoyo requerido
- con manifestaciones que reflejan alteraciones en la conducta social
- con necesidades básicas insatisfechas en las que se identifiquen la presencia de actos u omisión intencional que producen daños físicos, psicológicos o patrimoniales a alguno de los miembros del grupo, causando irrespeto de los derechos individuales

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Manual de Procedimiento para el Trabajo de Prevención, Asistencia y Trabajo Social, 2012.

El Estado protege a la población que lo requiera mediante un conjunto de prestaciones de la Asistencia Social. Estas prestaciones pueden ser monetarias, en servicios y/o en especie:

- En especie: Medicamentos, alimentación, útiles del hogar, entre otros.
- Monetarias: Se conceden en forma eventual o continua a las personas o núcleos familiares protegidos por las distintas disposiciones vigentes o beneficiados del Régimen de Asistencia Social.

4.2.1. Principales programas de asistencia social y su expresión a nivel territorial

Desde hace algunos años se desarrollan un grupo de programas sociales como:

- Programa nacional de servicios sociales comunitarios para el adulto mayor, el cual comprende: alimentación, reparación de viviendas, limpieza del hogar y lavado de la ropa, y se brinda a través del servicio de asistentes sociales. Este es el programa que más

población comprende, dado el envejecimiento poblacional que presenta el país.

- Programa de trabajo social con madres solas de hijos con discapacidad severa, las que reciben prestaciones por un período de tiempo, en el que se trabaja en su capacitación para incorporarlas al empleo, a fin de eliminar su dependencia de las prestaciones sociales.
- Programa de atención e integración social en la comunidad a personas con discapacidad que incluye la prestación de servicios de alimentación, reparación de viviendas, incorporación al empleo. A partir de 1995 se crea el programa de empleo a discapacitados, PROEMDIS, que incluye además la rehabilitación de las personas que lo necesitan, la asistencia en el domicilio, a la familia y el apoyo de la comunidad.
- Programa de atención a niños en desventaja social, cuyas acciones se encaminan fundamentalmente a otorgar suplementos alimentarios a niños con problemas de desnutrición, y a reincorporar al estudio a los menores desvinculados del sistema.

Resulta fundamental la labor que desarrollan los trabajadores sociales para la implementación de estas iniciativas, ya que han facilitado la detección de nuevos casos que requieren atención y el monitoreo de los beneficiarios de los programas sociales implementados.

- El Programa nacional de servicios sociales comunitarios para el adulto mayor incluye diferentes tipos de apoyo para los ancianos, como ayuda a domicilio (alimentación, limpieza del hogar, lavado de ropa), reparación de la vivienda, transportación, servicio de peluquería y barbería, así como el pago a domicilio a los beneficiarios de la seguridad y asistencia social.

Los programas de atención a personas con discapacidad también han resultado beneficiosos. En este marco se desarrolló un estudio psico-social de la población en estas situaciones y un diagnóstico psico-pedagógico, social y clínico-genético de las personas con retraso mental (2001-2003). Esto constituyó una investigación sin antecedentes y tributó a la elaboración de programas preventivos, la identificación de las necesidades individuales, y al diseño de estrategias (Añé, 2008).

El estudio mencionado detectó 4698 personas con retraso mental severo, que fueron clasificadas por grupos de edades y grados en el retraso mental. Por territorios, la mayor afectación se encontró en las provincias Ciudad de La Habana,³² Sancti Spiritus y Granma y por edades en el grupo de 5 a 14 años con 1055, lo que supone una atención permanente de la figura materna (Añé, 2008).

EXPERIENCIAS QUE CUENTAN

Atención a jóvenes con discapacidad

Una gran importancia ha tenido el programa Madres de hijos con discapacidad severa, el cual protegió a 3815 madres en 2016. Este programa, además de las ya tradicionales prestaciones monetarias, en especie y en servicios a las madres en esta condición, proporciona facilidades de empleo y capacitación, de acuerdo con el grado de escolaridad o formación.

La atención a personas con discapacidad brinda servicios de alimentación, reparación de viviendas y proporciona empleos. Con este último propósito se creó, desde 1995, el Programa de empleo a discapacitados (PROEMDIS), que incluye también la rehabilitación de las personas que lo necesitan y la asistencia en su domicilio. Hasta el año 2016 se contabilizaban 97 347 beneficiados.

Las Direcciones de Trabajo Municipales, junto con la Dirección de Educación Especial

³² Para ese entonces, la provincia se llamaba Ciudad de La Habana.

del Ministerio de Educación y las Entidades Laborales, garantizan la inserción laboral de los jóvenes egresados en los puestos de trabajo donde son ubicados. Entre las ventajas que posee el PROEMDIS se encuentra atender prioritariamente a los jóvenes que por la gravedad de su discapacidad no les fue posible acceder a las Escuelas Especiales o dejaron de asistir antes de culminar los estudios, o porque su discapacidad apareció tardíamente y se encuentran en edad laboral sin ubicación.

El Estado cubano ha adoptado una serie de medidas que permiten el desarrollo e integración de las mujeres con discapacidad, asumiendo y respetando sus diferencias. Ellas disfrutan de los mismos derechos y oportunidades que los hombres y son beneficiarias de todas las leyes y medidas generales para el empoderamiento de las mujeres en el país.

Por otra parte, la sociedad civil desempeña un papel esencial en materia de discapacidad. Existen tres asociaciones en el país, a saber: la Asociación Cubana de Limitados Físico-Motores (ACLIFIM), la Asociación Nacional de Sordos de Cuba (ANSOC) y la Asociación Nacional de Ciegos de Cuba (ANCI), que agrupan sin distinción de raza, credo o sexo a mujeres y hombres.

Estos programas son financiados directamente por el Presupuesto Central del Estado, a diferencia del Régimen de Seguridad Social que está conformado por las contribuciones de las empresas estatales, el sector no estatal, cooperativo y otros sectores poblacionales, además de las transferencias del Estado para cubrir el *déficit* entre los ingresos y los gastos del mismo.

A partir de 2011, teniendo en cuenta los cambios que se han producido en la política social con la concentración de los servicios, la eliminación de gratuidades indebidas, y la descarga del Estado de la prestación de algunos servicios, han influido de manera desfa-

Tabla 4.3. Gastos por el régimen de asistencia social. Cuba: 2010, 2013, 2015 y 2016.

Concepto	2010	2013	2015	2016
Gastos por la asistencia social (MMP)	402,9	262,9	349,9	317,2
Beneficiarios de la asistencia social	235482	170674	175106	179796
Núcleos protegidos por la asistencia social	147184	109223	111801	114274
Adultos mayores beneficiarios de la asistencia social	71050	52764	53635	54968
Personas con discapacidad beneficiarias de la asistencia social	46884	39582	38690	37504
Madres de hijos con discapacidad severa beneficiarias de la asistencia social	6301	4200	3931	3815
Beneficiarios del servicio de asistente social a domicilio	5664	4474	5166	5573

Fuente: Elaboración propia a partir de Anuario Estadístico de Cuba de la Oficina Nacional de Estadística e Información, varios años.

vorable en el comportamiento de los gastos de la Asistencia Social.

Como elemento compensatorio, en el año 2015 se incrementaron las pensiones de todos los beneficiarios de la asistencia social, asumiendo el Presupuesto del Estado un costo anual por este concepto cercano a los 349,9 millones de pesos. La asistencia mínima se incrementó a 147 pesos.

Sin embargo, cuando se analiza la evolución de los gastos de la asistencia social en el período

Tabla 4.4. Gastos por el Régimen de Asistencia Social por provincias. Cuba: años seleccionados (MMP).

Provincias	2010	2013	2015	2016
Pinar del Río	17,4	9,6	14,0	12,0
Artemisa		5,6	9,3	8,3
La Habana*	13,4	56,6	76,1	73,1
C.de la Habana	67,1			
Mayabeque		4,6	6,3	5,9
Matanzas	27,9	9,5	18,7	13,4
Villa Clara	26,2	12,4	7,7	16,7
Cienfuegos	9,4	4,8	12,8	7,1
Sancti Spíritus	20,0	9,8	7,4	11,7
Ciego de Ávila	12,5	5,4	22,4	6,1
Camagüey	25,8	14,1	15,3	18,8
Las Tunas	23,0	10,7	50,8	12,5
Holguín	50,4	44,3	23,4	49,7
Granma	28,1	15,0	57,4	22,4
Santiago de Cuba	56,4	48,1	12,3	46,2
Guantánamo	22,1	10,0	14,0	10,5
Isla de la Juventud	2,9	2,4	9,3	2,8
Total Nacional	402,9	262,9	349,9	317,2

* Los datos de La Habana para 2013, 2015 y 2016 se refieren a la actual división político-administrativa; y por tanto no son comparables con el dato de 2010.

Tabla 4.5. Unidades de servicio del Ministerio de Salud Pública por provincias. Cuba: 2016.

Provincias	Hogares de ancianos	Casas de abuelos	Hogares de impedidos
Pinar del Río	1	16	1
Artemisa	4	8	-
La Habana	33	39	12
Mayabeque	6	10	2
Matanzas	10	24	2
Villa Clara	16	26	1
Cienfuegos	9	31	1
Sancti Spíritus	8	9	2
Ciego de Ávila	8	16	1
Camagüey	14	24	1
Las Tunas	9	9	2
Holguín	8	19	2
Granma	8	13	1
Santiago de Cuba	11	18	2
Guantánamo	5	12	1
Isla de la Juventud	2	2	-
Total Nacional	148	276	30

2010-2016 se aprecia que, de 402 000 000 de pesos en el año 2010, se redujeron a 317,2 millones en 2016 (Tabla 4.3). La cantidad de núcleos familiares protegidos por la asistencia social eran, en 2016, 114 274 núcleos, cifra inferior al año 2010. Una de las razones que pueden explicar estas reducciones han sido las modificaciones de los criterios de selección de los beneficiarios que aparecen en la Ley.

Al examinar la ejecución del presupuesto de la Asistencia Social por provincias en los años 2015-2016, se observa que se ha producido un incremento, destacándose La Habana, Holguín, Santiago de Cuba y Granma, que concentran algo más del 60 % del total del mismo en el año 2016. Los territorios con menor peso son Ciego de Ávila, Cienfuegos, Mayabeque y la Isla de la Juventud, que representan solo el 7 % del total respecto al año 2016 (Tabla 4.4).

Es importante destacar que, en los años 2001 y 2002, la provincia Granma constituía el territorio donde se invertía la mayor cantidad del presupuesto total, incluso superior a la capital del país; no es hasta el año 2003 que Ciudad de La Habana se convierte en la provincia mayor representada en este indicador (Añé, 2008).

El total de núcleos protegidos se elevó en un 2,2 % en 2016, respecto al año anterior. Las provincias con mayor cantidad de núcleos beneficiados por este régimen fueron: La Habana, Holguín y Santiago de Cuba, mientras que con menor cantidad fueron Ciego de Ávila, Cienfuegos y el municipio especial Isla de la Juventud (Anexo 7).

El total de beneficiarios protegidos también creció en un 12 % en 2016, respecto al año anterior y las provincias con mejor situación fueron La Habana (44 926), seguida por

Fuente: Elaboración propia a partir de Anuario Estadístico de Cuba de la Oficina Nacional de Estadística e Información, varios años.



Santiago de Cuba (27 053) y Holguín (24 376), y solo en la Isla de la Juventud disminuyó el total de beneficiarios.

Los problemas relacionados con la insuficiencia de recursos, disponibilidad de personal e instalaciones adecuadas para la atención a personas ancianas, o con discapacidades severas, junto con la demora en los trámites para la aprobación de las prestaciones, ponen en tensión la capacidad de respuesta y de solución por parte de los territorios a la situación de los grupos más vulnerables.

Las políticas para enfrentar el proceso de envejecimiento del país requieren que mejore el estado constructivo de las casas de abuelos y hogares de ancianos, así como la creación de nuevas capacidades para estas instituciones. El país dispone actualmente de 280 casas de abuelos, 45 más a partir de la implementación de las políticas sobre el envejecimiento aprobadas en 2013, y se encuentran desigualmente distribuidos por las provincias. Se mantienen cuatro municipios sin esta modalidad de atención: Mariel, Caimito, Alquizar y Madruga.

4.3. DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO HUMANO EN TÉRMINOS DE SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL EN CUBA

La actual transición demográfica aumenta las interrogantes sobre la situación actual de la ecuación Estado-mercado-familia, e incrementa la demanda de respuestas públicas contundentes para hacer frente a antiguas y nuevas necesidades que surgen de los cambios en la distribución por edades de la población. El escenario de recientes cambios ha colocado bajo presión al Sistema de Seguridad y Asistencia Social, que funcionó en décadas anteriores y ahora se enfrenta a nuevas realidades.

La insuficiencia en la recaudación que se ha sostenido en el tiempo obliga al Presupuesto del Estado a financiar repetidos déficits,

probablemente el mayor desafío a la sostenibilidad del sistema en el futuro. Con la tendencia al envejecimiento de la población y el escaso crecimiento de ésta, los déficits podrían crecer y comprometer su viabilidad. El sostenimiento en el tiempo de la seguridad social en el país, con el alto grado de protección que este sistema implica para la población cubana, sin que su operación acumule desequilibrios financieros crecientes, es un desafío actual.

La Comisión Gubernamental creada por acuerdo del Consejo de Ministros aprobó la política de atención a la dinámica demográfica, que tiene como objetivos:

1. Estimular la fecundidad con el fin de acercarse al reemplazo poblacional en una perspectiva mediata.
2. Atender las necesidades de la creciente población de 60 años y más, así como fomentar la participación de los adultos mayores en las tareas económicas, políticas y sociales.
3. Estimular el empleo mayoritario de las personas aptas para trabajar y prever en la estrategia de defensa del país el impacto del envejecimiento de la población.

Para alcanzar estos objetivos se aprobaron un conjunto de medidas y acciones, agrupados en los principios de política siguientes:

1. Estimular la fecundidad y el nacimiento de 2 ó más hijos.
2. Implementar medidas para la atención a los adultos mayores que promuevan su autonomía, participación, integración social y faciliten la incorporación y permanencia en el empleo de los familiares con capacidad para trabajar.
3. Aplicar políticas fiscales y de precios que favorezcan la natalidad y la atención de los adultos mayores.

LAS TRANSFORMACIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL, Y EN ESPECIAL DE LA SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL QUE HAN TENIDO LUGAR EN EL PAÍS, DEMUESTRAN QUE LA PROTECCIÓN SOCIAL SIGUE SIENDO UN COMPONENTE BÁSICO, PERO QUE AL MISMO TIEMPO REQUIERE UN ACERCAMIENTO RENOVADO

4. Garantizar la protección legal a los adultos mayores.
5. Estimular la incorporación al empleo de las personas en condiciones de trabajar.
6. Perfeccionar los planes de estudio, programas educacionales e infraestructura de los centros de enseñanza.
7. Incorporar en la estrategia de defensa las características actuales y perspectivas de la población cubana.
8. Implementar programas de comunicación y culturales sobre el proceso de envejecimiento y la dinámica familiar para sensibilizar, valorizar y entretener a la población y los adultos mayores.
9. Definir en el Plan de la Economía y en el Presupuesto del Estado, los recursos necesarios para enfrentar los elevados índices de envejecimiento de la población, según las posibilidades de la economía.
10. Estudiar el comportamiento actual y prospectivo de la dinámica demográfica.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad social (MTSS), 2019.

La transición demográfica, consecuencia de la combinación del decrecimiento continuo de la fecundidad y la mortalidad con la elevada esperanza de vida, cambiará la estructura de la población por grupos de edades, lo que repercutirá en el Sistema de la Seguridad Social y sus regímenes. Se estima que el 25 % de la población sobrepase los 60 años en el 2025. Las soluciones “estrictamente demográficas”, como el estímulo a la natalidad para retrasar el envejecimiento de la población, no son suficientes. La clave está en la planificación y el desarrollo de políticas públicas que interpreten los procesos demográficos, adoptando una perspectiva de largo plazo.

La sostenibilidad de las acciones de política social en los ámbitos locales requiere necesariamente la articulación de dichas acciones con la política económica. Con el nuevo enfoque de la política social a través de la atención personalizada, la protección es más integral y responde a los requerimientos y necesidades específicas de las personas asistenciadas.

Las prestaciones del Régimen de la Asistencia Social y los beneficiarios, generalmente no se seleccionan con criterios homogéneos en todas las provincias. El enfoque multidisciplinario todavía es insuficiente en la valoración del estado de necesidad y en el otorgamiento de la prestación, sobre todo del servicio.

La evolución reciente de la ejecución del presupuesto de la Seguridad y la Asistencia Social confirma que los gastos continúan elevándose en los últimos años, como consecuencia del proceso de envejecimiento de la sociedad cubana y los nuevos requerimientos de la política. Se demandan superiores recursos financieros para ampliar la protección social, por lo que podría peligrar su sustentabilidad económica, si no se mantiene un crecimiento económico sostenido.

A pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno, la insuficiente infraestructura para enfrentar el proceso progresivo de envejecimiento de la población se manifiesta principalmente en la escasez de hogares o instituciones similares para el cuidado de adultos mayores y personas con discapacidad en régimen internado o semiinternado. Por este motivo, los familiares que tienen a su cargo personas necesitadas de este servicio están obligados a pagar a trabajadores por cuenta propia, especializados o no, que cobran tarifas muy altas o incluso dejar de trabajar por tiempo limitado o indefinido.

Los servicios sociales requieren mejorar la capacitación del personal y su permanencia, además de continuidad, perfeccionamiento,

ampliación a las comunidades rurales y algunas urbanas, en especial en las provincias en que estos servicios son escasos, deficitarios o no existen.

Las transformaciones de la política social, y en especial de la Seguridad y Asistencia Social que han tenido lugar en el país, demuestran que la protección social sigue siendo un componente básico, pero que al mismo tiempo requiere un acercamiento renovado.

Los desafíos en esta dimensión son tanto de sustentabilidad económica del sistema, como de limitada disponibilidad de instrumentos

de política para la atención a las personas pensionadas y beneficiarias de la Asistencia Social; las alternativas comprenden entonces la ampliación del repertorio de instrumentos de política —incluyendo acciones focalizadas— y el logro de sustentabilidad.

Las iniciativas locales enriquecen los repertorios tradicionales de intervención sobre los sectores vulnerables. Estas acciones develan la capacidad de identificar problemas locales relacionados con la desigualdad; así como la capacidad de movilizar recursos para diseñar e implementar acciones de promoción de equidad conectadas con las dinámicas locales.





05

DIMENSIÓN SOCIAL DEL DESARROLLO HUMANO LOCAL: SALUD



Coordinadora:
Reina Fleitas Ruiz

» MENSAJES CLAVE

- Cuba prioriza las políticas de salud dentro de su modelo de desarrollo, con resultados que la sitúan entre los países con alto nivel de desarrollo humano, y en una posición de ventaja para el cumplimiento de varias metas de los ODS.
- El enfoque territorial en salud ha demostrado sus potencialidades para lograr la cobertura sanitaria universal. El sistema de Atención Primaria institucionalizó en la isla el modelo de medicina familiar, policlínicos integrales y comunitarios, y una estrategia de descentralización de servicios con políticas distributivas de recursos para todos los grupos humanos y territorios.
- La intersectorialidad debe mantenerse como un principio en la atención de la salud a escala local. Debe fortalecerse este enfoque en el abordaje de problemas como el tabaquismo, el alcoholismo, la calidad e higiene de los alimentos, el enfrentamiento al envejecimiento y la lucha antivectorial.
- En materia de salud sexual y reproductiva, una de las preocupaciones más importantes es la persistente alta tasa de fecundidad adolescente, no solo por sus implicaciones biológicas, sino por los efectos psicosociales, que desvían a las mujeres de un proyecto de autonomía sustentado en la educación, el empleo y la independencia económica.

• El giro que se produjo en 2011 en la compactación de los servicios mantuvo enfoques esenciales como el universalismo y la gratuidad, los que contribuyen a mantener los indicadores básicos de salud, pero se producen diferencias en el acceso en las localidades, que debe ser monitoreado y atendido.

• El bloqueo de EE. UU. y el bajo crecimiento económico crean dificultades en las condiciones de vida de la población, que actúan como determinantes de la salud y la calidad de vida.

INTRODUCCIÓN

La evolución del discurso social en salud, y la práctica de administración en esa área han reconocido el valor del enfoque territorial para fomentar la extensión en cobertura de salud y alcanzar el ideal de Salud para Todos. Los ODS aprobados en 2015 consideran la salud y el bienestar (ODS 3), cuya meta 8 pretende “Lograr la cobertura sanitaria universal, incluida la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas inocuos, eficaces, asequibles y de calidad para todos” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2014).

No existe otra fórmula para conseguir tal fin que una política inclusiva en salud, generadora de oportunidades hacia todos los grupos humanos en los diversos territorios de un país. El territorio es, por tanto, una condición

**LA SALUD ES UN
DERECHO, PERO TAMBIÉN
RESPONSABILIDAD,
Y DEBE FOMENTARSE
MEDIANTE UNA
ESTRATEGIA
INTERSECTORIAL
A NIVEL LOCAL**

en el ordenamiento de la actividad en salud para lograr equidad social.

Las bases que legitiman tal enfoque están presentes en la definición integral de salud como estado de bienestar físico, psicológico y social; también en el reconocimiento de que las acciones de salud no solo deben consistir en la actividad de curar, sino también en la promoción, prevención y rehabilitación de la misma. Cada una de esas ideas es sostenida por la convicción de que la salud no es una simple meta para conseguir eficiencia, sino un derecho que deben disfrutar todas las personas.

El punto de partida de cualquier concepción sobre su importancia debe ser el reconocimiento de su valor humano intrínseco, del derecho que cada ciudadano tiene a una larga vida con calidad. Es una capacidad y necesidad que las personas y sociedad deben desarrollar para su sostenibilidad.

Durante el siglo XX se consolidó un enfoque moderno de Salud Pública, refrendado en la definición de Terris (1992), donde se infiere que la salud comunitaria es: 1) un eslabón imprescindible en el proceso de intervención de las instituciones de salud, con el fin de prevenir enfermedades y dolencias, así como fomentar el bienestar de las personas, y 2) un espacio en el que sus actores sociales adquieren responsabilidad y protagonismo para garantizarse a sí mismos una vida saludable.

Esa doble concepción de la comunidad como objeto y sujeto, es básica para entender su vínculo con los sistemas de salud y reconocer el hecho de que se trata de un problema multiactorial. Otro elemento es la intersectorialidad, una condición para construir relaciones sociales territoriales y garantizar salud integral. La salud es un derecho, pero también responsabilidad, y debe fomentarse mediante una estrategia intersectorial a nivel local.

El debate sobre la importancia de la comunidad en la promoción de salud no es más que una manera de avanzar en la idea de la equidad territorial, y de comprender el papel que corresponde a los actores sociales que allí operan. De tal idea se desprende la intención de acercar los servicios de atención, y las múltiples actividades que lo determinan, a los espacios donde las personas se reproducen en su condición humana, y considerarles parte del proceso.

La 28va Asamblea General de la Organización Mundial de la Salud de 1975 primero, y luego la Declaración de Alma Ata de 1978, refrendaron el valor del enfoque territorial en salud, destacando la importancia que en ella tienen los servicios de Atención Primaria de Salud (APS). La medicina y todas las ciencias afines hacen énfasis en que la salud es bienestar, y su ausencia no tiene que ver solo con enfermedades, sino con una gama de factores que se pueden evitar mediante una estrategia de prevención primaria, centrada en erradicar los determinantes sociales de la mala salud.

El enfoque local contribuye de manera importante a lograr una cobertura sanitaria universal. No solo porque es la manera más adecuada de garantizar el acceso a quienes no tienen capacidad monetaria para pagar los altos costos de los servicios hospitalarios, sino porque contribuye a reducir la presión de la demanda y su consiguiente efecto en el alza de los precios, que se observa en los servicios y en la elevación de sus costos.

Pero la salud a nivel local no depende únicamente de la atención primaria, aunque este sea un eslabón fundamental; también son vitales las instituciones secundarias y terciarias. Cumplir el Objetivo 3 de los ODS requerirá de la extensión no solo de los servicios, sino de todas las actividades: docentes, de investigación y promoción de salud. Exigirá del compromiso de todas las instituciones



y grupos humanos. Dependerá también de procesos de descentralización que fomenten el empoderamiento de los órganos locales de gobierno en la solución de problemas de salud que exigen procesamiento territorial.

5.1. EL GIRO DE LOS 60 Y LA SOSTENIBILIDAD DE UN ENFOQUE DE EQUIDAD TERRITORIAL EN SALUD HASTA INICIOS DEL SIGLO XXI EN CUBA

Existe un contraste importante entre la política de Salud que se promovió en Cuba durante la 1ra mitad del siglo XX y la que impulsó, a inicios de la década de los 60, el nuevo Gobierno Revolucionario que accedió al poder.

Este capítulo no pretende relatar la historia del desarrollo de la Salud Pública en Cuba entre 1959 y la actualidad. Solo intenta mostrar aspectos destacados que han contribuido a conformar el actual Sistema Nacional de Salud con sus relevantes logros, y examinar algunas tensiones que lo afectan y desafíos que encara, en el contexto de restricciones económicas y de transición demográfica actuales.

Algunos indicadores de salud en Cuba, antes de 1959

- Abandono generalizado de la población rural. Solo el 8 % de los habitantes del campo tenían acceso a atención gratuita.
- De 98 hospitales existentes, solo uno se hallaba en zonas rurales.
- Los ingresos de sectores como los obreros agrícolas no alcanzaban a pagar servicios médicos. La precariedad de sus viviendas, los problemas de saneamiento y acceso al agua potable constituían determinantes sociales de la mala salud.
- El patrón de morbilidad de la población cubana recogía el paludismo, la tifoidea y la tuberculosis entre las enfermedades transmisibles más frecuentes.
- De 8 945 profesionales de la medicina, el 66 % radicaba en La Habana.

LA SALUD A NIVEL LOCAL NO SOLO DEPENDE DE LA ATENCIÓN PRIMARIA, SINO TAMBIÉN DEL EMPODERAMIENTO DE LOS ÓRGANOS LOCALES DE GOBIERNO PARA SOLUCIONAR PROBLEMAS QUE EXIGEN ACCIONES TERRITORIALES

Fuentes: Encuesta de la Agrupación Católica Universitaria de La Habana (ACU, 1972). / Castro, Fidel (1981). La historia me Absolverá. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales. / Castro, Fidel (1975). Discurso en el Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba, La Habana, 29 de mayo de 1975 (Departamento de Versiones Taquigráficas del Gobierno Revolucionario).

Una situación bien diferente muestra hoy el Sistema Nacional de Salud. Una expresión sintética de esa radical diferencia puede apreciarse en palabras de Carissa F. Etienne, Directora de la Organización Panamericana de la Salud (OPS).



CARISSA F. ETIENNE
Directora de la OPS

Con una esperanza de vida al nacer de 78,4 años en 2016, una mortalidad infantil de 4,6 por 1000 nacidos vivos, la eliminación de 11 enfermedades inmunoprevenibles y de la malaria a principios de los años setenta y, más recientemente, el haber sido el primer país del mundo en certificar la eliminación de la transmisión madre-hijo del VIH-Sida y la sífilis congénita, Cuba constituye un caso de estudio de alto interés para todos.

La resiliencia de su Sistema Nacional de Salud, su capacidad para prepararse y responder a emergencias y brotes epidémicos, la presencia de más de 48 000 colaboradores de salud en 62 países, las destacadas intervenciones de Cuba en situaciones de emergencia como la enfermedad del Ébola en el oeste de África en 2014 o en los terremotos de Ecuador en 2016 y México en 2017 —por nombrar solo algunos ejemplos—, y el haber graduado más de 28 000 médicos de más de 100 países, son todos elementos que redundan en la trascendencia de la experiencia cubana en el avance hacia la salud universal y reiteran la importancia de conocer mejor cómo se alcanzaron esos logros.

Fuente: Revista Panamericana de Salud Pública. 42, abril de 2018.

A partir de la década de los 60 del pasado siglo, y hasta el presente milenio, se han producido en el país sucesivas reformas a la Salud. La primera fue la más importante, pues

concluyó con la fundación del Ministerio de Salud Pública (MINSAP), como órgano rector encargado del diseño y control de las políticas en esta área, y la formación del Sistema Nacional de Salud Pública (SNSP). Durante ese período se acordaron los principios que impulsan la política de Salud y que más adelante se refrendaron en la Constitución de 1976 primero, y luego en la Ley 41 de Salud Pública de 1983.

Tal transformación en la Salud en Cuba se produce en un contexto de revolución social en el que la lucha contra la pobreza y otras desigualdades sociales pasaron a ser meta primordial de la política socioeconómica. Producto de esa múltiple y profunda transformación se produjo un cambio en el perfil epidemiológico de la población cubana hacia la prevalencia de enfermedades crónicas y degenerativas, el alargamiento de la vida y el envejecimiento de la población.

Durante las reformas que se ejecutaron entre 1960 hasta 1989, la extensión territorial en cobertura de Salud en Cuba estuvo definida por hechos de institucionalización claves, tales como: 1) creación del servicio médico rural, 2) creación del Policlínico Integral, 3) perfeccionamiento de ese modelo con la creación del Policlínico Comunitario y 4) fundación del modelo de medicina familiar.

Principios vigentes de la Salud cubana refrendados en la Ley 41

- Reconocimiento y garantía del derecho de toda la población a que se atienda y proteja adecuadamente su salud en cualquier lugar del territorio nacional.
- Carácter estatal de las instituciones, gratuidad de los servicios de la Salud y de la asistencia médica.
- Carácter social del ejercicio de la medicina.

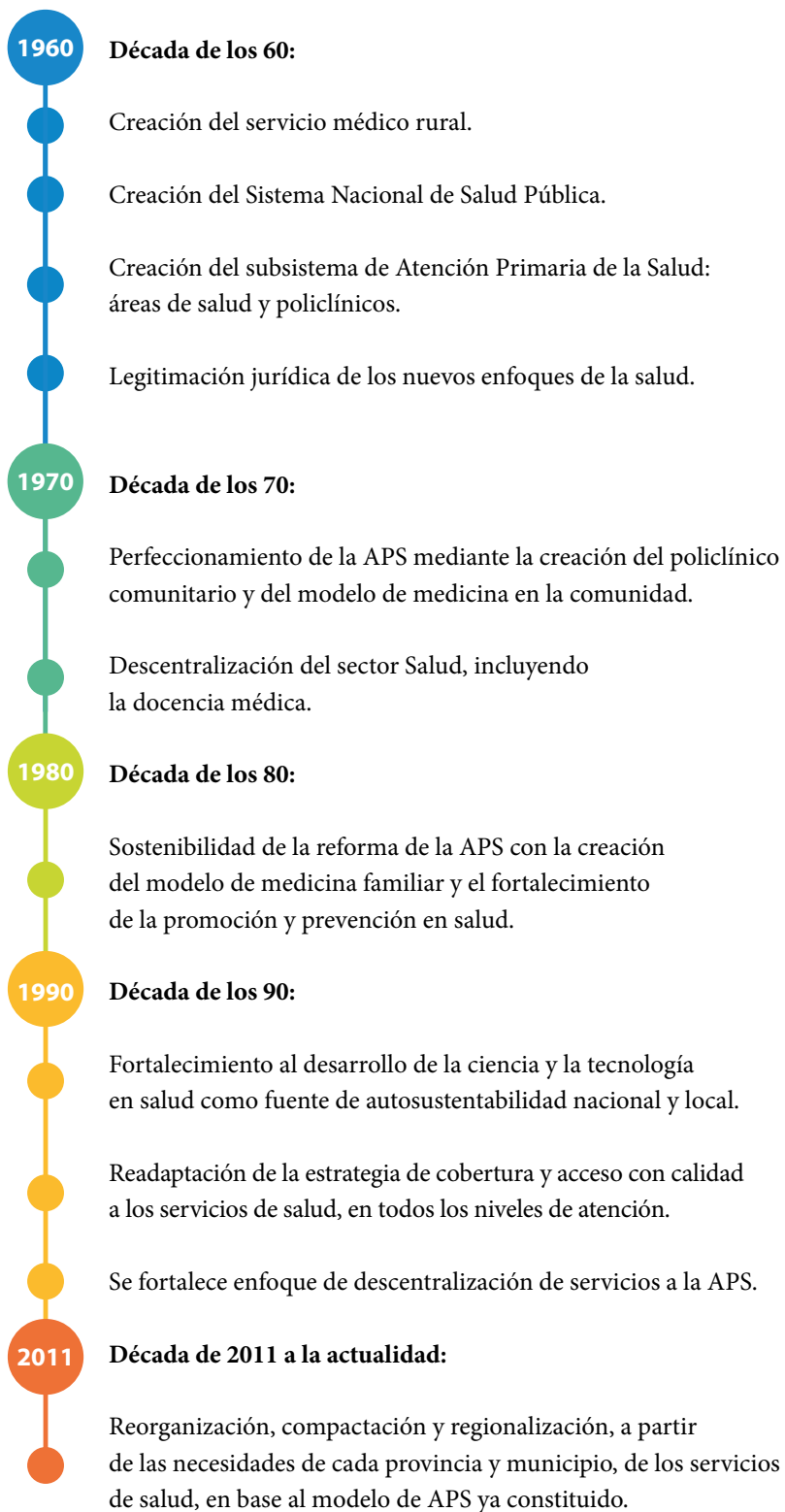
- Planificación socialista.
- Orientación profiláctica como función altamente priorizada de las acciones de salud.
- Aplicación adecuada de los adelantos de la ciencia y de la técnica médicas mundiales.
- Participación activa y organizada de la población en los planes y actividades de Salud Pública.
- Colaboración internacional en el campo de la salud.

Una garantía del alcance territorial de todas las reformas que se han realizado en el país, ha sido su carácter universalista. La extensión a todos los territorios del modelo de la APS, la gratuidad de la Salud y la construcción del sistema de instituciones docentes, científicas, epidemiológicas, administrativas y de los servicios a todos los niveles de la atención son factores que repercuten en el grado de equidad lograda entre todas las provincias de Cuba en el comportamiento de sus indicadores básicos.

La gratuidad y la cobertura local de atención a la salud han sido más efectivas en alcanzar la protección de salud con equidad que los sistemas de seguro médico, como así muestran investigaciones en países latinoamericanos (Laurell, 2013).

El carácter universal del proceso de institucionalización de la APS en la segunda mitad del siglo XX, con relación a la primera, hizo posible superar la situación de abandono en la que estaba la población campesina, gracias a la oportunidad que tuvieron esos escenarios de contar con unidades de salud semejantes, en cuanto a los conceptos de la calidad del servicio, a las que emergían en los espacios urbanos. Y amplió el acceso de los sectores más empobrecidos de las zonas urbanas.

Reformas sanitarias en Cuba desde la segunda mitad del siglo XX.



LA GRATUIDAD Y LA
COBERTURA LOCAL DE
ATENCIÓN A LA SALUD
HAN SIDO MÁS EFECTIVAS
EN ALCANZAR LA
PROTECCIÓN DE SALUD
CON EQUIDAD

La innovación institucional en la APS ha estado acompañada del proceso de programación en Salud. A partir de 1962, una institución clave de ese nivel de atención, y también parte del Programa Materno-Infantil, ha sido el Hogar Materno. Desde entonces, y durante más de cuatro décadas, se ha incrementado la cantidad de centros como este a lo largo de todos los territorios de Cuba, y su presencia ha sido vital para lograr cobertura universal en salud reproductiva en zonas rurales de montaña y mejorar los indicadores de mortalidad y morbilidad asociados a ella, aún durante la década de los 90, que ha sido la más difícil para la economía del país y la vida doméstica de las familias cubanas.

Los hogares fueron creados para acortar la distancia de acceso al servicio de seguimiento a la mujer grávida en áreas rurales. A partir de esa etapa, gracias a su existencia, fue posible reducir el impacto que la vulnerabilidad alimentaria, sobre todo en las regiones orientales, provocaba en las embarazadas, y así controlar el Índice de bajo peso al nacer que había ascendido en 1990 al 9 % de los nacidos vivos. Para 2010 ese porcentaje se redujo a 5,4 (MINSAP, 2010, p. 128). Intentaba también mantener en un bajo valor la Tasa de Mortalidad Materna y preservar la salud de la mujer embarazada.

La aparición de nuevas unidades para la atención primaria y la descentralización de servicios especializados, cuya organización era costumbre en los hospitales, se acompañó en cada período del impulso de la participación popular en los programas de salud que se fueron formulando, ejemplos de lo cual fueron, durante la primera reforma, el de Inmunización y el Materno-Infantil. Las organizaciones sociales contribuyeron a la movilización y educación sanitaria de la población.

La participación popular se reconoce como un principio básico refrendado por la Ley N.º 41

de Salud Pública aprobada en 1983, tal y como se señala en la Tabla 5.1. Ha sido esencial para casi todos los programas de Salud e innumerables proyectos, no solo de la APS, sino también del nivel terciario y secundario de los servicios de atención en Cuba. En la presente etapa es vital para la lucha epidemiológica contra las enfermedades transmisibles.

A fines del decenio de los 80, ya se materializaban los resultados de las tres primeras reformas en una mejoría sensible de varios indicadores básicos que describen el estado de salud de la población cubana. Se concretaba el cambio en el perfil epidemiológico hacia la prevalencia de enfermedades crónicas en la mortalidad y morbilidad. Los valores que muestra la Tabla 5.1 colocaban a Cuba entre los países de mayor desarrollo social.

La Tasa de Mortalidad del Menor de 5 años (TMM5) —considerada por la UNICEF como el indicador individual más representativo del desarrollo humano alcanzado por ese grupo—, logró reducirse entre 1970 y 1990 a más de la mitad. La del menor de 1 año, que tenía en la década de los 60 un valor de 42 por cada 1000 nacidos vivos, en 1990 se había logrado reducir a 10,7. El decrecimiento más notable lo alcanzó el valor de la mortalidad materna.

En política de Salud, esa evolución positiva de los tres indicadores, refleja la prioridad que desde entonces tuvo la protección a la salud de la infancia y a la mujer embarazada, así como la eficacia en el funcionamiento del Programa Materno-Infantil que operaba en todos los territorios de Cuba.

Uno de los logros de esos primeros 30 años de funcionamiento del SNSP en Cuba fue la erradicación de varias enfermedades transmisibles en la población infantil.

El resultado más relevante se observa en el comportamiento provincial de las Tasas de Mortalidad Infantil.

Tabla 5.1. Comportamiento de los valores de algunos indicadores básicos que definen la calidad del estado de la salud.

Esperanza de Vida		Tasa Mortalidad del menor de 1 año (por 1000 nv)		Tasa Mortalidad del menor de 5 años (por 1000 nv)		Mortalidad Materna (por 100 000 nv)	
1952- 1954	1988-1989	1970	1990	1970	1990	1960	1970
62,29	74,75	38,7	10,7	43,7	19,6	120,1	31,6

Fuente: MINSAP, 2011; CIEM, 1997.

Enfermedades erradicadas, con repercusiones positivas en la mortalidad infantil.



Fuente: Torres *et al.* (2011).

En la primera investigación realizada sobre desarrollo humano se afirma que en 1990 ya se habían alcanzado las metas del milenio en relación a la salud (CIEM, 1997, p. 59).

El enfoque de protección que propició la política de Salud entre 1960 y 1980 contribuyó a superar desigualdades, en particular de pobreza. Muchos de sus programas estuvieron dirigidos a grupos vulnerables que eran más sensibles, por sus malas condiciones de vida, a contraer enfermedades transmisibles y morir por causas evitables. Ese es el caso de la tuberculosis, registrada entre personas que vivían en condiciones precarias en zonas rurales y urbanas.

Evidencias clave de cómo la política consideró a todos los territorios de Cuba son los datos sobre la expansión de los servicios de atención a todas las provincias, que, aún más allá de la crisis económica que se inicia en los 90, se mantuvo como tendencia durante el primer decenio del siglo XXI. Durante el período mencionado también evolucionan de manera

positiva indicadores de los servicios que reflejan la extensión de la nueva institucionalidad.

En 1995, Cuba ya contaba con 281 hospitales, de los cuales 64 eran rurales, que representaban casi el 23 % de las unidades de salud de ese tipo (CIEM, 1997, p. 51). Para 2009, aunque la capital siguió reuniendo la mayor cantidad de instituciones, entre otras razones porque también posee la mayor concentración de población, el 78,5 % de los hospitales se hallaban fuera de la capital, y se mantenía la tendencia al incremento de la institucionalidad en la APS.

El médico de familia, figura profesional de la APS, cuya labor había sido concebida para acercar el servicio al domicilio y cambiar el enfoque hacia una medicina más preventiva, representaba el 45,7 % de todos los médicos y el 5,9 % de todos los trabajadores de la salud (MINSAP, 2009, pp. 165-167). Su crecimiento fue esencial durante el período en todas las provincias, a excepción de la capital, donde se redujo.

EN 1995, CUBA YA CONTABA CON 281 HOSPITALES, DE LOS CUALES 64 ERAN RURALES. PARA EL 2009, EL 78,5 % DE LOS HOSPITALES SE UBICABAN FUERA DE LA CAPITAL

Durante los años 90 la extensión de cobertura de salud permitió enfrentar de manera rápida la epidemia de neuropatía, cuyas determinantes se identificaron en la combinación de un cambio drástico en el patrón nutricional de la población, que fue generado por la crisis de la economía nacional y la pérdida de los mercados en el campo socialista, conectado con un problema histórico de malos hábitos tóxicos, arraigados entre los cubanos.

El SNSP, que abarca a todos los niveles de atención, pero en particular el modelo de la APS, favoreció una respuesta rápida y una superación del problema en apenas pocos meses, la extensión de los servicios terri-

toriales hizo posible el diagnóstico expedito, masivo y el acceso amplio a su tratamiento.

La crisis económica de ese período impactó los servicios de salud. La calidad de la atención se vio afectada debido a los problemas de infraestructura y escasez de materiales. La fluctuación laboral se hizo sentir en el sector, como resultado de la precariedad de la vida y el deterioro del salario real.

La respuesta en el campo de la política de Salud fue la elaboración de una estrategia de reordenamiento de los servicios, que concebía fortalecer la atención primaria, lo que derivó en el Programa de Reconstrucción y Modernización de los Policlínicos, que en su nueva fase llegaron a admitir una mayor cantidad de servicios. Este fue un proceso de descentralización de la atención especializada hacia el nivel primario.

En 2008 se consolida, con la aprobación del Reglamento General de Policlínicos, el cual reconoce a esta institución como la principal del SNSP y sanciona las funciones y estructura que el mismo debe asumir para brindar servicios de atención integral y con enfoque biopsicosocial. Quedan establecidos de su competencia los siguientes tipos de servicios en el artículo 12: de diagnósticos, urgencia, materno-infantiles, básicos, enfermería, clínico-quirúrgicos, de estomatología, asistencia social y adulto mayor, salud mental, rehabilitación, higiene y epidemiología y servicios generales y de aseguramiento (MINSAP, 2008).

Uno de los problemas más complejos que enfrenta el país en los últimos años es la limitada disponibilidad de medicamentos, agravada por los efectos del bloqueo de EE. UU. En 1991, a las restricciones externas del bloqueo económico, comercial y financiero, se sumó la pérdida de los mercados de suministros de productos farmacológicos en el campo socialista, lo que obligó al país a crear el primer Programa Nacional de Medicamentos, que

Tabla 5.2. Comportamiento de la mortalidad infantil por provincias. Cuba: 1995.

Provincias	MI	MM5
Pinar del Río	10,2	12,3
La Habana	9,8	12,9
Ciudad de La Habana	9,7	11,7
Matanzas	9,0	11,9
Villa Clara	7,1	9,7
Cienfuegos	6,5	10,2
Sancti Spíritus	8,5	12,1
Ciego de Ávila	9,2	14,5
Camagüey	9,2	12,3
Las Tunas	9,9	13,3
Holguín	8,7	11,8
Granma	10,9	14,8
Santiago de Cuba	10,2	13,6
Guantánamo	10,0	14,6

Fuente: CIEM, 1997, p. 55.

* MI mort. infantil, MM5 mort. en menores de cinco años

Tabla 5.3. Comportamiento de indicadores de servicios de salud.

Indicadores	1970	1980	1990
Médicos por 10 000 habitantes	7,2	15,6	36,5
Consultas externas por 100 habitantes	251,5	308,3	453,4
Ingresos hospitalarios por 100 habitantes	12,6	13	15,2

Fuente: MINSAP. Anuario Estadístico de Salud 2007. Dirección Nacional de Registros médicos y estadísticas de salud. La Habana, 2008. Pp 134, 164 y 177.

LA ESTRATEGIA DE ATENCIÓN PRIMARIA A LA SALUD (APS) HA CONTRIBUIDO A LA TENDENCIA PERSISTENTE DE REDUCCIÓN DE LAS TASAS DE MORTALIDAD ENTRE NIÑOS Y NIÑAS, TANTO A ESCALA NACIONAL, COMO EN LOS TERRITORIOS DURANTE EL PRESENTE MILENIO.

como se afirma en su texto, iba dirigido a “garantizar la utilización de los medicamentos con alto rigor científico y a aplicar las mejores experiencias para satisfacer las necesidades de la población, mediante un eficiente proceso de distribución y ventas” (MINSAP, 1991).

Se actuó con los mismos principios de equidad que caracterizaron a la política de Salud durante los decenios mencionados. En el camino, el programa ha sufrido diferentes ajustes y perfeccionamientos con el fin de lograr una mayor eficiencia en su distribución, combatir la especulación y garantizar el acceso a la persona que tiene la necesidad real de su consumo a precios módicos. Se mantuvo la gratuidad en el consumo de medicamentos para las personas que reciben los servicios de atención en hospitales.

La obligación de darle solución a la creciente demanda de medicamentos, que forma parte de la medicalización que experimentan todas las sociedades modernas, tuvo también una respuesta en el fomento de la práctica de la Medicina Natural y Tradicional. Esto estimuló el intercambio con la medicina de los países asiáticos, la formación de recursos humanos especializados en este enfoque, la apertura de servicios a nivel de APS, la investigación experimental con plantas y diversos recursos que la naturaleza puede proveer, y la creación de laboratorios en las farmacias que se dedicaron a la elaboración de productos de origen natural.

La política encaminada a crear una industria de medicamentos, que aún hoy no satisface toda la demanda, hizo posible que el Cuadro Básico de Medicamentos para el 2003, de 846 productos farmacéuticos, se cubriera con un total de 544 productos de elaboración nacional, para un 64 % de los medicamentos que se distribuían entonces en la red de farmacias (Pérez, 2008, p. 91). Dicha política ha hecho posible que Cuba se convirtiera, de un país importador de medicamentos, a exportador de productos de alto nivel de elaboración biotecnológica. El

Ministerio de Salud Pública (MINSAP) firmó en 2018 un convenio con la OPS que le da acceso al Fondo Rotatorio de Vacunas y Fondo Estratégico de Medicamentos Regional, el cual debe contribuir a la estabilidad en la adquisición de una variada cantidad de productos de salud necesarios para mantener las metas alcanzadas y continuar avanzando.

A pesar de los problemas que gravitan sobre la calidad de los servicios de atención a la salud, relacionados con la carencia de recursos materiales y necesidades acumuladas de mantenimiento a sus inmuebles, entre otros; no se afectaron los indicadores de Mortalidad Infantil, que continuaron su tendencia a la mejoría (Tabla 5.2). Se redujeron, tanto los valores de cada provincia, como la brecha entre los mismos, lo que ha sido posible debido a la prioridad que siempre ha tenido la atención a la salud infantil. Así sucede también con el indicador Esperanza de Vida al Nacer.

La estrategia de APS ha contribuido a la tendencia persistente de reducción de las tasas de mortalidad entre niños y niñas, tanto a la cifra nacional, como de los territorios durante el presente milenio. Hay un proceso de aproximación de esas tasas entre las localidades que ha servido como base para sostener que Cuba se haya adelantado en la transición epidemiológica* que experimentan una buena parte de las naciones. Ya en 2007, Cuba tenía una Tasa de Mortalidad Infantil (TMI) de 4,8, que compara favorablemente con países desarrollados (MINSAP, 2009).

En contraste con el comportamiento de las TMI y de Esperanza de Vida al Nacer (EVN), la materna mostraba, aún en 2009, diferencias importantes entre los territorios y un incremento con tendencia irregular. La Tasa de Mortalidad Materna (TMM) en 1989 llegó a tener un valor de 29,2 por cada cien mil

* Cambio de los patrones de enfermedad y en las causas de muerte, en que se pasa de una elevada tasa de mortalidad infantil y epidemias infecciosas a una mayor prevalencia de enfermedades crónicas degenerativas.

nacidos vivos, en 2009 se observó un ascenso a 46,9. En las estadísticas internacionales de 2008, Cuba mostraba una TMM de 46,5 y ello la colocaba en el lugar 71 entre 183 países que reportaron datos. En la región de las Américas, 12 países alcanzaron valores más bajos que Cuba (MINSAP, 2009, pp. 225-228). Las diferencias provinciales resaltan, si se compara la tasa de Pinar del Río, de 11,9, con Ciego de Ávila, de 117,0. Para 2016 este indicador se ubicaba en 41,9 por mil (ONEI, 2017). Sin desconocer el debate metodológico sobre el cálculo de este índice que sostienen expertos cubanos, la mortalidad materna es uno de los desafíos que sigue enfrentando el SNSP.

Las reformas sanitarias en Cuba se han caracterizado porque sus procesos de descentralización no fomentaron la privatización de sus entidades. A diferencia de lo que sucede en otras partes de la región de las Américas, los valores de la TMM no están determinados fundamentalmente por el aborto, siendo este un derecho que tienen las mujeres de toda Cuba desde la década de los 60, y cuyos servicios hospitalarios y gratuitos se encuentran organizados en todos los territorios del país.

Las principales causas de mortalidad materna están relacionadas con el parto y el puerperio (MINSAP, 2018, p. 80). Es cierto que sigue siendo alta la cantidad de abortos, pero su valor se ha reducido entre 1980 y 2016: de 42,1 por mil mujeres a 28,5 (MINSAP, 2018, p. 166).

No ha sido posible una mayor reducción debido a diversos factores:

Factores que obstaculizan la disminución de los índices de aborto en Cuba.

- Inestabilidad en el suministro de anticonceptivos que contribuyen a la planificación del embarazo.

- Persistencia de prácticas patriarcales que asignan a las mujeres la responsabilidad de su control, a pesar de toda la labor de educación y divulgación que se ha hecho sobre la responsabilidad masculina.

- Contexto de mayor libertad que disfrutaban las mujeres en sus derechos reproductivos y sociales, que las llevan a considerar proyectos de vida alternativos a la maternidad.

- Para algunas mujeres, situación de precariedad de la vida cotidiana y de su encarecimiento, que impactan en la reducción del ideal de hijos y en la decisión final de cuántos parir.

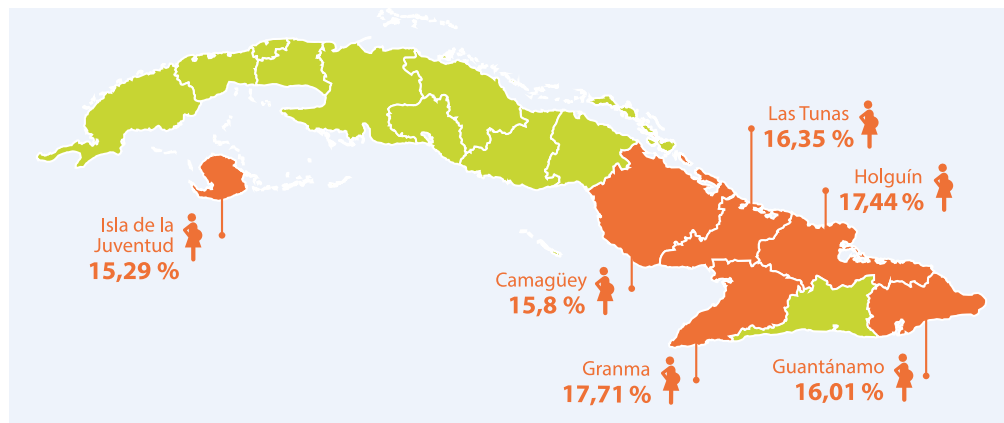
En materia de salud sexual y reproductiva, una de las preocupaciones más importantes es la alta Tasa de Fecundidad Adolescente, considerando los efectos psicosociales que conlleva. Un embarazo adolescente las desvía de un proyecto de autonomía, que es más posible si logra completar su ciclo escolar general, el cual contribuye a mejorar sus opciones de un empleo de más calidad y a reducir sus condiciones de vulnerabilidad.

Desde el punto de vista territorial, la fecundidad adolescente es, sobre todo, un problema de Salud Pública en zonas rurales, en particular en las montañas de Cuba. En 2016, las provincias que alcanzaron los porcentos más elevados de adolescentes con hijos fueron: Granma (17,71 %), Holguín (17,44 %), Las Tunas (16,35 %), Guantánamo (16,01 %), Camagüey (15,8 %) y el municipio especial la Isla de la Juventud (15,29 %). La Habana mostró un patrón de comportamiento muy semejante entre la maternidad temprana y la tardía³³: 11,06 % para la primera y 11,02 % la segunda (ONEI, 2016, p. 44).

La reducción de la fecundidad en Cuba es una tendencia que se observa desde la primera mitad del siglo XX en todas las provincias. La Tasa de Fecundidad Adolescente ha tenido

³³ Patrón temprano es cuando la madre pare antes de los 19 años, y tardío es posterior a los 35 años.

Mapa 5.1. Provincias que alcanzaron los porcentajes más elevados de mujeres adolescentes con hijos.



Fuente: ONEI (2016).

valores oscilantes durante varias décadas de ese siglo, pero en el presente persiste su posición en el cuarto lugar de la estructura de la Tasa de Fecundidad Específica.

Con respecto a la evolución de la distribución de las principales causas de muerte en Cuba, entre fines del siglo pasado y el primer lustro del presente, muestra en la Tabla 5.4 un comportamiento de aproximación territorial. Sin excepción resultan ser las tres principales causas de muertes: las enfermedades cardiovasculares, los tumores y las cerebrovasculares.

En casi todos los territorios se evidencia una reducción en la muerte por enfermedades cardiovasculares entre 1995 y 2008, a excepción de las ubicadas en la zona oriental; lo que determina el ligero descenso de la tasa nacional en el período y la aproximación de los diferentes valores locales. En tanto, la tasa de muerte por cáncer mostró una clara tendencia al alza en todas las regiones, y el valor nacional de la muerte por enfermedades cerebrovasculares tiene un saldo de incremento en casi todos los territorios, a excepción de Matanzas y Villa Clara.

El *Anuario estadístico de salud* de 2009 publicó el comportamiento de las tasas de mortalidad de los tres primeros grupos de causas de muerte por municipios. Su análisis arroja que las tres provincias cuyos municipios tienen los

mejores valores en los tres grupos son: Villa Clara, Sancti Spiritus y Cienfuegos. El resto de las provincias tienen al menos tres o más municipios, entre los que aportan las tasas más elevadas de muerte por estas causas.

5.2. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN SALUD

Durante la década de los 70, los procesos de descentralización administrativa en Salud de Cuba corrieron de manera paralela a los que se producían en el país como resultado de las decisiones que el Gobierno central adoptaba para todas sus entidades, buscando mejorar la gestión de los recursos.

Las estructuras de la administración en Salud también se organizaron en tres niveles. El municipio se reconoce como el espacio donde es posible la integración de todos los programas que promueve el MINSAP. Investigadores en administración de salud pública sugieren que las estrategias locales deben caracterizarse por la intersectorialidad.

Aunque ha estado presente, este elemento ha sido insuficiente en el abordaje de problemas de salud de alcance local y nacional como el tabaquismo, el alcoholismo, la calidad e higiene de los alimentos, el enfrentamiento al envejecimiento y la lucha antivectorial. El

EN MATERIA DE SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA, UNA DE LAS PREOCUPACIONES MÁS IMPORTANTES DE LA SALUD EN CUBA ES LA ALTA TASA DE FECUNDIDAD ADOLESCENTE

Tabla 5.4. Distribución provincial de las tres primeras causas de muerte (por 100 mil habitantes). Cuba: 1995 y 2008.

Provincias	Tasa mortalidad Enfermedades del Corazón		Tasa mortalidad Tumores malignos		Tasa mortalidad enfermedades cerebrovasculares	
	1995	2008	1995	2008	1995	2008
Pinar del Río	209,0	194,8	111,6	165,6	69,5	81,6
La Habana	240,8	209,4	144,9	186,4	74,8	98,1
Ciudad de La Habana	259,7	256,6	171,0	229,6	85,9	110,5
Matanzas	240,5	240,5	131,5	196,1	93,1	80,4
Villa Clara	234,9	200,9	152,4	202,1	75,8	73,9
Cienfuegos	217,6	190,2	134,9	194,2	74,3	75,1
Sancti Spiritus	245,1	186,0	141,2	198,3	74,4	84,8
Ciego de Ávila	172,6	166,3	130,3	181,3	68,2	71,0
Camagüey	191,1	196,2	129,2	198,3	71,2	72,1
Las Tunas	139,8	179,8	119,2	177,0	45,7	57,3
Holguín	167,7	180,7	102,7	180,9	56,1	57,1
Granma	141,4	179,7	103,9	156,8	51,7	66,8
Santiago de Cuba	133,9	154,5	116,4	156,4	67,1	87,1
Guantánamo	136,0	145,6	108,8	159,1	54,3	83,8
Isla de la Juventud	130,0	105,0	129,4	149,9	37,5	48,4
Cuba	200,9	199,6	132,9	189,0	70,5	82,3

Fuente: MINSAP. Anuario Estadístico de 1995. La Habana, 1995. Situación de Salud en Cuba. Indicadores Básicos 2008.

EL MUNICIPIO SE RECONOCE COMO EL ESPACIO DONDE ES POSIBLE LA INTEGRACIÓN DE TODOS LOS PROGRAMAS QUE PROMUEVE EL MINSAP

empoderamiento de directivos y líderes locales debe ser una acción a consolidar en esa estrategia (Castell y Gispert, 2018).

El modelo del médico y enfermera de la familia es una figura importante de la prestación de salud en el nivel municipal. Por ello se convirtió en el eje de la cooperación de la OPS/OMS con Cuba durante el período de 1990-1996 —según declara el informe de esa institución publicado en 2001—, con el fin de preservar la calidad de esos servicios, garantizar el acceso a los medicamentos, conformar los programas de atención estomatológicas y de rehabilitación a nivel comunitario, etc.

En ese documento se reconoce a los municipios cubanos como un espacio integrador de las acciones de cooperación en relación a los Sistemas Locales de Salud (SILOS), en el cual el modelo de medicina familiar se consolida. También se recomienda fortalecer la intersec-

torialidad de las diferentes instituciones a ese nivel, que están involucradas en la promoción y prevención de la salud (Márquez, 2001).

El enfoque de cooperación descentralizada en Salud que fomentó la OPS/OMS con el Gobierno cubano se concretó en el apoyo a los SILOS, en programas de ayuda humanitaria de emergencias en provincias que acumulaban las peores condiciones higiénico-sanitarias. Esto último, a través del Plan de Inversiones en Ambiente y Salud (PIAS), que pretendía mejorar la situación con los servicios de agua y saneamiento y la línea de promoción de salud como elemento dinamizador del movimiento de ciudades y municipios saludables.

Entretanto, durante el primer decenio del siglo XXI, la política de Salud continuó con el enfoque de incremento de la institucionalidad en la APS y descentralización de los servicios de atención. La solución a los problemas en

la calidad de la atención que persistían en muchas instalaciones en el territorio nacional, se enfrentó también con el apoyo de la cooperación internacional, de cuyas alianzas emergieron programas y proyectos con inversiones e intervenciones que contribuyeron a formar una cultura de desarrollo local en Salud.

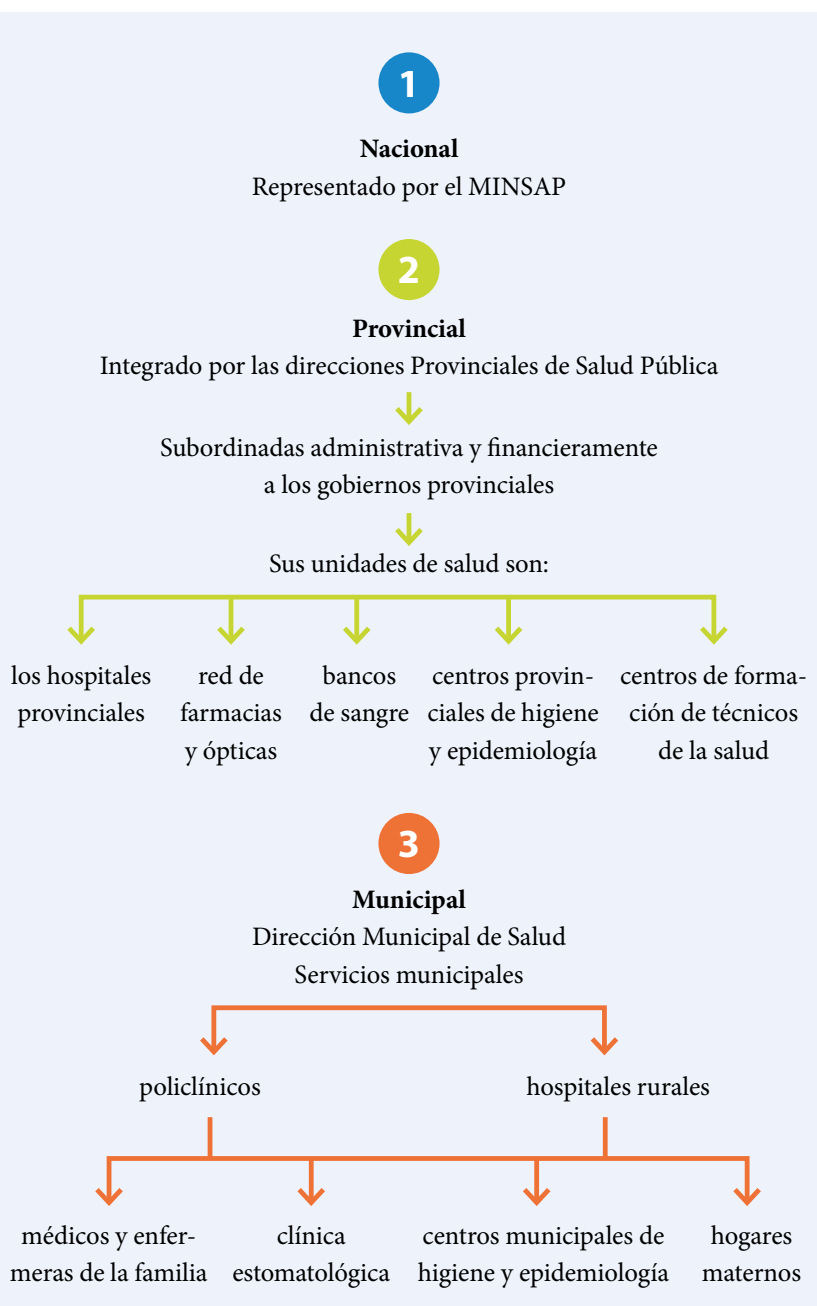
En el país se ha construido una tradición de alianzas entre el MINSAP y la cooperación internacional, en particular con varias agencias de Naciones Unidas, tales como: OPS/OMS, PNUD, PMA, UNICEF, UNFPA, entre otras. A partir de los años 90, la colaboración entre el Gobierno y el MINSAP de un lado, y la cooperación internacional por otro, se fortaleció en función de neutralizar los efectos negativos que propiciaba la crisis económica del país en el sector de la Salud.

La importancia de este período reside en el impulso de programas y proyectos con enfoque local, la incorporación de la cooperación internacional descentralizada y el diálogo directo entre actores de los gobiernos locales y representantes de las estructuras administrativas de Salud de los territorios, por un lado, y de esa variada cooperación internacional por otro. Las estructuras centrales del MINSAP dejaron de ser interlocutores exclusivos en esas alianzas.

Muy diversos resultados en el área de salud obtuvo el PDHL, acompañado por PNUD, que entre 1998 y 2013 logró extenderse a 9 provincias del país. Dicho programa tenía una línea de acción que apoyaba la cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios territoriales. En su primera evaluación externa en 2002, esa línea había logrado ejecutar 137 proyectos en cinco territorios de Cuba, que representaban el 59,5 % de los concebidos para todas las líneas de acción, y sus beneficiarios reconocían la satisfacción con la mejoría de la calidad de los servicios locales.

La Salud fue un área priorizada, lo que se reflejó en que el 41 % de los proyectos que mejora-

Estructura de la administración en salud.



ron sus servicios pertenecían a ella. Entre ellos se hallaban la rehabilitación de policlínicos, consultorios médicos, hospitales, inversión en las redes de acueductos, en centros de atención a la tercera edad, a la infancia, de saneamiento, etc. (Panico, Fleitas y Vázquez, 2002).

En 2005 UNICEF realizó una evaluación externa a la estrategia de cooperación descentralizada que ejecutaba en la región oriental del país,



la cual aprovechaba las estructuras que para el desarrollo local había creado el PDHL en esos territorios. Sus proyectos, para beneficio de niños y niñas, intentaban apoyar a Cuba en el cumplimiento de objetivos del milenio, como la reducción de la TMI, mortalidad materna y mejoría en la cobertura del acceso a agua potable y el saneamiento.

El Programa de Atención Integral a Edades Tempranas de dicha estrategia realizó una inversión en la mejoría de las condiciones de vida de los hogares maternos de tres provincias: en el 100 % de los de Guantánamo, a 11 (44 %) de los de Santiago de Cuba y 10 (47,6 %) de Granma, con un resultado efectivo de descenso del Índice de Bajo Peso al Nacer de todos los nacidos vivos en esas instituciones durante el período.

Eso fue posible gracias a que las mejores condiciones de los hogares permitieron incrementar los ingresos y reducir el Índice de Abandono del Hogar que se producía entre las embarazadas que presentaban problemas nutricionales o residían en zonas lejanas.

Como parte de ese programa se realizaron inversiones para mejorar el acceso al agua potable y el saneamiento en comunidades rurales, que beneficiaron a la población adulta, infantil, a las escuelas, entidades de salud y a las economías locales (UNICEF, 2005).

EXPERIENCIAS QUE CUENTAN

Proyecto: Desarrollo de la Atención Primaria de Salud del Consejo Popular Luyanó Moderno

El alcance de las alianzas entre la cooperación descentralizada y las entidades locales en salud, durante el primer decenio del presente siglo, trascendió los programas de las Naciones Unidas. Es el caso del proyecto de alcance local ejecutado por Euskadi-Cuba con las instituciones de salud del municipio de San Miguel del Padrón, titulado: “Desarrollo de la Atención Primaria de Salud del Consejo Popular Luyanó Moderno”.

Se trata de un municipio periférico de la capital con menor desarrollo socio-económico

que otros de la provincia, que se benefició de un proyecto que tuvo entre sus objetivos: 1) la rehabilitación integral de 46 consultorios del médico de la familia, tanto en su construcción como en la dotación de equipamiento, 2) el fomento de la prevención en salud mediante el desarrollo de la práctica del deporte y la recreación sana en grupos vulnerables de esa comunidad, y 3) capacitación en enfoque de género a la actividad en salud del personal de la APS (Fleitas y González, 2008).

Una de las líneas de acción de la política de Salud del presente siglo ha sido fortalecer los policlínicos en su función docente, incorporándolos a la red electrónica de información creada desde 1992 con la fundación de *Infomed*, el Portal de Salud de Cuba. Ello permitió conectar este eslabón del servicio territorial a las Facultades de Ciencias Médicas que radicaban en todas las provincias y a las unidades de salud del nivel secundario y terciario, lo que ha tenido un efecto en la mejoría del acceso a la información científico-técnica que se produce a nivel internacional y nacional, y en la calidad del profesional de la salud que radica en las localidades.

El desarrollo de la ciencia y la técnica en Salud también tuvo un impulso en las localidades cubanas después de la investigación nacional sobre discapacidad, pues se tomó la decisión de crear, en al menos un policlínico por cada municipio del país, el servicio de control genético. Esto fomenta la investigación en esa área y contribuye a la detección masiva de malformaciones congénitas en mujeres embarazadas, dándole la opción a la pareja de continuar con el embarazo, o interrumpirlo si así lo desea.

Desde la década de los 60 hay una clara política de impulso a la industria y la investigación biomédica, a lo cual contribuyeron los programas de Salud, entre los cuales uno de los más destacados fue el de inmunización.

A partir de los años 90, como respuesta a la situación económica y la pérdida de mercados, se dio un mayor impulso a la producción de vacunas, a las tecnologías modernas para la detección precoz de diversas enfermedades, construcción de laboratorios de análisis y se impulsó la medicina natural.

Esos avances científicos fueron posibles con el respaldo institucional, que se concretó en la formación de centros provinciales y municipales encargados de su desarrollo. Se organizaron las consultas de medicina tradicional y natural en muchos policlínicos del país. La *Investigación sobre ciencia, tecnología y desarrollo humano en Cuba*, publicada en 2003, da cuenta de ese proceso que sigue siendo parte de la política actual del MINSAP y del Gobierno nacional.

La expansión y desarrollo de la tecnología también generó contradicciones en el campo de la salud, como el encarecimiento de los servicios de diagnóstico y el abandono del método clínico entre los médicos. Por eso, uno de los lineamientos del PCC que recogió el documento del VI Congreso se pronunció sobre la necesidad de: “Consolidar la enseñanza y el empleo del método clínico y epidemiológico y el estudio del entorno social en el abordaje de los problemas de salud de la población, de manera que contribuyan al uso racional de los medios tecnológicos para el diagnóstico y tratamiento de las enfermedades” (PCC, 2011, p. 24).

A pesar de las restricciones económicas que enfrenta el país en su proceso de desarrollo, agravadas por el bloqueo de EE. UU. la práctica de la medicina en Cuba revela resultados similares o superiores a los de países desarrollados. El Presupuesto del Estado es una herramienta de política económica que permite conocer cuáles son las prioridades y enfoques distributivos de los ingresos nacionales. Entre 1990 y 2008, a pesar de la adversa situación económica, el Gobierno cubano mantuvo la política de

**A PESAR DE LAS
RESTRICCIONES
ECONÓMICAS QUE
ENFRENTA EL PAÍS
EN SU PROCESO
DE DESARROLLO,
AGRAVADAS POR EL
BLOQUEO DE EE. UU.
LA PRÁCTICA DE LA
MEDICINA EN CUBA
REVELA RESULTADOS
SIMILARES O SUPERIORES
A LOS DE PAÍSES
DESARROLLADOS.**

incremento del presupuesto destinado al sector Salud y los gastos por habitante también se acrecentaron de 98,56 a 376,44 CUP (MINSAP, 2018, p. 117). Esta fue una etapa durante la cual los presupuestos locales del Estado hicieron los mayores aportes a la preservación de la salud de los habitantes de sus territorios. En 2008, los gastos en salud a nivel local representaban el 28,65 % del total, en tanto a nivel central, el 15,5 % (ONE, 2009, pp. 149-151).

Esos valores reflejan la prioridad de la salud en la política nacional. En el primer decenio del presente siglo, la política se encaminó también hacia el apoyo a la investigación científica en salud, con el fin de que la producción de tecnologías y medicamentos se convirtieran en una fuente de ingresos, como así sucedió. En la región latinoamericana se creó la oportunidad de un nuevo escenario político de intercambio solidario entre países que buscaban mejorar la situación de salud de sus poblaciones y, dado que Cuba había hecho una notable inversión en la formación de médicos y técnicos de salud durante la segunda mitad del siglo XX, se procedió a incorporar la modalidad del intercambio en servicios profesionales de salud.

Esa colaboración ha fortalecido la posición internacional de Cuba, y la exportación de bienes y servicios de este tipo pasó a ser una de las mayores fuentes de divisas para la economía del país.

5.3. EL ENFOQUE TERRITORIAL EN SALUD A PARTIR DE 2011. LA NUEVA REFORMA EN CURSO

El Lineamiento que sobre salud se aprobó en el VI Congreso del PCC expresa claramente la nueva política que se asume para abordar la solución a los problemas de restricciones

financieras y de calidad en los servicios, en su artículo 155: “Reorganizar, compactar y regionalizar, a partir de las necesidades de cada provincia y municipio, los servicios de salud, incluyendo la atención de urgencia y el transporte sanitario. Garantizar que el propio Sistema de Salud facilite que cada paciente reciba la atención correspondiente con la calidad necesaria” (PCC, 2011, p. 24).

A partir de 2011 se produce un reordenamiento de los servicios, a través del cual se pretende lograr un uso más eficiente de los recursos humanos y materiales disponibles, sin afectar los principios de organización del sistema. Existe también una política nacional en curso, que busca un mejor control de los recursos humanos y materiales y elevar la eficiencia en su uso.

Una de las características de ese proceso de reordenamiento ha sido la compactación de los servicios y de su personal, tendencia contraria a la que se produjo en décadas anteriores.³⁴ El resultado es cierta reducción en los valores de algunos indicadores de la cobertura en salud, como muestra la Tabla 5.5.

El reordenamiento busca garantizar la cobertura, pero no es garantía de total equidad en accesibilidad. El proceso se centra en una lógica de compactación, y aunque ha crecido el porcentaje de la población concentrada en zonas urbanas en el país (76,9 % en 2015), aún hay un monto importante en las áreas rurales —10 provincias del país tienen porcentajes por encima del promedio nacional de 23,1 %.

A ello se suma que todavía persisten diferencias en el desarrollo social de los ámbitos rurales y urbanos de Cuba en indicadores como acceso al agua potable, saneamiento, calidad de las carreteras, tipos de transporte que se usan y frecuencia de su acceso. La compactación obliga a retomar el tema de la lejanía entre la residencia y el servicio de salud, para que la cobertura se convierta en equidad en el acceso.

³⁴ El cambio de enfoque en la nueva reforma es lo que determina que se tome el 2011 como un nuevo período a evaluar, teniendo en cuenta que todas las anteriores se caracterizaron por la expansión institucional.

Tabla 5.5. Extensión de la cobertura en la APS y a nivel de hospitales. Cuba: 2011 y 2017.

Provincias	Policlínicos		Médicos de Familia		Hogares Maternos		Hospitales	
	2011	2017	2011	2017	2011	2017	2011	2017
Pinar del Río	20	20	705	764	8	6	5	5
Artemisa	20	19	451	519	9	10	4	4
La Habana	82	82	2 355	2 425	20	19	44	34
Mayabeque	20	20	394	418	9	9	4	4
Matanzas	28	28	725	706	8	8	10	10
Villa Clara	37	37	465	1 008	11	8	11	13
Cienfuegos	20	20	1 036	443	5	5	3	3
Sancti Spíritus	23	23	647	559	5	5	8	8
Ciego de Ávila	19	19	499	477	7	10	3	3
Camagüey	32	31	826	809	7	7	13	13
Las Tunas	14	14	597	647	10	10	6	5
Holguín	42	42	1 053	1 247	10	5	15	15
Granma	28	28	1 311	968	14	14	12	10
Santiago de Cuba	42	42	1 429	1 295	10	10	18	18
Guantánamo	22	22	774	733	8	3	4	4
Isla de la Juventud	3	3	100	86	2	2	1	1
Total	452	450	13 367	13 131	143	131	161	150

Fuente: MINSAP. Anuario Estadístico de Salud 2011, Dirección Nacional de Registros Médicos y Estadísticos, La Habana, 2012. pp. 147, 154-155. MINSAP. Anuario Estadístico de Salud 2017, Dirección Nacional de Registros Médicos y Estadísticos, La Habana, 2018. pp. 122, 129-130.

Si el modelo del médico de familia se creó para fortalecer la labor de prevención, es necesario seguir una política de reordenamiento del servicio de salud en el nivel primario diferente al secundario, en relación a los niveles de desarrollo social. Y aunque durante el período los policlínicos no se han reducido de manera sensible, la cantidad de médicos de la familia ubicados en la comunidad sí lo ha hecho.

En regiones como Granma, Santiago de Cuba y Guantánamo, conocidas por su ruralidad y extensas zonas montañosas, esa reducción se torna sensible, lo que tiende a afectar el acceso oportuno a los servicios médicos. Tanto Granma como Guantánamo ostentan los porcentajes más altos de población rural del país, 38,6 % y 36,3 %, respectivamente (ONEI, 2016, p.18). Es Cienfuegos, sin embargo, la que muestra mayor reducción de médicos en esa especialidad. En tanto Pinar del Río, La

Habana, Artemisa, Mayabeque y Villa Clara registran incrementos en ese personal de salud.

Debe destacarse que otras acciones reflejan una continuidad en la política de Salud diseñada en décadas anteriores, tales como una mayor participación de las entidades locales en la gestión de la situación de salud de la población. La Tabla 5.6 recoge el dato de la distribución del gasto de salud del Presupuesto Nacional y la continuidad en el papel creciente que los gobiernos locales desempeñan en su formación. Se observa un incremento en el gasto de salud tanto nacional como a nivel local.

A pesar de las dificultades económicas que enfrenta el país y de su lento crecimiento, el presupuesto ejecutado en salud, en 2017, fue 7 047 250 pesos, y creció respecto a 2011; igual que el gasto por habitante

SE REFLEJA UNA CONTINUIDAD EN LA POLÍTICA DE SALUD DISEÑADA EN DÉCADAS ANTERIORES, SE OBSERVA UN INCREMENTO EN EL GASTO DE SALUD TANTO NACIONAL COMO A NIVEL LOCAL

pasó de 438,36 a 626,63 pesos (MINSAP, 2018, p. 117).

Por otra parte, la concentración y compactación se produce en un contexto donde se preservan formas de actuar ya consolidadas, como la de trabajar con programas y apoyarse en la participación de la población a nivel local para enfrentar las epidemias de enfermedades transmisibles. En esas circunstancias, la APS sigue teniendo un gran valor como subsistema que da respuesta a variados problemas de salud de la población. En 2017 ella concentraba el 93,4 % de las consultas externas y el 61,5 % de las de cuerpo de guardia, el resto se realizaba en hospitales (MINSAP, 2018, p. 143).

Durante el presente decenio, el país se ha visto azotado por el dengue, el chikungunya y el zika, estas dos últimas de nueva aparición en la región. Y el trabajo más importante de control de tales epidemias ha descansado en las entidades de la APS, lo cual tiene un doble impacto: 1) positivo, debido a que su accionar ha mantenido bajo control el efecto de las epidemias sobre la salud de la población, 2) pero también negativo, dada la carga que ha significado para los médicos y enfermeras de la familia acometer esa actividad y el costo de un menor tiempo de dedicación a otras acciones, como las visitas al hogar para darle seguimiento a la salud de personas que lo requieran y el control sobre otros problemas que afectan a la población como pueden ser el alcoholismo, la violencia intrafamiliar, la diabetes, etc.

En el año 2016, la población mayor de 60 años ya representaba el 19,4 % del total; este indicador refleja la inversión social que ha ejecutado durante décadas la política nacional. El 79 % de esa población se halla en zonas urbanas y el 21 % en rurales. Este es un proceso que atañe a todas las regiones de Cuba, pero afecta más a la capital (21,1 %) y a dos de las provincias de la zona central: Villa Clara (23,1 %) y Sancti Spiritus (21,0 %).

Debido a la sobremortalidad masculina y la mayor esperanza de vida de las mujeres (80 años), la población femenina en 2016, en esas edades, representaba el 53,1 % de todos los adultos mayores, y el 20,7 % del total de las mujeres cubanas, (ONEI, 2017).

El envejecimiento genera retos para el trabajo en Salud, debido a que propicia el aumento de enfermedades degenerativas y exige un mejor desarrollo de los servicios de cuidados. Las enfermedades degenerativas no solo traen sufrimiento a quien las padece sino también a sus cuidadores, que con frecuencia son miembros de la familia.

La demencia y la enfermedad de Alzheimer han transitado, de la décima posición entre las principales causas de muerte en 1990, a la sexta en 2017, con valores crecientes de 8,9 por cada 100 000 habitantes a 41,0, respectivamente (MINSAP, 2018). Y el sexo femenino, que constituye la mayoría de la población anciana debido a su mayor sobrevivencia, es el que más sufre estas enfermedades.

Para ellas es esta la quinta causa de muerte, con una tasa de 50,1 por cada 100 000 mujeres (MINSAP, 2018). Son también las mujeres quienes enfrentan, desde múltiples roles la atención a esas personas. Es a las mujeres a quienes les siguen asignando el papel más importante en los procesos del cuidado.

La amplia participación de la mujer en la salud refleja también su ascenso en profesiones de prestigio que la empoderan, proceso derivado de la influencia que esta profesión ejerce sobre la población.

También se espera responsabilidad ante los más de 30 programas que funcionan en el país, muchos de los cuales tienen salida en ese nivel de atención, trabajo de prevención en salud y atención especializada hacia una población que envejece aceleradamente y cuyas enfermedades crónicas y degenerativas

Tabla 5.6. Distribución del gasto en salud. Comparación entre 2011 y 2015 (millones de pesos).

Conceptos	2011		2015	
	Total	Por ciento (%)	Total	Por ciento (%)
Gastos Totales del Presupuesto del Estado	46 015	100	55 277	100
Actividades Presupuestadas	30 728	66,78***	35 274	63,8***
Gastos en Salud y asistencia social	7 314	-	10 650	-
Por ciento sobre gastos totales		15,9		19,26
Por ciento sobre actividad presupuestada		23,8		30,19
Gastos Totales del Presupuesto del Gobierno Central	32 479	70,58*	33 648	60,87*
Actividades Presupuestadas	17 978	58,51**	13 646	48,70**
Gastos en Salud y asistencia social	2 788	-	742	-
Por ciento sobre gastos totales		8,58		2,2
Por ciento sobre actividades Presupuestadas		15,5		5,4
Gastos Totales del Presupuesto de los Gobiernos Locales	13 536	29,42*	17 178	39,13*
Actividades presupuestadas	12 750	41,49**	17 178	51,30**
Gastos en Salud y asistencia social	4 527	-	7 641	-
Por ciento sobre gastos totales		33,44		44,48
Por ciento sobre actividades presupuestadas		35,5		44,48

Fuentes: ONEI. Anuario Estadístico de Cuba 2015, República de Cuba, 2016. pp 159-161. *Por ciento con relación al Gasto Total del Estado. ** Por ciento con relación a las actividades presupuestadas del Estado. *** Por ciento que representa con respecto a los gastos totales del Estado.

impactan la calidad de vida del paciente que la padece y del familiar que cuida.

La localidad, y como parte de ella la APS, es el escenario para los cuidados al adulto mayor, pero es necesario fortalecer ese tipo de servicios y dotar a las familias que enfrentan esos cuidados de un sistema de protección más adecuado, que incorpore el enfoque de género, que tenga en cuenta al cuidador, considere el estrato socioeconómico de las familias y las particularidades sociales de cada territorio.

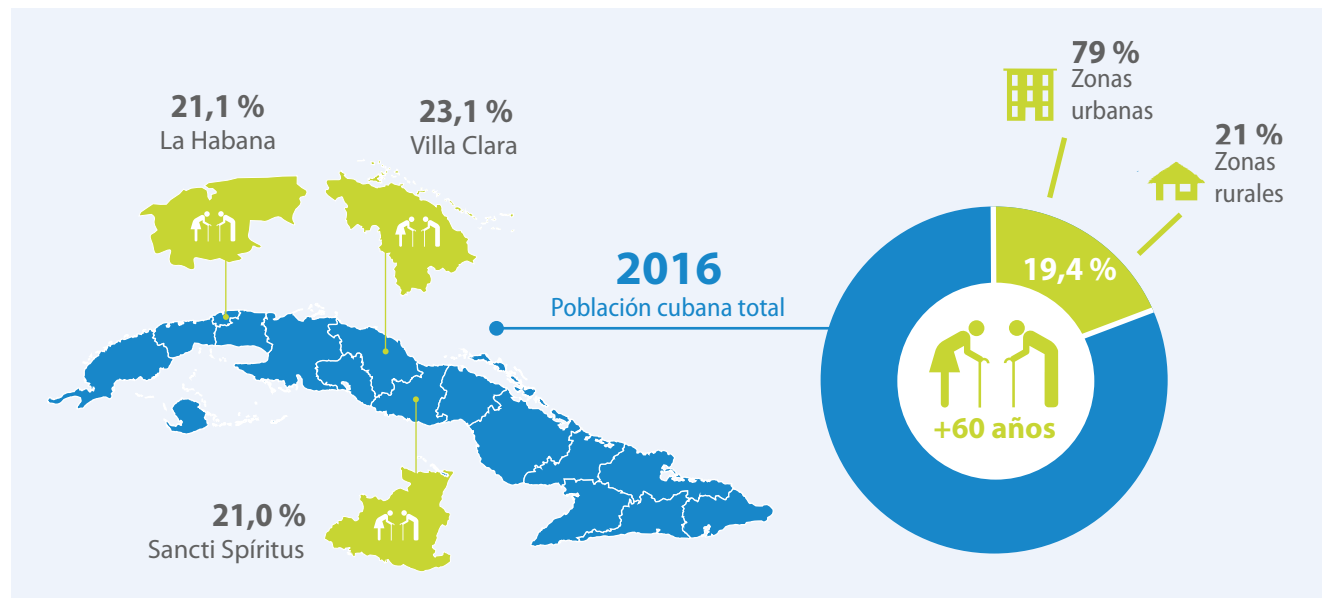
El Sistema de Salud tiene experiencia de atención a los ancianos en la APS. Los círculos de abuelos y las casas de abuelos funcionan vinculados a ese nivel de atención. En 2017 existían en el país 287 casas de abuelos y 150 hogares de ancianos, los cuales atienden a una población de 11 156 adultos mayores, de los cuales 9409 son internos y 1747 semiinternos (MINSAP, 2018). Estas instalaciones están distribuidas por todas las provincias, pero

no logran satisfacer todas las necesidades que reclama la atención a esta población. En particular, los hogares de ancianos acumulan problemas constructivos que repercuten en la calidad del servicio.

El Programa del Adulto Mayor surgió en 1974 y se organizó en tres subprogramas, uno de los cuales tiene que ver con la atención comunitaria que fomenta el trabajo gerontológico, otro con la atención en las instituciones de asistencia social y el tercero con el servicio en hospitales. Desde entonces hasta la fecha, se ha innovado mucho y se han desarrollado las actividades que tienen repercusión sobre la responsabilidad que le corresponde a la Salud Pública, en relación a lograr la calidad en el proceso de envejecimiento.

Sin embargo, este sigue siendo un grupo vulnerable de la sociedad, portador de la mayor morbilidad y el que también sufre con más intensidad el impacto de las desigualdades

Población mayor de 60 años en Cuba: 2016.



Fuentes: CEPDE, 2016

socioeconómicas que persisten. Esa situación reclama de la necesidad de una evaluación nacional del programa, de la reformulación del mismo a las nuevas circunstancias del contexto social, económico y del propio envejecimiento. En ese proceso se requiere incorporar mejor la mirada de género y las contribuciones que pueden hacer las localidades.

Teniendo en cuenta el alcance que tiene este proceso como problema de salud pública, este puede ser uno de los retos más importantes del SNSP en el contexto de una estrategia donde se compactan los servicios y se plantea la necesidad de reducir los costos. El desafío está en encontrar fórmulas que permitan aliviar a la familia de los costos de los cuidados y no descargarlos sobre ellas, porque al pensar en el anciano no se puede olvidar que la familia sigue siendo el escenario fundamental para sus cuidados.

La respuesta puede estar en la mejor integración en el trabajo de brindar salud a ese grupo humano con los servicios de APS y las instituciones comunitarias, entre ellas la familia. La localidad sigue siendo la mejor solución a los problemas de salud que allí se generan,

pero tiene que ser bajo principios universales que no contradigan las singularidades de cada una.

La reducción de los valores en algunos indicadores básicos de mortalidad que muestra la Tabla 5.7, según provincias de Cuba, es una evidencia de que la compactación no ha afectado la calidad del estado de salud de niños y mujeres embarazadas.

La TMM sigue mostrando disparidades por provincias. En relación al indicador Esperanza de Vida que recoge la Tabla 5.7, si se compara con períodos precedentes, se puede identificar la evolución positiva del mismo. El incremento de la Esperanza de Vida se produjo tanto en hombres (76,50), como en mujeres (80,45), y se mantiene la tendencia de la mayor supervivencia femenina.

Los mejores valores de la Esperanza de Vida los tienen dos provincias de la región oriental: Las Tunas y Holguín; en el caso de la segunda, tanto para mujeres como para hombres. La Habana ostenta la brecha mayor entre hombres y mujeres con 5,3 años, debido a la más baja esperanza de vida de los hombres.

ES NECESARIO FORTALECER A NIVEL LOCAL LOS SERVICIOS DE CUIDADO AL ADULTO MAYOR, CONSIDERAR EL ESTRATO SOCIOECONÓMICO DE LAS FAMILIAS INVOLUCRADAS EN ESE CUIDADO Y LAS PARTICULARIDADES SOCIALES DE CADA TERRITORIO

El Mapa 5.1 de la Mortalidad Infantil por municipios revela mayores diferencias en el comportamiento de la tasa a esa escala que al nivel provincial, pero sus valores siguen mostrando un resultado positivo. Aparecen dos municipios extremos como Maisí y Sandino, con bajos niveles comparativos de desarrollo económico y un alto componente rural, los cuales exponen un comportamiento cero en su valor. De esto se infiere que no existe una determinación automática del desarrollo social sobre este indicador, si hay una mediación adecuada de la gestión en salud.

La expansión de la APS a todos los municipios de Cuba ha hecho posible eso. La tasa nacional en 2016 fue de 4,3 por mil nacidos vivos.

5.4. DETERMINANTES SOCIALES DE LA SALUD

Los estilos de vida se adquieren en contextos familiares y socioeconómicos que propician determinadas prácticas que pueden ser saludables o no.

El entorno social generado por la política socioeconómica es decisivo para promover oportunidades saludables y una cultura de la higiene individual. La salud no es solo una responsabilidad del sistema sanitario, la familia y el individuo, es un compromiso de toda la sociedad, por eso la actuación para lograr salud para todos debe basarse en la intersectorialidad.

UN DESAFÍO ESTÁ EN ENCONTRAR FÓRMULAS QUE PERMITAN ALIVIAR A LA FAMILIA DE LOS COSTOS DE LOS CUIDADOS DE LOS ADULTOS MAYORES Y NO DESCARGARLOS SOBRE ELLAS

Tabla 5.7. Distribución provincial de los indicadores básicos de salud. Cuba: 2011-2017.

Provincias	Tasa Mortalidad Infantil (por mil nacidos vivos).		Tasa Mortalidad en menores de 5 años (por mil nacidos vivos).		Tasa Mortalidad Materna (MM) (por 100 mil nacidos vivos).		Esperanza de vida al nacer (EVN) (años).
	2011	2017	2011	2017	2011	2017	
Pinar del Río	4,0	2,1	4,8	4,1	28,9	-	79,03
Artemisa	3,9	3,7	6,0	5,2	85,5	-	77,94
La Habana	4,3	4,4	5,6	5,6	59,2	48,6	77,36
Mayabeque	5,7	5,3	7,4	6,4	71,5	-	78,00
Matanzas	5,4	5,7	6,2	7,5	25,5	41,5	78,03
Villa Clara	5,7	4,6	6,7	5,6	11,9	27,3	79,43
Cienfuegos	5,0	4,4	6,1	5,3	43,2	72,7	78,80
Sancti Spíritus	5,9	2,0	7,2	2,2	19,0	21,7	79,10
Ciego de Ávila	4,4	3,8	5,5	5,7	-	63,9	78,51
Camagüey	5,6	3,0	6,6	5,1	51,9	37,1	78,30
Las Tunas	3,5	4,2	4,7	4,9	58,7	33,8	79,83
Holguín	4,0	3,3	4,7	5,0	31,0	38,4	79,80
Granma	4,4	4,7	5,0	5,8	17,6	32,9	78,97
Santiago de Cuba	5,9	4,0	7,0	5,8	61,4	57,1	78,05
Guantánamo	6,1	4,7	7,4	5,9	25,2	60,5	79,09
Isla de la Juventud	7,9	4,7	9,6	8,2	-	-	78,03
Total	4,9	4,0	6,0	5,5	40,6	38,3	78,45

Fuente: MINSAP. Anuario Estadístico de Salud 2011, Dirección Nacional de Registros Médicos y Estadísticos, La Habana, 2012, pp. 58, 92; MINSAP. Anuario Estadístico de Salud 2017, Dirección Nacional de Registros Médicos y Estadísticos, La Habana, 2018, pp. 48, 82; ONEI. Anuario Demográfico de Cuba 2016, La Habana, 2017, p 78.

La mortalidad infantil en Cuba.



Fuentes: ONEI, 2016.

Existe un conjunto de factores de naturaleza más estructural, tales como las desigualdades sociales: de género, pobreza, edad, raza y territorio, que podrían estar afectando el estado de salud de grupos que viven en localidades diferentes por su nivel de desarrollo, las cuales explican la variabilidad de sus tasas de mortalidad e influyen sobre las enfermedades que provocan la muerte directa.

La mayoría de las investigaciones sociales en el país sobre pobreza han asumido la salud como sistema de protección y no se ha indagado lo suficiente sobre los vínculos entre las condiciones de vida de familias pobres y su morbilidad; y en algunas donde se ha planteado ese objetivo de pesquisar sus resultados se refieren a un universo muestral muy limitado [Astraín (1998), Astraín (2004), Fleitas, 2013]].

En la sociedad cubana persisten problemas en los procesos de reproducción de la vida cotidiana de familias, tales como:

- Pérdida de la capacidad adquisitiva del salario y las pensiones de las personas.

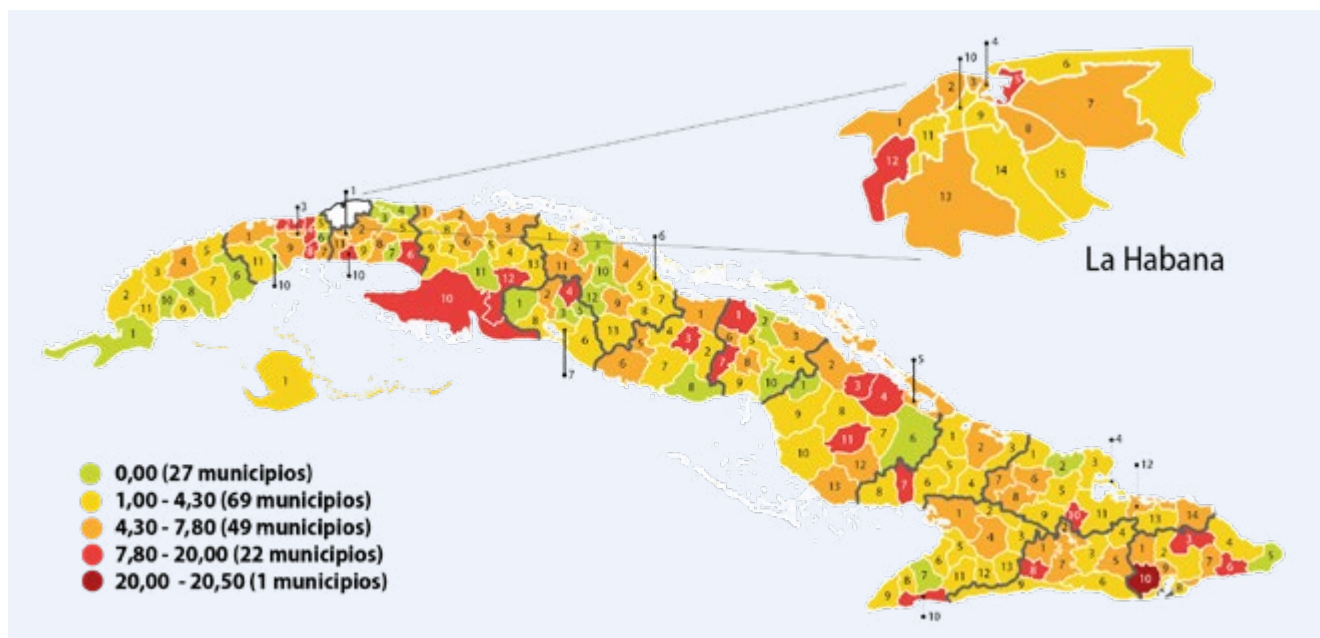
- Insatisfacción de la demanda en el transporte público.
- Un porcentaje significativo del fondo habitacional en condiciones regulares o malas.
- Dificultades con servicios básicos como el saneamiento y el acceso al agua potable.
- Problemas en la calidad del consumo alimentario.

Si se considera el acceso al agua potable, tan esencial para determinar la vida saludable de los miembros de un hogar, puede apreciarse las diferencias que persisten entre territorios rurales y urbanos. En 2014, la población urbana que disfrutaba de conexiones domiciliarias era el 85,4 %, mientras que la de zonas rurales el 38,5 %. El indicador de conexiones domiciliarias, refleja la mejor facilidad del acceso, y ayuda a comprender la carga de las mujeres en el trabajo doméstico, en torno a la higiene del hogar (ONEI, 2015 a).

En realidad, si se analizan los valores de estos indicadores, podría pensarse que un pequeño segmento de la población cubana enfrenta

SE INFIERE QUE NO EXISTE UNA DETERMINACIÓN AUTOMÁTICA DEL DESARROLLO ECONÓMICO SOBRE LA TASA DE MORTALIDAD INFANTIL SI HAY UNA MEDIACIÓN ADECUADA DE LA GESTIÓN EN SALUD.

Mapa 5.2. Municipios del país con cero mortalidad infantil. Cuba: 2016.



Nota: Ver la numeración de los municipios en el Anexo 23.

Fuente: Elaboración propia a partir de ONEI (2016).

problemas menores en el acceso al agua potable. En investigaciones territoriales desarrolladas por Fleitas y Voghon (2012), Fleitas (2013) y Solares (2017), se exponen resultados sobre las irregularidades en el acceso al agua potable en diferentes municipios de la capital, y los diversos conflictos entre vecinos e intra-familiares que tales problemas acarrearán.

La irregularidad de ese acceso se asocia a la situación de sequía que cada cierto tiempo experimenta el país y su efecto sobre la regulación del líquido que se suministra a la población, así como las roturas frecuentes, en diferentes provincias y municipios, de una red hidráulica envejecida. Se podrá comprender las implicaciones que tiene sobre el bienestar de la población, en particular sobre quienes llevan el peso de los procesos de cuidado en las familias cubanas.

La carga adicional que experimentan las mujeres cubanas depende no solo de la frecuencia del suministro de agua al hogar, también del tipo de tecnología con que hacen el lavado y la disponibilidad de una lavadora o de los ingresos para comprarla.

En la presente década se está ejecutando una política de inversiones para la solución del acceso al agua potable en las provincias del país donde se concentra la mayor cantidad de población, es el caso de La Habana y Santiago de Cuba. Ello debería reflejarse en la solución a las dificultades mencionadas, contribuyendo a que Cuba esté en mejores condiciones de cumplir las metas del Objetivo 6 de los ODS.

Los problemas con el acceso al agua afectan también el saneamiento. Los valores de los indicadores de cobertura de agua potable y de saneamiento por provincias que muestra el Gráfico 5.1 visibilizan las diferencias territoriales: Granma se encuentra en la situación de mayor desventaja en el acceso al agua potable, mientras que Santiago de Cuba en el saneamiento.

Los valores de ambos indicadores no recogen toda la complejidad de su expresión en los hogares cubanos, hacia el interior de los cuales su acceso está determinado también

por la calidad constructiva de los baños, la existencia de conexiones domiciliarias y el uso de las tecnologías para evacuar las excretas y recoger los desechos.

Existen diferencias en el acceso al agua y el saneamiento entre los hogares cubanos, en algunos está provocando problemas de higiene que se reflejan en la alta morbilidad de diarreas y parasitismo que persiste. La Tabla 5.8 muestra entre 2011 y 2017 las tasas sobre casos atendidos con diarreas agudas, y aunque se nota una mejoría, aún es alto el porcentaje de su incidencia.

Como se puede observar, la distribución de algunas enfermedades en el actual período muestra una significativa incidencia tanto de las no transmisibles, como de las transmisibles, en la morbilidad de la población, en lo que inciden aspectos sociales ya mencionados.

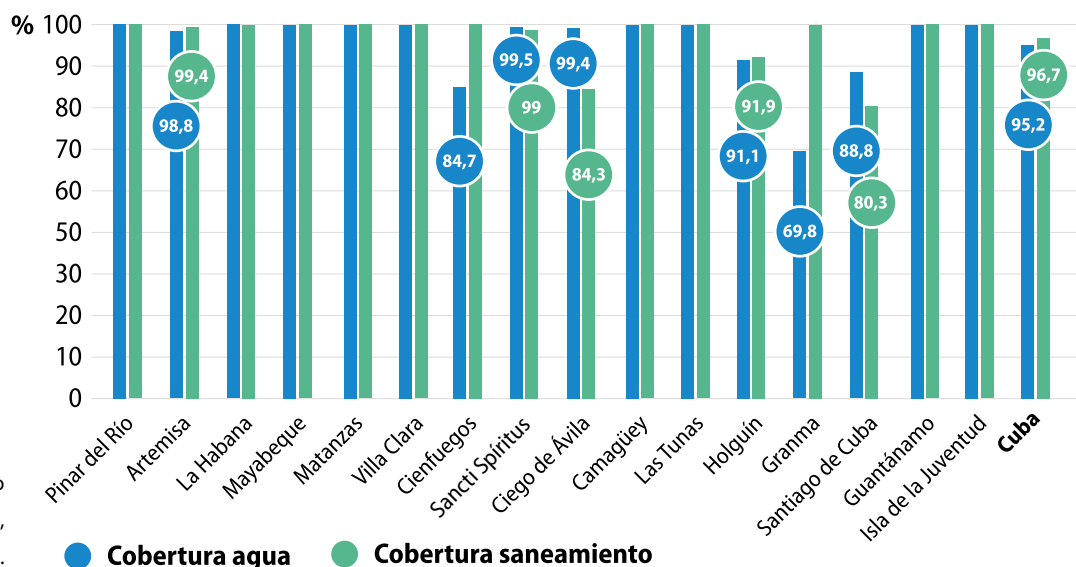
El problema con la higiene individual y social no es el único que complica el escenario de la salud. Los problemas en la calidad de los alimentos que acostumbra consumir

la población, ya sea por un estilo de consumo alimentario no saludable o porque el mercado no ofrece las opciones adecuadas y hay dificultades con la disponibilidad y el acceso, repercuten sobre el incremento de la Diabetes y la Hipertensión Arterial (HTA).

Las condiciones de la vivienda están reconocidas como una determinante social de la salud. El hacinamiento propicia la transmisión de tuberculosis y enfermedades respiratorias agudas. Los problemas con el acceso al agua segura y el saneamiento intradomiciliario, en los entornos barriales, influyen en las diarreas e infecciones intestinales, las cuales tienen valores bajos de prevalencia en la mortalidad, pero altos en la morbilidad de la población, en particular entre niños y niñas.

La insuficiente iluminación natural, provocada por múltiples causas, desencadenan enfermedades oculares. La precariedad de la estructura de la vivienda crea riesgos para los accidentes que son más frecuentes entre aquellas personas que pasan más tiempo en el hogar (mujeres, ancianos y niños).

Gráfico 5.1. Distribución de la cobertura de agua y saneamiento por provincias. Cuba: 2014.



Fuente: ONEI Anuario Estadístico de Cuba, 2015. La Habana. 2016, p. 60.



Tabla 5.8. Comportamiento de algunos indicadores de morbilidad. Cuba: 2011 y 2017

Provincias	Tasa* de Diabetes Mellitus		Tasa** de Tuberculosis		Tasa* de HTA		Tasa* Atención médica por Diarreas Agudas	
	2011	2017	2011	2017	2011	2017	2011	2017
Pinar del Río	44,4	58,8	7,3	4,1	259,4	225,9	61,8	24,6
Artemisa	42,7	61,5	4,3	4,3	194,6	233,1	59,6	29,1
La Habana	69,9	80,7	8,1	9,8	217,8	260,6	84,2	28,9
Mayabeque	44,3	62,5	7,3	13,6	138,6	177,9	81,8	38,1
Matanzas	50,8	84,3	5,0	3,1	238,0	259,9	56,9	20,4
Villa Clara	43,0	60,5	8,6	6,5	202,7	234,2	62,6	26,0
Cienfuegos	46,1	60,3	6,9	6,8	210,8	230,1	56,6	18,3
Sancti Spíritus	50,7	78,9	5,4	7,9	230,0	258,1	51,2	26,5
Ciego de Ávila	31,5	51,4	17,7	10,3	195,6	230,7	58,5	17,6
Camagüey	52,3	82,6	3,0	3,5	185,6	222,4	58,5	23,3
Las Tunas	28,3	42,9	8,0	6,3	188,1	229,2	50,3	14,8
Holguín	31,6	41,0	4,3	3,9	210,1	206,7	39,4	19,4
Granma	37,0	45,6	7,3	6,3	198,9	179,6	38,7	19,5
Santiago de Cuba	33,1	49,2	6,1	5,4	154,1	195,6	42,1	25,8
Guantánamo	32,2	43,5	2,5	1,7	160,2	184,7	42,9	13,6
Isla de la Juventud	44,9	62,9	7,0	3,6	164,7	172,0	61,0	29,3
Cuba	45,7	62,2	6,7	6,3	201,2	225,1	58,3	23,7

Fuente: MINSAP. Anuario Estadístico de salud 2011, Dirección de Registros Médicos y Estadísticos, La Habana, 2012, pp. 111; Situación de salud en Cuba. Indicadores Básicos. Dirección de Registros Médicos y Estadísticos de Salud. La Habana, 2011; Anuario Estadístico de salud 2017, Dirección de Registros Médicos y Estadísticos, La Habana, 2018, pp. 92, 97; Situación de salud en Cuba. Indicadores Básicos. Dirección de Registros Médicos y Estadísticos de Salud. La Habana, 2018. *Por mil habitantes. ** Por cien mil habitantes.

La inseguridad que proporciona una vivienda, con las características mencionadas, propicia el estrés, que cuando dura mucho tiempo sin solución se torna crónico y afecta las relaciones familiares. En 2010 Cuba tenía el 43 % de sus viviendas en estado regular o malo (Barceló y González, 2016, p. 35). Este es uno de los principales problemas de bienestar que aún no ha tenido una solución definitiva.

El énfasis reciente en el fortalecimiento de las funciones y atribuciones de los municipios, elevado a rango constitucional, incluye un enérgico plan de construcción de viviendas para dar solución básica en el plazo de una década. Correspondería a los municipios un importante papel en la construcción de sus viviendas, en la producción local de materiales de construcción y en el aporte de fuerza de trabajo.

06

EDUCACIÓN UNIVERSAL, SISTEMA NACIONAL Y DESARROLLO LOCAL: ¿DÓNDE ESTAMOS?



Coordinador:

Jonathán Quirós Santos

Otros autores:

Mayra Tejuca Martínez

Jorge González Corona

» MENSAJES CLAVE

- El sistema nacional de educación, universal, gratuito e inclusivo en todos sus niveles, ha posibilitado una población masivamente alfabetizada y de altos niveles educativos.

- La educación en Cuba constituye una prioridad, y así se refleja en el Presupuesto del Estado. No obstante, existen limitaciones materiales en términos constructivos, disponibilidad de mobiliario, acceso a Internet, equipos de cómputo y laboratorios, así como el completamiento de docentes frente al aula en algunos niveles.

- La dirección y planificación del sector educacional está integrada a los programas de desarrollo del país, lo que ha servido como instrumento para extender la educación general de 12 grados (primaria, secundaria básica y preuniversitario) y consolidar la atención de casi 34 000 niños y jóvenes con necesidades educativas especiales.

- El perfeccionamiento continuo del sistema de ingreso a la Educación Superior, la necesaria calidad y equidad en el acceso, así como la atención al claustro, deben continuar siendo una prioridad estratégica de la universidad cubana.

- El crecimiento reciente de la matrícula del nivel universitario —fundamentalmente asociado a las modalidades de Curso por Encuentros y Educación a Distancia— ha venido a compensar las brechas de acceso acumuladas por la Educación Superior en los últimos años.

- Como resultado del proceso de integración universidad-localidad, los Centros Universitarios Municipales han capacitado cientos de profesionales, identificado Iniciativas de Desarrollo Local relevantes y generado alianzas estratégicas para impactar sobre el progreso económico y social, y la sostenibilidad del modelo de desarrollo.

- El desarrollo local requiere conocimientos, tecnología e innovación, para lo cual resultan esenciales las alianzas entre las universidades y las localidades en el país.

INTRODUCCIÓN

El capítulo está dedicado a la educación en Cuba, cuyos resultados son relevantes y destacados en el contexto de la política social aplicada a partir de 1959, que ha sido capaz de transformar el mapa educacional y mostrar resultados de punta en el ámbito regional y mundial. El objetivo es mostrar cómo en la educación se han obtenido realizaciones que cumplieron los ODM y existen certezas en las perspectivas de cumplimiento de la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Se trata también de evaluar los retos y desafíos de la educación en Cuba, en el contexto de las transformaciones en marcha de la Actualización del Modelo Económico y Social, así como la imbricación de los cambios en el sector para dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030.

En la primera parte se presenta la evolución general del Sistema de Educación en Cuba,

sus principios y rasgos distintivos, así como el análisis de la formación de docentes y los procesos de evaluación y perfeccionamiento del sector, en los centros adscritos al Ministerio de Educación. En la segunda parte predomina la enseñanza superior, sus resultados, las transformaciones en curso y el vínculo de las universidades con el desarrollo local y sus perspectivas.

6.1. EL SISTEMA DE EDUCACIÓN EN CUBA

La educación, universalmente aceptada como un derecho humano, es también una premisa indispensable para aprovechar el desarrollo científico y técnico en beneficio de la humanidad. En la Cuba actual destaca el sostenido esfuerzo por mejorar las condiciones de vida de la sociedad y asegurar el acceso gratuito y masivo de todos a la educación, condición necesaria para lograr el crecimiento económico con respeto ambiental y formar seres humanos dignos, solidarios, laboriosos y honestos.

Un amplio consenso internacional admite que las transformaciones educacionales en Cuba han sido de muy alto valor.

En esta realidad cubana es suceso corriente que un estudiante recorra el trayecto entre la educación primaria y la graduación universitaria sin pagar.

La Educación en Cuba antes de 1959

- De 6 000 000 de habitantes, 2 000 000 eran analfabetos o semianalfabetos.
- El 23,6 % de la población de 10 y más años de edad era totalmente analfabeta, porcentaje que alcanzaba al 41 % de la población rural en esas mismas edades. Solamente asistía a las escuelas el 55,6 % de las niñas y niños en las edades de 6 a 14 años.

- En las zonas rurales más apartadas de la capital la asistencia escolar era solamente del 40,8 %.

- En el grupo de edades de 15 a 19 años, únicamente el 17 % estaba inscrito en alguna institución escolar, índice que se reducía al 7 % de la población residente en zonas rurales.

- Unos 10 000 maestros graduados estaban desempleados por falta de escuelas y de presupuesto para la educación.

- La discriminación de la mujer se reflejaba en el alto número de analfabetas, su escaso acceso a la educación primaria, media y superior. La discriminación por razones de género, color de la piel, posición económica, creencias religiosas, entre otras, se encontraban presentes en el sistema de educación.

- La atención en instituciones escolares de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes con necesidades educativas especiales era prácticamente inexistente.

- Apenas existían unas pocas escuelas para la formación de obreros calificados y técnicos de nivel medio, y estaban localizadas en su mayoría en La Habana.

- Existían solo tres universidades públicas, y en el curso 1956-57 su matrícula conjunta fue de solo 15 609 estudiantes.

A partir del triunfo del proceso revolucionario, la política educacional se trazó como objetivos inmediatos la erradicación del analfabetismo y la extensión de los servicios educacionales gratuitos a toda la población escolar y adulta. Esto se logró mediante la creación de miles de escuelas y la formación acelerada de maestros y profesores.

En su aplicación, se procuró:

- Educación gratuita y con calidad creciente, como una obligación del Estado y el Gobierno.
- Incorporación de los adelantos científicos y tecnológicos a los planes, programas de estudio y textos escolares.
- Carácter laico del sistema escolar.
- Integración del estudio con actividades prácticas de utilidad social, mediante diferentes modalidades adecuadas a la edad y conocimientos de los educandos; y la progresiva eliminación de las desigualdades territoriales.
- Aprendizaje de la Historia de Cuba y del mundo; la solidaridad internacional; el respeto a la diversidad, así como la lucha permanente contra todo tipo de discriminación.
- Educación ambiental y la vinculación creciente de la escuela con la familia y la comunidad.

Tanto en el artículo 51 de la Constitución de la República de Cuba de 1976, como en el 73 de la recientemente aprobada (2019), la educación es un derecho. En esta última, como en la

anterior, es una responsabilidad del Estado, "... que garantiza servicios de educación gratuitos, asequibles y de calidad para la formación integral, desde la primera infancia hasta la enseñanza universitaria de posgrado. El Estado, para hacer efectivo este derecho, establece un amplio sistema de instituciones educacionales en todos los tipos y niveles educativos, que brinda la posibilidad de estudiar en cualquier etapa de la vida de acuerdo a las aptitudes, las exigencias sociales y las necesidades del desarrollo económico-social del país" (Constitución de la República de Cuba, 2019).

La educación en Cuba ha transitado por sucesivas etapas, que tienen su punto de partida en la Campaña Nacional de Alfabetización de 1961, en la que fueron beneficiadas 707 212 personas. La fuerza alfabetizadora estuvo integrada por 100 000 estudiantes, 13 016 obreros, 120 632 ciudadanos no vinculados laboralmente y 34 772 profesores, que se incorporaron a esta tarea de forma voluntaria y sin percibir remuneración. Posteriormente, en coordinación con los sindicatos y otras organizaciones sociales, organismos e instituciones, se llevaron a cabo las llamadas Batallas por el Sexto y el Noveno Grados, mediante las cuales más de 2 000 000 de ciudadanos elevaron su nivel escolar (MINED, 1981).

EL ESTADO, PARA HACER EFECTIVO EL DERECHO A LA EDUCACION, ESTABLECE UN AMPLIO SISTEMA DE INSTITUCIONES EDUCACIONALES EN TODOS LOS TIPOS Y NIVELES EDUCATIVOS, QUE BRINDA LA POSIBILIDAD DE ESTUDIAR EN CUALQUIER ETAPA DE LA VIDA DE ACUERDO A LAS APTITUDES, LAS EXIGENCIAS SOCIALES Y LAS NECESIDADES DEL DESARROLLO ECONÓMICO-SOCIAL DEL PAÍS.



La dirección y planificación del desarrollo educacional a escala social, integrada a los programas de desarrollo industrial, agrícola y de los servicios fundamentales, sirvieron como instrumentos para organizar la participación masiva en la extensión de la educación general de doce grados (primaria, secundaria básica y preuniversitario), la formación de obreros calificados y técnicos medios y la ampliación de la educación superior.

En las edades preescolares, mediante programas educacionales, los círculos infantiles —creados en 1961— ofrecen atención educativa, nutricional y de salud a niños y niñas menores de seis años, con un enfoque intersectorial. En el año 2016 existían 1084, con una matrícula total de 135 851 niños y niñas, atendidos por 22 032 personas técnicamente capacitadas, con 124 458 madres beneficiadas (ONEI, 2017).

Otra vía no institucional está basada en la familia como principal protagonista del desarrollo y cuidado de los niños y niñas, mediante “Educa a tu hijo”³⁵, programa social de atención educativa integral que trata los diversos aspectos de la formación en estas edades, tales como salud, nutrición, progreso intelectual, socio-afectivo y protección, todo ello de manera intersectorial y participativa. Iniciado nacionalmente en el curso 1992-1993, este programa de educación comunitaria de carácter nacional por vías no formales atendió 463 000 niños y niñas en el curso 2017-2018 (Rodríguez, 2018).

³⁵ Reconocido como ejemplo de atención integral y de participación en las ediciones del 2001 y 2003 del Estado Mundial de la Infancia de la UNICEF, las razones que explican su alta cobertura son: la repercusión que tiene la atención desde las edades más tempranas en el posterior desarrollo del ser humano, el enorme potencial que representa la familia para la educación de sus hijos, especialmente en estas edades; el no incremento de instituciones infantiles como resultado de las difíciles condiciones económicas del país a partir de los años 1990; la extensión de la licencia de maternidad retribuida, que permite a la madre trabajadora atender en el hogar a su hijo(a) hasta el año de edad y la existencia de zonas rurales y de montaña donde habitan familias con niños y niñas de estas edades, distantes de instituciones infantiles. Ha sido adaptado con asesoría cubana a varios países de la región.

El alcance universal de la educación primaria creó las condiciones para el crecimiento acelerado de la educación media y superior. El proceso de universalización de la educación media culminó en lo fundamental en 1980, como resultado de un amplio programa de construcciones escolares ejecutado principalmente en el decenio 1971-1980. En esta etapa se construyeron escuelas internas y externas, se formaron docentes y se organizó la base material de estudio y de vida para asegurar la continuidad de estudios de los graduados de sexto, noveno y duodécimo grados.

La atención a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes con necesidades educativas especiales constituye un resultado altamente significativo por su profundo contenido humano y social. En las escuelas convencionales los docentes ayudan a su desplazamiento y movilidad, comunicación, alimentación, cuidados higiénico-sanitarios y clima emocional positivo. Para los casos en que se requiere de una atención más especializada a sus necesidades educativas, se creó una red de escuelas de Educación Especial con centros en todas las provincias del país.

En el curso escolar 2017-2018 había en el país 349 escuelas de este tipo de enseñanza, con una matrícula de 33 975 niñas, niños y adolescentes con retraso mental, ciegos o débiles visuales, estrábicos o ambliopes, sordos e hipoacúsicos, con severas limitaciones físico motoras, trastornos de conducta (incluido el autismo) y otras afecciones. De esos educandos, 5374 estaban en régimen interno y 22 011 semiinterno, atendidos por 14 016 maestros y profesores, unidos a personal de salud, psicólogos, sociólogos y otros especialistas (ONEI, 2018).

Esta labor se complementa con una red de Centros de Diagnóstico y Orientación, presentes en todos los municipios del país. En estos centros, grupos multidisciplinarios de



pedagogos, psicólogos, logopedas y médicos de diferentes especialidades, previa solicitud de los padres o tutores, realizan una valoración integral de los alumnos que presentan insuficiencias en el aprendizaje y formulan recomendaciones a maestros y padres para su mejor desarrollo intelectual y físico.

La educación superior desde la Reforma Universitaria de 1962 ha tenido como objetivo supremo vertebrar la universidad con la población y la realidad económica nacional. Entre otras medidas se modificó la red de carreras y los planes de estudio, en función de las necesidades del desarrollo económico y social del país; se incrementó la formación de profesionales y aumentó el número de profesores; se promovió el posgrado y la realización de investigaciones científicas, no solo como elemento formativo, sino también con el objetivo de contribuir a la solución de problemas nacionales y territoriales; y se amplió el acceso a obreros y campesinos.

En esta etapa se inició el otorgamiento de becas gratuitas (residencias estudiantiles) para que estudiantes sin posibilidades económicas pudieran llegar a las universidades.

Otro momento importante para este nivel fue la creación en 1976 del Ministerio de Educación Superior (MES), cuyo objetivo es la atención especializada al tercer y cuarto nivel de enseñanza, a la investigación científica y a la extensión universitaria. Este período se caracterizó por la creciente demanda de estudios universitarios, debido a la cuantía de los egresados de nivel preuniversitario y a los adultos graduados en la Facultades Obreras y Campesinas. La evolución de la red nacional de centros escolares en todos los niveles se muestra en el Anexo 8.

La desaparición del llamado campo socialista y el cese de los vínculos establecidos con esos países a inicios de la década de los 90, y el recrudecimiento del Bloqueo económico de las administraciones estadounidenses, llevaron al país a una etapa de extremas tensiones en el desarrollo económico y social, y ha sido un costoso obstáculo para la política educativa en las últimas décadas. Esto obligó a librar una aguda lucha por la supervivencia y la preservación de los avances sociales alcanzados en el período precedente, pero manteniendo la cobertura y sin cerrar escuelas.

**CASI 350 ESCUELAS
DE ENSEÑANZA ESPECIAL
ATIENDEN A CERCA DE
34 000 NIÑAS, NIÑOS Y
ADOLESCENTES**

EN 2017 SE DESTINÓ
A LA EDUCACIÓN EL
17,7 % DE LOS GASTOS
CORRIENTES DEL
PRESUPUESTO
DEL ESTADO

Afectaciones del bloqueo económico en el sector de la educación (abril de 2018-marzo de 2019)

Las principales afectaciones reportadas en este ámbito están determinadas por el pago de tarifas aumentadas por concepto de flete para la transportación de los productos adquiridos en mercados lejanos, el acceso limitado a información científica y a herramientas informáticas necesarias para la producción de multimedias educativas, así como por los obstáculos para recibir los pagos por los servicios profesionales que se ofrecen en el extranjero.

Algunos ejemplos de las afectaciones registradas en el sector de la educación en el período analizado son:

La Universidad de Sancti Spiritus no pudo adquirir 20 máquinas de escribir Smart Brailler y los aditamentos auditivos de la compañía Perkins, los cuales resultan necesarios para la formación de los estudiantes de la carrera de Educación Especial en pregrado y posgrado. Ambas tecnologías son de fabricación estadounidense. A pesar de que el tratamiento de personas con necesidades especiales constituye una prioridad para el gobierno cubano, como resultado de las restricciones impuestas por el bloqueo, las personas con discapacidad ven limitado su acceso a muchos equipos que mejorarían su calidad de vida y potenciarían su inclusión y participación social.

En el período, se efectuaron dos conferencias Internacionales (Webinar) de la Red Erasmus + RIESAL, para la capacitación de especialistas que laboran en el desarrollo de procesos de internacionalización de la educación superior. Sin embargo, debido a las regulaciones del bloqueo, los funcionarios cubanos no pudieron participar en estos eventos online, por no permitírseles el acceso a la página web <https://>

riesal.adobeconnect.com/defaulteventtemplate/.

El 23 de enero de 2019, el banco Société General de París retuvo una transferencia bancaria con saldo de 7474 euros, que tenía como destino a Cuba, para el pago de los servicios profesionales de profesores cubanos que se encuentran en Guinea Ecuatorial.

Fueron cancelados los tres programas educativos que habían sido planificados para inicios del año 2019 por la Universidad de Ciencias Pedagógicas “Enrique José Varona” y tres universidades de los EE. UU. (Minnesota, CUNY y Movimientos Sociales de Chicago). La Universidad Pedagógica dejó de ingresar 11 000 dólares por este concepto.

Fuente: MINREX, 2019. Informe de Cuba sobre la resolución 73/8 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”.

No obstante, se ha mantenido a la educación como una prioridad. En 2017 se destinó a este rubro el 17,7 % de los gastos corrientes del Presupuesto del Estado.

El carácter inclusivo y universal del sistema educativo se mantiene como un rasgo distintivo. Otro ejemplo es la cantidad de becarios que tuvo el país en el curso 2016-2017: estudiaron en régimen interno 3065 alumnos de la enseñanza primaria, 21 607 en la secundaria; 18 912 en los preuniversitarios; 26 002 de la enseñanza técnica y profesional; 10 657 del sistema de formación pedagógica; y 6178 de la educación especial. Los 60 764 alumnos de la educación superior tienen los beneficios de residencias estudiantiles gratuitas (ONEI, 2017).

Una característica singular del Sistema de Educación es su solidaridad hacia países y

EN LOS ÚLTIMOS AÑOS, LA GRADUACIÓN EN LOS CENTROS FORMADORES DE DOCENTES NO HA CUBIERTO LAS MATRÍCULAS NECESARIAS, LO QUE SUPONE UN DESAFÍO PARA LA RENOVACIÓN DE LOS MAESTROS EN LAS AULAS

pueblos con agudas carencias. Cuba ha brindado colaboración solidaria internacional en educación a 186 países durante más de 50 años, principalmente a naciones de África, Asia, América Latina y el Caribe. Hasta el curso escolar 2015-2016 se habían graduado en el territorio nacional 73 548 estudiantes extranjeros, de ellos 19 834, en la educación media superior y técnicos medios y 53 714 en el nivel superior.

Actualmente, más de 3000 becados extranjeros realizan estudios en Cuba, el 91% en carreras de las Ciencias Médicas. Miles de educadores cubanos han prestado sus servicios en escuelas para niñas, niños, adolescentes y jóvenes en países subdesarrollados que se esfuerzan por cumplir la Agenda 2030. Hasta el año 2016, con el método cubano “Yo sí Puedo” se alfabetizaron 9 530 248 personas, y han alcanzado el sexto grado 1 261 676 con el programa “Yo sí puedo seguir”, también creado por educadores cubanos.

A pesar de la prioridad que recibe el sector, la Educación sufre limitaciones en términos constructivos y de reparación de centros, mobiliarios, acceso a Internet, equipos de cómputo y laboratorios y completamiento de los textos. En la educación superior son particularmente sensibles las carencias de laboratorios en determinadas especialidades y el estado de las instalaciones hidro-sanitarias en las residencias estudiantiles de algunas universidades.

Si bien el 82 % de los docentes al frente de las aulas en niveles previos a la educación superior son graduados universitarios, una dificultad a resolver en los últimos años es la insuficiente cantidad de maestros en las escuelas. En el curso 2016-2017 se registró 94,6 % en las plantillas docentes. El curso 2017-2018 inició con una cobertura similar (Carrobello y Knight, 2017).

En el éxodo de maestros y profesores influye, en primer lugar, la retribución salarial,

insuficiente con relación a la calificación de maestros y profesores, y que compite desfavorablemente con retribuciones mejores en otros sectores. Esto se aprecia en el traslado de estos hacia sectores mejor remunerados y con mejores condiciones de trabajo en el sector estatal, empresas mixtas o hacia las cooperativas no agropecuarias y en el sector de trabajo por cuenta propia. También influye el acercamiento a sus lugares de residencia; la atención a los docentes o la falta de necesaria prioridad en algunos territorios. Esta situación muestra diferencias territoriales, que requieren de soluciones particulares identificadas localmente, más allá de la política nacional.

6.2. LA FORMACIÓN DE DOCENTES Y LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN Y PERFECCIONAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

Un aspecto destacado de la política educacional ha consistido en educar, formar y recalificar al personal docente. Si en 1958 el país contaba con 22 798 maestros en escuelas públicas, esta cifra contrasta con la del curso 2016-2017, en la que se dispuso de 248 438 profesores (ONEI, 2017). La primera medida consistió en preparar el personal pedagógico necesario para la extensión acelerada de los servicios educacionales, mediante la formación emergente de maestros y profesores, conjuntamente con la organización de su superación profesional.

Desde un inicio se adaptaron y construyeron instalaciones para la formación de maestros primarios y, a partir de 1970, se edificaron nuevas escuelas de formación de maestros. Posteriormente, en el quinquenio 1976-1980, se ejecutó el programa de construcción de los Institutos Superiores Pedagógicos en todas las provincias —denominados actualmente Universidades de Ciencias Pedagógicas—, para la formación de profesores de las escuelas de nivel medio, que abarca las

EN LOS PROCESOS DE CAMBIO EN CURSO SE PRETENDE UNA ESCUELA MÁS INTEGRADA A LA COMUNIDAD Y FLEXIBILIDAD EN LOS PLANES Y PROGRAMAS DE ESTUDIO, QUE PROPICIE UNA MAYOR INFLUENCIA POSITIVA EN EL ENTORNO, SIN DETRIMENTO DE LA NECESARIA UNIDAD DEL SISTEMA

secundarias básicas, los preuniversitarios y la formación de obreros calificados y técnicos medios.

Los maestros y profesores han recibido una atención priorizada, tanto desde el punto de vista del reconocimiento social a su labor, como en la asignación de la base material de estudio y de vida en escuelas y universidades pedagógicas. Todos los graduados de magisterio para la enseñanza primaria y media, tienen empleo asegurado al finalizar sus estudios y diferentes vías para su superación profesional posterior.

Sin embargo, en los últimos años la graduación en los centros formadores de docentes —escuelas pedagógicas y universidades de ciencias pedagógicas— no ha cubierto las matrículas necesarias, lo que afecta el completamiento y renovación de los docentes en las aulas. Las 24 escuelas pedagógicas cubren cada año cerca del 90 % de sus matrículas, y en las cuatro graduaciones realizadas hasta el curso 2016-2017 sumaron más de 18 000 graduados, destinados a la educación primaria, preescolar y especial. En el caso de las carreras pedagógicas universitarias, apenas logran cubrir 40 % de las matrículas, y ese déficit provoca la mayor carencia en los maestros y profesores de secundarias básicas, preuniversitarios y escuelas técnico-profesionales.

En los procesos de cambio en curso se pretende una escuela más integrada a la comunidad y flexibilidad en los planes y programas de estudio, que propicie una mayor influencia positiva en el entorno, sin detrimento de la necesaria unidad del Sistema. Una escuela en la que estudiantes y docentes puedan desarrollarse plenamente en las esferas afectivas, instructiva y física, conjuntamente con una mayor integración entre la gradual elevación de la calidad y el uso racional de los recursos asignados a la educación.

Teniendo esto en cuenta, los cambios se realizarán en dos direcciones fundamentales: la transformación de métodos y estilos de trabajo de la

institución escolar y, la elaboración de nuevos planes y programas de estudio, libros de texto y orientaciones metodológicas. Es significativo que entre los principales cambios está la introducción de un *currículum* institucional, que elabora el propio centro docente, lo que responde demandas de maestros y estudiantes de que cada escuela trabaje lo local y lo autóctono (Carrobello y Knight, 2017).

En cuanto a los planes y programas de estudio, se trabaja en ponerlos al nivel del desarrollo alcanzado por la ciencia y la técnica, reforzando las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), así como en lograr que al interior de ellos se contemplen nueve componentes esenciales: Patriótico; Ciudadano y jurídico; Científico tecnológico; Salud y sexualidad con enfoque de género; Estético; Politécnico, laboral, económico y profesional; Comunicativo; Ambiental para el desarrollo sostenible; y Orientación, proyección social y de vida.

Especial atención recibirá la formación ciudadana de los estudiantes y el estímulo a la creatividad e independencia cognitiva. Se aspira a que los educandos sean solidarios, honestos, laboriosos, con conocimientos de la historia local, nacional, regional y mundial, portadores de una cultura general acorde a su nivel y desarrollo, para que se conviertan en participantes activos y cultos.

6.3. LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y LA PERSPECTIVA LOCAL

La prioridad en la educación superior en el contexto cubano actual se expresa en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030 (PCC, 2017), a partir de la formulación de un eje estratégico transversal orientado al desarrollo del potencial humano, la ciencia, la tecnología y la innovación. Este Plan incluye, además, otro eje estratégico estrechamente relacionado con la educación, el concerniente al desarrollo humano, la equidad y la justicia.

Para comprender los cambios ocurridos en la educación superior en los últimos años, así como su impacto en el desarrollo local, es necesario conocer lo ocurrido durante el proceso de universalización de la educación superior, acontecido durante los primeros años de este siglo.

La Educación Superior en los municipios

La enseñanza en la primera década de este siglo estuvo influida por la Batalla de Ideas, proceso orientado a desarrollar al país a través del impulso de la educación y la cultura. Los programas implementados entonces demandaron gran cantidad de maestros y profesores, enfermeros y técnicos de la salud, trabajadores sociales e instructores de arte, cuya formación fue concebida en dos etapas: una primera, emergente e intensiva, dirigida al ejercicio del empleo a nivel medio superior, partiendo de estudiantes de preuniversitario; seguida por una segunda en carreras universitarias afines.

Asimilar la matrícula masiva y geográficamente dispersa, con la visión de continuar el proceso de universalización de la Educación Superior, dio lugar a la creación de instituciones adscritas a las universidades en todos los municipios, aprovechando la amplia infraestructura educativa y el talento humano existente.

El programa denominado “Estudio como empleo”, una iniciativa del Presidente Fidel Castro, ofreció oportunidades remuneradas de estudiar en los niveles medio y superior a jóvenes que ni estudiaban ni trabajaban, y a trabajadores azucareros interrumpidos laboralmente por el redimensionamiento del sector, quienes fueron engrosando la matrícula de la educación superior en los municipios.

En el curso 2007-2008, seis años después de creada la educación superior en los municipios, sus más de 609 000 estudiantes aportaron al récord de tasa bruta de matrícula, ascendente al 87,8 %. Pero a partir de aquí se inicia una

disminución, hasta llegar al 23,7 % en el curso 2015-2016, asociada al cierre de la formación emergente por saturación de la demanda y a la introducción del requisito de aprobar exámenes previos para el ingreso a la educación superior, lo que en la práctica significó una barrera para el acceso a este nivel de enseñanza en los municipios, a pesar de los cursos preparatorios ofrecidos en territorios y localidades.

El anterior curso 2017-2018 muestra una reanimación de la tasa bruta de matrícula (28,2 %), iniciada en el anterior, con el traslado del cumplimiento del requisito de ingreso al primer año de las carreras que se imparten en las modalidades semipresencial y a distancia, constituyentes del núcleo fundamental de la educación superior en los municipios.

Esta fue la innovación universitaria más abarcadora y su impacto se puede apreciar en una contribución al desarrollo humano local, basado en el conocimiento, incluyendo la formación de cientos de miles de profesionales universitarios en capacidad de actuar como agentes de ese desarrollo.

Se impulsaron más de 200 programas en el campo de la educación, la salud, la cultura y la informatización de la sociedad, con el objetivo de ampliar el acceso y la calidad de estos servicios (Escandell, 2012). Respecto a la educación, se ejecutaron 65 programas, entre ellos la creación de canales educativos en televisión; teleclases en las escuelas; programa televisivo Universidad para Todos; formación emergente de maestros primarios; creación de escuela de formación emergente de maestros de computación, creación de la Universidad de las Ciencias Informáticas (UCI) y otras acciones.

En la educación superior, en el curso 2001-2002 se retoma, amplía y profundiza el proceso de universalización, ahondando la mirada local, en un proceso de articulación nacional-territorial. Esto condujo al incremento de las

matrículas de todas las modalidades de estudio y al acercamiento de las universidades a las diferentes localidades con la creación de las Sedes Universitarias Municipales (SUM). En esta etapa se crearon 3150 SUM distribuidas por todos los municipios del país, y se alcanzó en el curso 2007-2008 la matrícula más alta de la historia, con 743 979 estudiantes (Gráfico 6.1). Como consecuencia, la Tasa Bruta de Escolarización³⁶ alcanzó en ese curso su valor máximo histórico del 66,2 % (Gráfico 6.2). Se produjo un aumento de la proporción de negros y mestizos en el estudiantado y accedieron más estudiantes, cuyos padres no eran universitarios, ni profesionales o dirigentes (Martín y Leal, 2006). Las mujeres, como en etapas anteriores, continuaron siendo la mayoría en este nivel educacional.

Un análisis por ramas de la ciencia evidencia que, con excepción de las Ciencias Naturales y Matemáticas, todas las ramas incrementaron su matrícula. Sin embargo, las carreras que alcanzaron mayor número de estudiantes fueron las Ciencias Médicas, seguidas por las Ciencias Sociales y Humanísticas y, en tercer lugar, las Ciencias Pedagógicas. Las Ciencias Sociales y Humanísticas fueron las que aumentaron más, con relación al inicio del decenio (Echevarría y Tejuca, 2017).

En 2009 inició un período de integración de los procesos universitarios que se desarrollaban en los municipios, con el objetivo de garantizar que los profesionales que se formaban en las SUM tuvieran similar calidad que los que egresaban de las sedes centrales. Como parte de este, las estructuras municipales del Ministerio de Educación Superior (MES), el Ministerio de Educación (MINED), y el Instituto Nacional de Deportes Educación Física y Recreación (INDER) se integraron en

una nueva institución denominada Centro Universitario Municipal (CUM), bajo la dirección metodológica de las universidades del MES en cada provincia.

6.3.1. El aseguramiento de la calidad en la segunda década de los 2000

Al inicio de la segunda década de los años 2000, las políticas de acceso a la educación superior se orientaron más a asegurar la calidad de los estudiantes que ingresaban que a ampliar el acceso. En el curso 2010-2011 se estableció la obligatoriedad de aprobar los exámenes de ingreso para acceder a la enseñanza universitaria.

Esos cambios arrojaron resultados positivos en tanto condujeron a un aumento de los indicadores de eficiencia. Particularmente, la eficiencia académica de primer año —que era la que más había disminuido a finales de la década de los 2000, hasta llegar al 64,9 %— en el curso 2009-2010 se había recuperado notablemente. En los cursos 2014-2015 y 2015-2016 la eficiencia del primer año alcanzó el 76,8 % y 74,9 %, respectivamente.

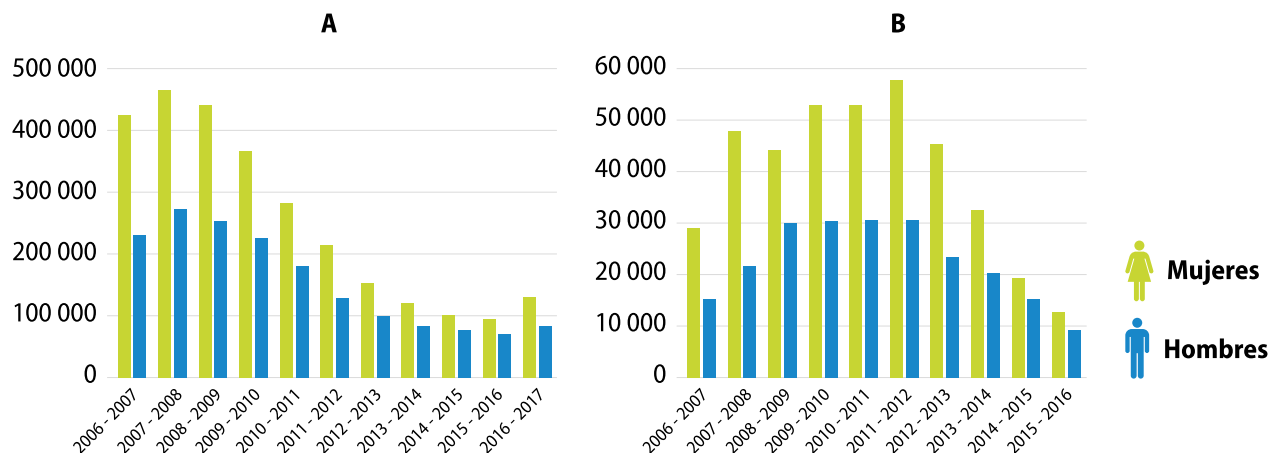
Ya desde finales de la primera década de los 2000, la matrícula de la educación superior había comenzado a disminuir (Gráficos 6.1 y 6.2). La modalidad llamada continuidad de estudios había entrado en fase de cierre.

A la tendencia a la reducción del alumnado universitario contribuyó también la modificación en el sistema de ingreso antes descrita (Gráfico 6.1). En el curso 2015-2016 la matrícula llegó a los 165 926 estudiantes con una Tasa Bruta de Escolarización de 16 % (Gráfico 6.2).

En esta etapa se apreció un aumento de la proporción de estudiantes blancos, con relación a lo que representa este grupo por color de la piel en la población (en el rango etario de 18 a 24 años); igualmente ocurrió con la proporción de hijos de graduados universitarios, profesionales

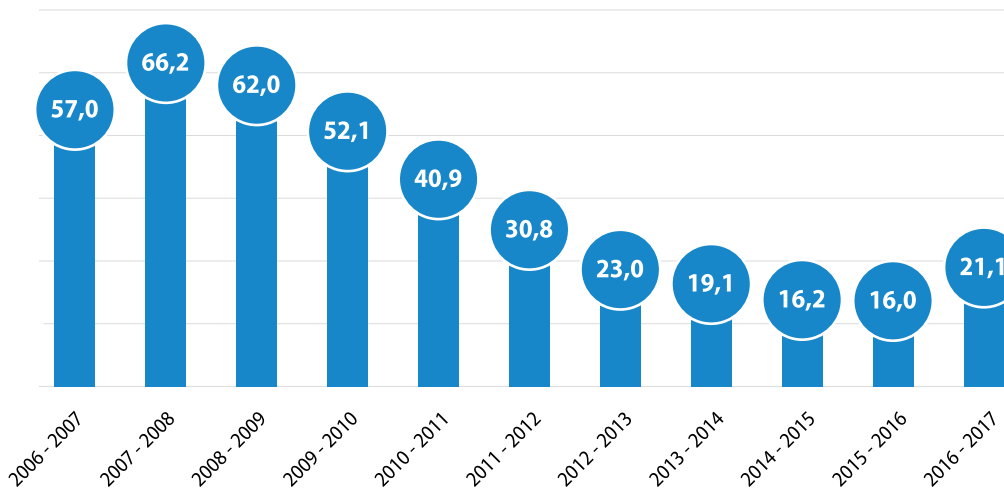
³⁶ La tasa bruta de escolarización expresa, en por ciento, la relación entre la matrícula total de estudiantes de la educación superior respecto a la población, en el rango de edades de 18 a 24 años.

Gráfico 6.1. Matrícula (A) y Graduados (B) de la educación superior por sexo.



Fuente: Elaborado a partir de datos del Prontuario Estadístico de la Educación Superior del curso 2016-2017 (MES, 2017).

Gráfico 6.2. Tasa Bruta de Escolarización de la educación superior.



Fuente: Elaborado a partir de datos del Prontuario Estadístico de la Educación Superior del curso 2016-2017 (MES, 2017).

y dirigentes (Tejuca *et al.*, 2015). Este cambio en la composición sociodemográfica del estudiantado se asocia con el sistema meritocrático de acceso, que determinaba que aquellos estudiantes con mejores condiciones de partida en términos del acumulado cultural y económico de sus familias tuvieran más posibilidades de acceso a las aulas universitarias. (Tejuca *et al.*, 2015).

A lo largo de estos años se ha apreciado un mejoramiento sostenido de los resultados en los exámenes de ingreso a la educación superior. Para el ingreso al curso escolar 2016-2017

aprobó el 72,5 % de los estudiantes que se presentaron a exámenes, mientras que para 2010-2011 lo hizo solo el 43,3 %. Estos resultados evidencian una mejor preparación del estudiantado, donde seguramente la escuela ha influido positivamente, a lo que se suma el papel de la preparación a distancia (vía teleclases) y las estrategias familiares para garantizar la preparación de los hijos. En el curso 2016-2017 la matrícula universitaria aumentó a 218 643 estudiantes y la Tasa Bruta de Escolarización alcanzó el 21,1 % (Gráfico 6. 2). En el mapa 6.1 se presenta el total de estudiantes matriculados en las instituciones de educación superior de cada provincia en el

Mapa 6.1. Matrícula en las instituciones de Educación Superior de cada provincia. Curso 2016-2017.

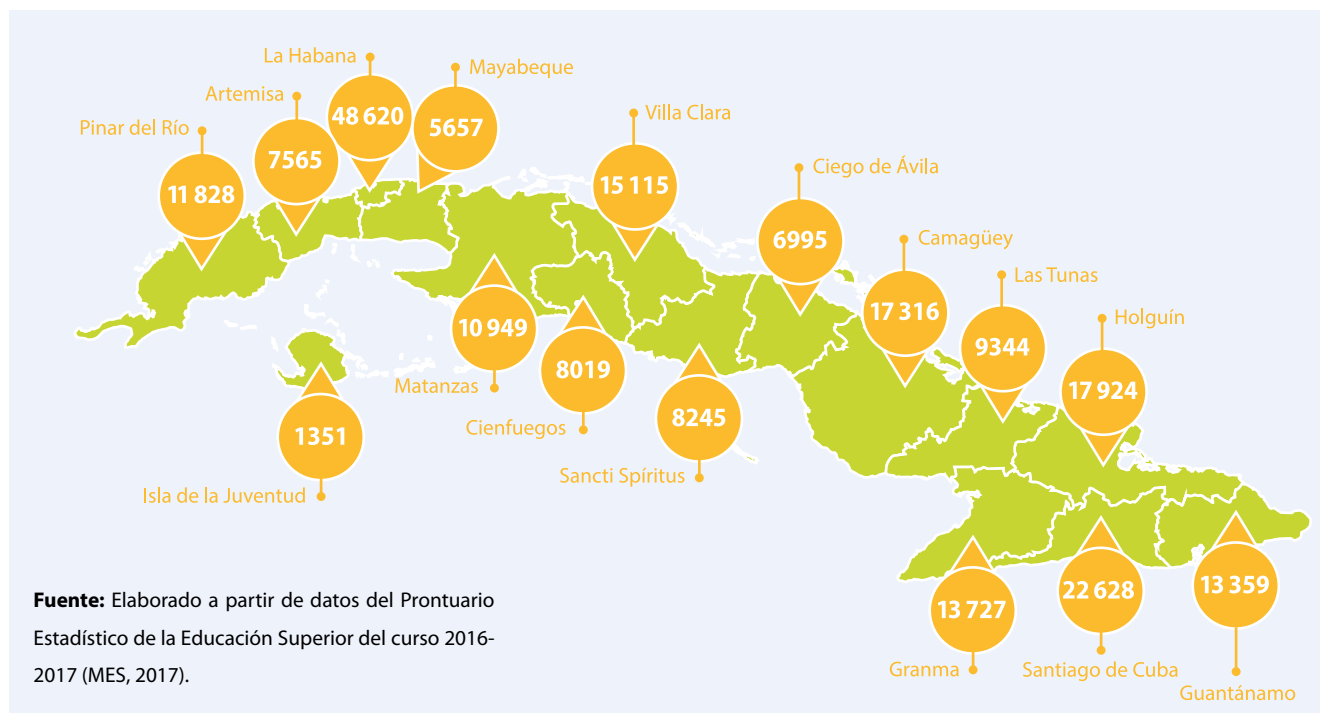


Tabla 6.1. Matrícula por ramas de la ciencia. Curso 2016-2017.

Rama de la Ciencia	Matrícula
Ciencias Médicas	76 329
Ciencias Pedagógicas	45 442
Ciencias Técnicas	30 870
Ciencias Sociales y Humanísticas	21 224
Ciencias Económicas	17 811
Cultura Física	11 318
Ciencias Agropecuarias	9 799
Ciencias Naturales y Matemáticas	4 419
Arte	1 431
Total	218 643

Fuente: Prontuario Estadístico de la Educación Superior del curso 2016-2017 (MES, 2017).

mencionado curso escolar. El incremento de la matrícula se debió a los nuevos ingresos en las modalidades curso por encuentros y educación a distancia, alternativas que aumentaron sus proporciones de 13,2 % y 0,6 % a 57,5 % y 5 %, respectivamente, entre los cursos 2015-2016 y 2016-2017.

Todas las ramas de la ciencia aumentaron los nuevos ingresos, con excepción de las Ciencias Naturales y Matemática. El mayor incremento se produjo en las Ciencias Pedagógicas.

Los cambios introducidos en el procedimiento de ingreso a los cursos por encuentros y la educación a distancia impactaron de manera favorable la composición del estudiantado. Se produjo un incremento de la proporción de educandos negros y mestizos, así como de hijos de padres no universitarios entre los alumnos de nuevo ingreso, con relación a los que accedieron en el curso 2015-2016. Igualmente aumentó la proporción de mujeres en las aulas universitarias.

Con relación a los graduados, en el curso 2011-2012 se produjo un máximo histórico (89 560), y a partir del siguiente se inició un proceso paulatino de reducción de los egresados universitarios, correspondiente a la disminución de matrícula ocurrida a partir del curso 2008-2009 en el nivel superior (Gráfico 6.1B). Entre los egresados universitarios continuaron predominando las mujeres.

Por su parte, el Sistema Universitario de Programas de Acreditación se reafirma como la vía fundamental de gestión para la mejora de la calidad de los programas e instituciones de la educación superior cubana. Hasta enero de 2017 se habían acreditado un total de 226 carreras universitarias (36,3 % con categoría de Excelencia), 241 programas de maestría (49,4 % con categoría de Excelencia), 51 doctorados (49 % de Excelencia) y 24 instituciones ostentan categorías superiores de acreditación (12,5 % de Excelencia), muestra de la apropiación de una cultura por la elevación de la calidad entre toda la comunidad universitaria.

Con relación a la calidad del claustro, en el curso 2016-2017 el 29,9 % del profesorado universitario a tiempo completo ostentaba categorías docentes superiores (profesor titular y profesor auxiliar), 8,7 % había alcanzado el título de Doctor y el 57,1 % el de Máster en Ciencias (MES, 2017).

Uno de los objetivos delineados en el eje estratégico Potencial humano, ciencia tecnología e innovación del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030 está relacionado con la necesidad de potenciar la formación doctoral de jóvenes talentos en las universidades e institutos tecnológicos.

La formación de Doctores en Ciencias, a través de programas con currículos y agendas de investigación bien articulados a la economía y la sociedad, constituye una alta prioridad para la educación superior cubana. La planeación estratégica para el 2030 plantea pasar de 650 a 1000 defensas de doctorado anuales y duplicar el porcentaje de doctores en el cuerpo docente. En esta dirección, el MES alcanzó en el 2017 la cifra de 4292 Doctores, 21,4 % del claustro, 170 Doctores más que en el 2016 (MES, 2018).

Otro objetivo del eje estratégico antes mencionado está relacionado con asegurar la atención, protección, motivación y estabilidad del personal altamente calificado, de mayor expe-

riencia y de difícil relevo, así como el desarrollo de los jóvenes talentos.

El MES concentra alrededor del 40 % del profesorado a tiempo completo de la educación superior cubana. De entre sus especialistas se produjeron 2111 bajas de profesores e investigadores en 2017, lo que representó 10,6 % del personal con estas categorías, indicador que aumentó en 0,3 puntos porcentuales con relación al alcanzado en el 2016. Las causas aducidas están relacionadas en el 60 % de los casos con la necesidad de mejorar la situación económica familiar, mientras que en el 23 % de los casos se debe a la jubilación, lo que es reflejo del envejecimiento del claustro universitario (MES, 2018).

6.3.2. Integración de la Educación Superior: una premisa para el desarrollo

El impacto de la educación superior sobre el desarrollo económico y social es un área de resultado clave en la planificación estratégica, en la cual un objetivo específico está orientado al desarrollo local. Debido a la importancia de los mecanismos de interacción internos de la universidad, y entre la universidad y el territorio, se ha diseñado una estrategia maestra de integración interdisciplinaria, interinstitucional y de las funciones sustantivas en las universidades y en el órgano central, y de todos ellos con su entorno (MES, 2012).

Se destacan entre los organismos formadores, el MES con 22 instituciones y el Ministerio de Salud Pública (MINSAP) con 16. Otros organismos que cuentan con instituciones de educación superior son el Ministerio de Cultura (MINCULT), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX), el Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (MINFAR), el Ministerio del Interior (MININT) y el PCC.

En la actualidad todas las provincias tienen al menos una universidad del MES y una del MINSAP, o una Facultad de Ciencias Médicas

TODAS LAS PROVINCIAS TIENEN AL MENOS UNA UNIVERSIDAD DEL MES Y UNA DEL MINSAP, O UNA FACULTAD DE CIENCIAS MÉDICAS

A PARTIR DE 2016, LA REANIMACIÓN DEL INGRESO A LOS CENTROS UNIVERSITARIOS MUNICIPALES SUPUSO EL OTORGAMIENTO DE 25 000 NUEVAS PLAZAS, MUCHAS ENFOCADAS A LAS NECESIDADES LOCALES EN ÁREAS COMO LA AGROPECUARIA, LA ECONÓMICA O LA PEDAGÓGICA

EL IMPACTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR CUBANA SOBRE EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL A NIVEL LOCAL ES UN OBJETIVO ESTRATÉGICO DE LA UNIVERSIDAD CUBANA. CON LA MUNICIPALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y LA EXTENSIÓN DE LAS SUM A TODOS LOS TERRITORIOS DEL PAÍS SE CREARON LAS BASES PARA UNA MAYOR IMPLICACIÓN EN EL DESARROLLO LOCAL

subordinada a este último ministerio; tal es el caso de las provincias de Artemisa y Mayabeque. La educación superior está representada en el municipio especial Isla de la Juventud por la Universidad “Jesús Montané Oropesa”, perteneciente al MES y una filial de la Universidad de Ciencias Médicas de La Habana.

Los CUM, estructuras actualmente subordinadas a la universidad del MES de cada provincia, suman 126 y están distribuidos por todo el país. En ellos se estudian diferentes carreras, principalmente en las modalidades de cursos por encuentros y educación a distancia. En el curso 2016-2017 se reanimó el ingreso a estos centros con el otorgamiento de 25 000 plazas en la modalidad curso por encuentros, de ellas 3500 correspondieron al área agropecuaria, 3800 a la económica y 13 900 a la pedagógica, enfocados a las necesidades de los territorios.

Las ciencias médicas tienen un amplio impacto en el territorio a partir de la inserción de estudiantes en las unidades de salud. El rasgo principal de la formación de los recursos humanos de la salud en Cuba es la combinación de la docencia, la asistencia médica y las investigaciones en los escenarios de las universidades constituidos por las redes de unidades de salud. Integran estas redes policlínicos universitarios, consultorios del médico y la enfermera de la familia, centros y unidades municipales de higiene y epidemiología, hogares maternos, hogares de ancianos y centros comunitarios de salud mental.

6.3.3. Universidad y desarrollo local

El impacto de la educación superior cubana sobre el desarrollo económico y social a nivel local es un objetivo estratégico de la universidad cubana. En la primera década de los 2000, con la municipalización de la educación superior y la extensión de las SUM a todos los territorios del país, se crearon las bases para una mayor implicación en el desarrollo local. En

este contexto, en 2006 fue constituido por el MES, con el respaldo académico de la Cátedra de Estudios Sociales de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de la Universidad de La Habana, el Programa Ramal “Gestión universitaria del conocimiento y la innovación para el desarrollo” (GUCID) (Núñez, 2014).

Este programa tuvo como premisa la idea de que la contribución de la educación superior al desarrollo local y territorial no se agotaba con el acceso de los jóvenes a las sedes municipales y la incorporación de profesionales del territorio a la docencia universitaria, sino que era necesario promover el desarrollo local y que las universidades podían jugar un papel fundamental en ese proceso.

Por otro lado, el desarrollo local, señalado como prioridad del país en los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución y el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2030, requiere conocimientos, tecnología e innovación. Producir alimentos, generar energía, cuidar el medio ambiente, promover la salud, mejorar la gobernabilidad, impulsar la cultura local y capacitar a profesionales han sido algunas de las tareas abordadas por las alianzas entre las universidades y las localidades en el país.



DR. JORGE NÚÑEZ JOVER
Cátedra de estudios sociales de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. Universidad de La Habana

Educación superior, conocimiento, innovación y desarrollo local: la agenda en marcha

Las Sedes Universitarias Municipales han sido una innovación organizacional que permitió crear en todos los municipios instituciones de conocimiento que reúnen una parte importante de los profesionales de los territorios.

Con el propósito de favorecer la contribución de la educación superior al desarrollo local, el MES creó en el año 2006 el programa denominado GUCID.

Por el potencial humano que reúne y las capacidades científicas y tecnológicas de que dispone, la educación superior en Cuba, incluidas sus organizaciones municipales, constituye un actor clave en los procesos de producción, distribución y uso del conocimiento orientado al desarrollo. Esto es muy importante para el desarrollo local.

La gestión del conocimiento consiste en gran medida en la identificación de problemas locales que requieran del conocimiento para su solución, así como la identificación de las organizaciones o personas que pueden aportarlo para luego construir los nexos, las redes y los flujos de conocimiento que permitan la asimilación, evaluación, procesamiento y uso de esos conocimientos.

El trabajo de gestión del conocimiento y la innovación orientada al desarrollo local se acompaña de investigaciones, que han permitido fortalecer su orientación conceptual y respaldar mejor las políticas, sistematizar experiencias y extraer aprendizajes de la labor práctica desarrollada. La Red GUCID, además, elabora y distribuye periódicamente un Boletín que permite divulgar experiencias y resultados que emergen de esta investigación y sirven para enriquecer la cultura de gestión del conocimiento y la innovación de los miembros de la red y del público en general. El Boletín ayuda también a la introducción de resultados.

Son numerosos también los programas de maestría y especialidad dedicados al desarrollo local que ofrecen la mayoría de las universidades y varios CUM del país con un saldo favorable en la consolidación de un

imaginario adecuado sobre conocimiento, innovación y desarrollo local.

La educación superior tiene un reconocimiento creciente como agente del desarrollo local, tanto por parte de los gobiernos y otros actores locales, como por parte de los programas nacionales, algunos de los cuales se desempeñan con el apoyo de la cooperación internacional; por ejemplo, PRODEL, PADIT y PIAL.

Como resultado de los esfuerzos realizados se observa un creciente aporte práctico de la educación superior al desarrollo local. En numerosos municipios y todas las provincias se ha fortalecido la alianza de la educación superior con los gobiernos y demás actores territoriales.

POR EL POTENCIAL HUMANO QUE REÚNE Y LAS CAPACIDADES CIENTÍFICAS Y TECNOLÓGICAS DE QUE DISPONE, LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CUBA, INCLUIDAS SUS ORGANIZACIONES MUNICIPALES, CONSTITUYE UN ACTOR CLAVE EN LOS PROCESOS DE PRODUCCIÓN, DISTRIBUCIÓN Y USO DEL CONOCIMIENTO ORIENTADO AL DESARROLLO LOCAL

Los CUM cumplen funciones como las siguientes:

1. Acompañan al gobierno local, como uno de sus principales respaldos. Los CUM asesoran en la gestión de las políticas públicas a cargo de los gobiernos locales y participan en la elaboración y evaluación de las Estrategias Municipales de Desarrollo Local.
2. Conocen el potencial humano de que dispone el municipio y a partir de ello ayudan a definir las necesidades de formación y capacitación que el desarrollo local reclama.
3. Participan en la creación de capacidades para el desarrollo local a través de la generación de espacios de aprendizaje mediante actividades de capacitación, aprendizaje en la acción, formación de pregrado y posgrado. Evalúan y socializan los impactos de los procesos de formación y capacitación.

**INSTITUCIONES
TERRITORIALES DE LA
EDUCACION SUPERIOR
HAN TENIDO UN
PROTAGONISMO VISIBLE
EN EL DESARROLLO LOCAL**

4. Monitorean y dan seguimiento a los egresados y estudiantes del municipio que estudian en diferentes universidades, con el propósito de atraerlos hacia tareas locales.
5. Prestan especial atención a la capacitación de directivos.
6. Sirven de interface entre universidades, centros de I+D+i de diversas provincias y las necesidades del desarrollo local en el territorio mediante la construcción de redes. Para ello realizan vigilancia tecnológica y apoyan la transferencia de tecnologías, siempre vinculada a espacios de aprendizaje.
7. Participan en los grupos municipales de trabajo sobre asuntos relacionados con desarrollo local, que frecuentemente incluyen temas como: energía, vivienda, producción de alimentos, entre otros, todos demandantes de conocimientos y tecnologías.
8. Participan de los diagnósticos de recursos (productivos, culturales u otros) y diversas fuentes en que pueden apoyarse las estrategias de desarrollo local.
9. Generan conectividad y sinergias entre actores locales para impulsar proyectos de diversa naturaleza. Fomentan procesos y cadenas productivas.
10. Promueven una visión integrada, holística del desarrollo local orientada al desarrollo sostenible, equitativo e incluyente y fomentan el imaginario innovativo que debe alentar las transformaciones.
11. Desarrollan capacidades de emprendimiento en el sector productivo, estatal, cooperativo y privado.
12. Asesoran en la implementación de proyectos, tanto los que se derivan de programas nacionales y transcurren en el municipio, como los que se originan en la localidad.
13. Asesoran a los gobiernos para la diversificación y atracción de fuentes de financiamiento provenientes de la cooperación internacional.
14. Desarrollan proyectos socio comunitarios como parte del trabajo extensionista.
15. Realizan gestión de la información que les permite atesorar tesis de grado y posgrado, informes, bibliografía y otras fuentes de significación para el desarrollo local.
16. Emplean indicadores que permiten monitorear el desarrollo local. Ello permite identificar problemas, tendencias, obstáculos, buenas prácticas.
17. Promueven procesos de comunicación que impulsen el desarrollo local.

6.3.4. Impactos y proyecciones de la educación superior en la política de desarrollo económico y social local

Son muchos los ejemplos del impacto de la educación superior cubana en el desarrollo local y algunas instituciones han cobrado un protagonismo visible (Núñez *et al.*, 2015).

- El Instituto Nacional de Ciencias Agrícolas ubicado en Mayabeque, adscrito al MES, que desde el año 2000 lidera el “Programa de Diseminación del Fitomejoramiento Participativo en Cuba”. Con la participación de los productores dicho programa obtuvo, multiplicó y diseminó una diversidad de semillas, probadas en sus contextos reales y validadas por sus productores y consumidores. Algunos de sus logros más relevantes de esta etapa inicial fueron: el aumento de los rendimientos de los cultivos, la capacitación de agricultores en aspectos de experimentación en fincas, el incremento de los ingresos de familias y cooperativas participantes, la diversificación de sistemas agrícolas y la creación de las bases para la colaboración

Resultados de las alianzas universidad-desarrollo local. Curso 2017-2018.



Fuente: Ministerio de Educación Superior, 2018.

entre productores y científicos de manera sostenida.

- El Centro de Investigación y Desarrollo de Estructuras y Materiales (CIDEM) de la Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas impulsa la Red nacional “Eco-materiales para el Hábitat Sostenible”, que fomenta la producción local de materiales para la construcción de viviendas con la participación de 55 municipios del país.

- En el marco de PADIT se destaca la experiencia de trabajo del Centro de Estudios de Gerencia, Desarrollo Local y Turismo (actualmente CE-GESTA) de la Universidad de Pinar del Río y el Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL) de CITMA, que cuentan con herramientas metodológicas para el trabajo coordinado. La articulación gobierno-universidad en función del desarrollo local, que se ha implementado en esa provincia durante los últimos ocho

años, ha permitido registrar impactos en materia de vinculación con la comunidad y los sectores productivos, a partir de la asesoría en el diseño y/o gestión de 87 proyectos de desarrollo económico local y su financiamiento, 29 proyectos sociocomunitarios, 17 experiencias de agricultura familiar sobre bases agroecológicas, 53 programas de responsabilidad social empresarial, 59 programas de desarrollo de cooperativas agropecuarias y 12 no agropecuarias. Resalta, además, el fomento del emprendimiento y la innovación; la atención a poblaciones vulnerables y con discapacidades; y la responsabilidad social universitaria. En cuanto a la producción científica, se destacan 6 tesis de doctorado, 26 de maestría y 71 de pregrado y diplomatura, así como la publicación de 7 libros, 23 artículos en revistas de referencia

³⁷ Conjunto de programas y acciones articulados como Plan de Estado por el gobierno cubano para enfrentar el cambio climático a corto, mediano y largo plazos.

UNA PROPORCIÓN IMPORTANTE DE ESTUDIANTES DE CURSOS REGULARES DIURNOS DE LAS SEDES CENTRALES APORTARON SOLUCIONES A PROBLEMAS LOCALES A TRAVÉS DE LA PRÁCTICA LABORAL Y LOS TRABAJOS DE DIPLOMA

ANTE TRANSFORMACIONES COMO LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL EMPODERAMIENTO DE LOS GOBIERNOS TERRITORIALES Y LA DIVERSIFICACIÓN DE LA BASE PRODUCTIVA, CON MAYOR PRESENCIA DE LAS FORMAS NO ESTATALES DE GESTIÓN, LA EDUCACIÓN SUPERIOR CUBANA HA RESPONDIDO CON EL APOYO DE LAS UNIVERSIDADES EN LA CAPACITACIÓN, ASESORÍA E INNOVACIÓN A NIVEL DE TERRITORIO

y la participación en 28 congresos internacionales, vinculados a la gestión del desarrollo local (Torres, 2019).

- La Estación de Pastos y Forrajes “Indio Hatuey” de la Universidad de Matanzas. Una de las instituciones líderes en la promoción del desarrollo local debido a su protagonismo en las transformaciones de dos municipios de esta provincia, en cuanto a estrategias de desarrollo y modelos de gestión económica y administrativa, así como la producción de alimentos sobre bases agroecológicas. Desde el año 2008 esta entidad lidera el proyecto “Biomás Cuba” con el apoyo de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación.

La iniciativa fomenta la producción de biogás y su aplicación directa como combustible, o transformándolo en energía eléctrica a partir de desechos del agro-ecosistema. Persigue también la producción y utilización de biodiesel a partir de plantas oleaginosas no comestibles y la gasificación de residuos agroforestales y agrícolas para la producción de electricidad en pequeñas comunidades rurales aisladas del sistema energético nacional.

- El impacto de la educación superior en el desarrollo local abarca también la actividad formativa de cuadros de diferentes niveles, delegados, líderes comunitarios, especialistas locales y colectivos gestores, entre otros. El balance del cumplimiento de los objetivos del 2017 del Ministerio de Educación Superior (MES, 2018) resumió los resultados más relevantes obtenidos en esta dirección.

Por otro lado, una proporción importante de estudiantes de cursos regulares diurnos de las sedes centrales aportaron soluciones a problemas locales a través de la práctica laboral y los trabajos de diploma. Igualmente, se incrementó la participación de estudiantes y profesores



en proyectos extensionistas para el desarrollo socio-comunitario, los que contribuyeron a reforzar valores ciudadanos, el rescate de la memoria histórica, la conservación del patrimonio y la reafirmación de sentimientos de pertenencia a la comunidad.

Entre los resultados más relevantes asociados a GUCID y los CUM están los registrados en varios municipios de diversas provincias. No es posible incluir a todos los municipios involucrados, por lo que tomaremos el municipio de Consolación del Sur (provincia de Pinar del Río) como muestra que se hace extensiva a otros como el municipio Venezuela (Ciego de Ávila), Camajuaní (Villa Clara) y Rodas (Cienfuegos).



EXPERIENCIAS QUE CUENTAN

CUM de Consolación del Sur (Provincia de Pinar del Río)

Desde su constitución en 2002 hasta el curso 2014-2015 se han graduado en sus aulas 285 estudiantes de la continuidad de estudios y enseñanza a distancia, en diferentes carreras.

La capacitación desarrollada y/o gestionada desde el territorio ha sido uno de los impactos más importantes del CUM en los últimos años. Se ha logrado capacitar a 454 profesionales en el año 2016 y a 237 en

el año 2017, en temáticas variadas, entre las cuales destacan los cursos del área contable y financiera, género y de temas agropecuarios.

Se ha realizado en 2016 y 2017 un total de 24 acciones de capacitación sobre la metodología propuesta por el PNUD, en la gestión de iniciativas municipales que tributan al desarrollo local. Estos ejercicios han permitido capacitar un total de 36 actores locales, de los cuales 20 son profesionales.

Se han identificado, junto a la Dirección de Proyectos del Municipio, una cartera de 21 proyectos de IMDL orientados a generar ingresos que posibiliten la sustitución de

SE DEBE CONTINUAR PERFECCIONANDO LA LABOR DE LOS CENTROS UNIVERSITARIOS MUNICIPALES MÁS ALLÁ DE LA FORMACIÓN DE PROFESIONALES CON EL PROPÓSITO DE CONTINUAR IMPACTANDO EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL A NIVEL LOCAL, COMO UNA DE LAS VÍAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL PAÍS

importaciones, especialmente alimentos, y obtener ganancias, que se destinan al beneficio local de forma sostenible, entre ellos los orientados a la solución de problemas de seguridad alimentaria —carne de conejo, conservas de frutas y vegetales, carbón vegetal, entre otros. Se han generado unos 150 empleos, en los que las mujeres representan el 42 %, del total.

El MES definió un Sistema de Innovación Local (SIL) en las condiciones de Cuba como sistema de trabajo articulado de actores locales: gobiernos, empresas, cooperativas, campesinos, sector no estatal, comunidades, sector educacional, instituciones de salud, sociedad civil innovadora, fuertemente conectados con actores provinciales, nacionales y extranjeros, capaces de proveer conocimientos, tecnologías y financiamiento y demás insumos para el desarrollo local (Núñez, 2013).

Los cambios producidos en la actualización del modelo económico y social cubano no están implementados aún en los indicadores de desarrollo local en un sistema de estadística municipal, lo cual impide contar aún con un paquete acabado de indicadores de impacto de la GUCID-Local, armonizado con los indicadores de desarrollo local.

6.4. DESAFÍOS

La educación en Cuba deberá continuar sus transformaciones en un estadio superior, que no es ya la ejecución de acciones básicas para asegurar educación gratuita, de amplio acceso, sino responder a los retos que la moderna sociedad del conocimiento coloca ante un país con alta densidad de graduados universitarios y que tiene su riqueza mayor en el conocimiento adquirido por su población.

El carácter inclusivo y universal de la educación gratuita en Cuba en todos los niveles de enseñanza enfrenta desafíos asociados al contexto nacional e internacional. Uno de ellos es completar el claustro docente, sobre todo en secundarias básicas, preuniversitarios y escuelas técnico-profesionales, y reducir sustancialmente el éxodo de docentes hacia otros sectores. En los centros educativos adscritos al MINED se inició, desde el año 2011, un proceso de perfeccionamiento del Sistema Nacional de Educación, con la pretensión de lograr una escuela más integrada a la comunidad y flexibilidad en los planes y programas de estudio, que propicie una mayor influencia positiva en el entorno, sin detrimento de la necesaria unidad del Sistema y en la que estudiantes y docentes puedan desarrollarse plenamente en las esferas afectiva, instructiva y física, conjuntamente con una mayor integración entre la gradual elevación de la calidad y el uso racional de los recursos asignados a la educación.

En la educación superior, las transformaciones que en los últimos años han tenido lugar están encaminadas a lograr niveles superiores de eficiencia y calidad, y más recientemente, a aumentar las matrículas luego de decrecimientos de estas, a tono con la composición socio-demográfica del estudiantado universitario. Como desafíos por vencer está el perfeccionamiento del sistema de ingreso, el mejoramiento a la atención a profesores e investigadores y acciones para rejuvenecer los claustros.

Ante transformaciones como la descentralización y el empoderamiento de los gobiernos territoriales y la diversificación de la base productiva, con mayor presencia de las formas no estatales de gestión, la educación superior cubana ha respondido con el apoyo de las universidades en la capacitación, asesoría e innovación a nivel de territorio. En este

proceso de integración universidad-localidad se han obtenido resultados importantes; no obstante, se debe continuar perfeccionando la labor de los Centros Universitarios Municipales más allá de la formación de profesionales, con el propósito de continuar impactando el desarrollo económico y social a nivel local, como una de las vías para el desarrollo sostenible del país.

En la universidad cubana descansa en buena medida el eje estratégico del Plan

Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030, referido al desarrollo del potencial humano, la ciencia, la tecnología y la innovación. En estas circunstancias, la educación superior ha apostado por el mejoramiento de la calidad, lo que se expresa en el perfeccionamiento de los procesos docentes, para así garantizar los hombres y las mujeres con la formación integral y la preparación profesional que garanticen el logro de los objetivos estratégicos de desarrollo.



07

CULTURA Y DESARROLLO
HUMANO LOCAL EN CUBA



Coordinadoras:

Hilda Esther Juliá Méndez

Yamile Deriche Redondo



MENSAJES CLAVE

- La política cultural cubana debe continuar articulándose en torno a los principios de la cultura como valor heredado, que se enriquece con el aporte constante de quienes la cultivan y que es preciso gestionar, difundir y ser sentida como propia, como un derecho y una responsabilidad.
- El desarrollo local es un proceso de cambio cultural que implica la formación de un sujeto y una sociedad con una cultura propia y antihegemónica, lo que conlleva a un cambio significativo en la concepción cultural que se tiene del desarrollo. En este sentido, las potencialidades culturales territoriales y los recursos endógenos vinculados a ellos deben ser mejor aprovechados como activos del desarrollo local territorial.
- La cultura, cada vez más, se convierte en elemento clave en las estrategias de desarrollo de los territorios.
- En la actualidad, la implementación de la política cultural a nivel local debe implicar, en mayor medida, formas de gestión que articulen a los sectores estatal y no estatal en la creación, circulación y comercialización de las mejores producciones de la cultura cubana.
- No es posible abordar, en las estrategias de desarrollo local, el tratamiento a temas de desigualdades, vulnerabilidad, resiliencia, seguridad, sin hacerlo desde una concepción cultural.

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo aborda, desde una mirada integral y holística, los vínculos entre las diferentes expresiones y prácticas culturales en el ámbito local. La prioridad que ha tenido la cultura en las políticas públicas en Cuba es una demostración del papel que se le ha adjudicado para garantizar un desarrollo con equidad, pleno y sostenible.

Es importante destacar que se parte de un concepto amplio de cultura, no vista solo como arte y literatura. Se entiende como proceso social, que tiene al ser humano como sujeto y como su resultado principal, y que es expresión de su propio desarrollo y multidimensionalidad. Desde esta idea, la aproximación a la cultura se realiza en dos dimensiones: la espontánea, cotidiana, relativamente independiente, configurada en las interrelaciones entre personas, grupos, comunidades y naciones, y determinada por las circunstancias, condiciones y necesidades que caracterizan su existencia; y la dimensión que tiene más que ver con la actuación consciente del ser humano desde, sobre y para la cultura, articulada como resultado del proceso de desarrollo socioeconómico, y con una magnitud, alcance y estructura cada vez mayor.

En la primera parte del capítulo se explicitan los logros y el desarrollo del sistema institucional de la cultura que ha marcado la historia del país desde el triunfo de la Revolución, así como los principales programas nacionales implementados en el sector.

Luego, se hace énfasis en los resultados alcanzados desde 2006 hasta la actualidad, valorando las posibilidades de acceso de la población a los procesos y prácticas culturales, así como

**LOS PRINCIPIOS
FUNDAMENTALES DE
LA VIDA CULTURAL
DEL PAÍS HABÍAN SIDO
ENUNCIADOS POR FIDEL
CASTRO EN SU CÉLEBRE
DISCURSO “PALABRAS A
LOS INTELLECTUALES”**

algunas cifras y programas prioritizados que los ejemplifican.

En este acápite se valoriza la cultura en el desarrollo humano a nivel local y como elemento estratégico en las políticas de desarrollo territorial. Se hace un análisis de las contribuciones de la cultura a la consecución de los ODS y a los principales retos y desafíos del sector cultural en Cuba, en el contexto de las transformaciones en marcha para la actualización del modelo económico y social, así como sus contribuciones a los cambios para dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030.

7.1. PRINCIPIOS Y RASGOS DISTINTIVOS DEL DESARROLLO CULTURAL EN CUBA

7.1.1. Un poco de historia

Desde 1959, la sociedad cubana experimentó profundos cambios, la creación del Instituto Cubano de Arte e Industria Cinematográficos (ICAIC), fundado a 83 días del triunfo, y la Casa de las Américas, en abril. Ambas instituciones dejaban ver la preocupación por la cultura y la necesidad de desarrollar relaciones culturales con los pueblos de América.

En el año 1961 se funda la Unión de Escritores y Artistas de Cuba (UNEAC), con el objetivo de preservar el proyecto de justicia social e independencia nacional, a partir de la agrupación de la vanguardia artística cubana. En 1961 se fundaba el Consejo Nacional de Cultura (CNC) como primera institución gubernamental para el desarrollo de la política cultural del país. Esto implicó un amplio proceso de democratización que incluyó la Campaña de Alfabetización, considerada como el hecho cultural más importante de los primeros años de la Revolución, que junto a la creación de la Imprenta Nacional, favoreció la publicación de la obra de los grandes maestros de la literatura universal.

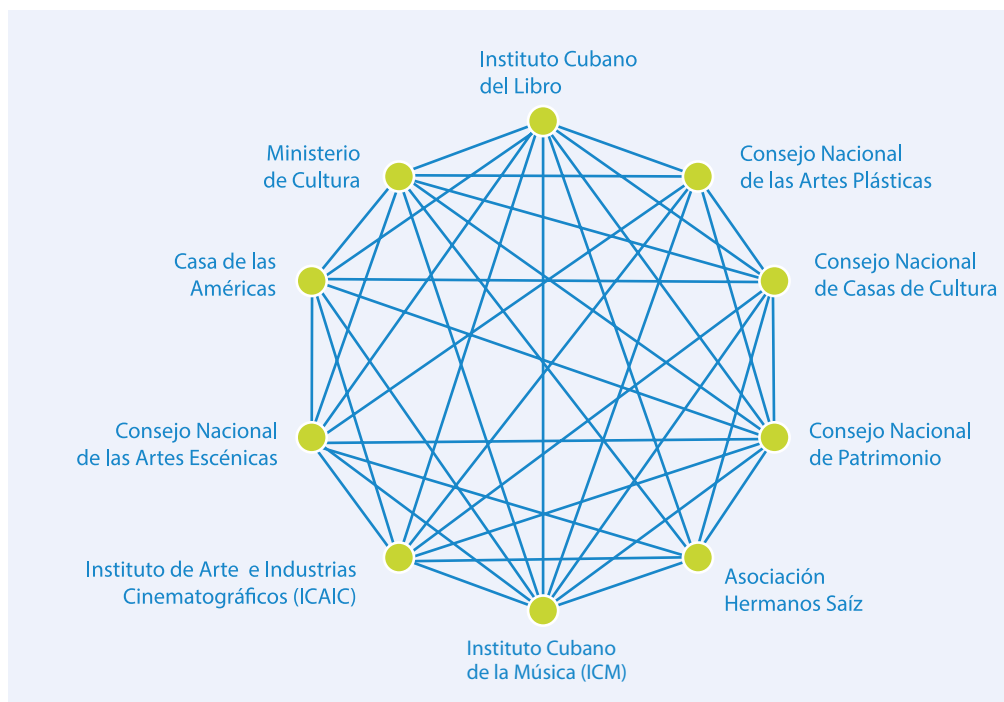
En este propio año comienza la formación de los primeros instructores de arte. Jóvenes entre 15 y 25 años, de extracción obrero-campesina, que muy rápidamente comenzaron a trabajar en fábricas, granjas del pueblo, cooperativas de producción agrícola y unidades militares. La formación de instructores de arte ha tomado diversas modalidades, respondiendo siempre a la necesidad de contar con personas preparadas que favorezcan el acceso de todo el pueblo a la cultura.

En 1962 se funda la Escuela Nacional de Arte, dando inicio al proceso de constitución del sistema de la enseñanza artística en el país, una de las obras más trascendentales de la Revolución Cubana. Otra importante institución creada por estos años fue el Instituto Cubano del Libro (ICL) (1967), responsabilizado de la política para el desarrollo y promoción del libro y la literatura.

Uno de los eventos más relevantes de la década de los años 70 fue la celebración del 1.º Congreso Nacional de Educación y Cultura, que sirvió para realizar un análisis de la labor realizada, así como para detallar las proyecciones en las esferas de la educación y la cultura. El congreso convocó a toda la sociedad cubana a reflexionar y discutir sobre el tema de la educación, en un momento en que el país había vencido el analfabetismo y marchaba de forma acelerada en un proceso de elevación del nivel cultural entre los adultos y en los niños y jóvenes.

Como parte del proceso de institucionalización del país, se crea en 1976 el Ministerio de Cultura, con el encargo de dirigir, orientar, supervisar, controlar y ejecutar en el ámbito de su competencia, la aplicación de la política cultural del Estado y del Gobierno cubanos, así como garantizar la defensa, preservación y enriquecimiento del patrimonio cultural de la nación. En este momento de organización del nivel central del organismo se constituyen también las Direcciones Provinciales y Municipales de Cultura, las que se responsabilizan con la aplicación de

Sistema institucional de la cultura.



la política cultural a estas instancias. Luego de constituido el ministerio, la primera Ley que se aprueba es la de Patrimonio en 1977, para proteger y salvaguardar la memoria de la nación cubana, y la segunda fue la de Monumentos.

Se abre una etapa de desarrollo que genera la creación de una amplia red institucional en el país, entre ellas, las diez instituciones básicas³⁸, expresión de la voluntad política de democratización de la cultura que no llegó a concretarse de igual manera en todos los municipios del país.

Fueron años de fundación y desarrollo de grupos artísticos importantes como el Ballet Nacional de Cuba, el Conjunto Folklórico Nacional, el Teatro Lírico, la Orquesta Sinfónica, el Coro Nacional y el Movimiento de la Nueva Trova, entre otros que impulsaron la actividad artística en el país, el involucramiento de los artistas en los procesos revolucionarios y el acceso de la población a lo mejor y más diverso de la cultura cubana e internacional.

En estos tiempos es importante rescatar el trabajo de los cines móviles, de los grupos de teatro

que expresaban y atendían temas comunitarios, como el grupo de Teatro Escambray, de los talleres de grabado, de las primeras giras de artistas y creadores a los diferentes territorios, que acercaban cada vez más a toda la población a los procesos de creación.

Para el cumplimiento de sus objetivos, el organismo requirió de un sistema institucional que en lo fundamental se crea en 1989.

SELECCIÓN DE INSTITUCIONES CULTURALES RELEVANTES

Se crearon, además de la Unión de Escritores y Artistas de Cuba (1961); la Unión Nacional de Historiadores de Cuba (1981), la Asociación Cubana de Artesanos Artistas (1981), la Fundación Alejo Carpentier (1982), la del Nuevo Cine Latinoamericano (1985), la Asociación Hermanos Saíz

³⁸ Casa de cultura, biblioteca, galería, museo, cine, librería, grupos de teatro, banda municipal, coro y tienda de bienes culturales.

(1986), la Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre (1994), la Caguayo para las Artes Monumentales y Aplicadas (1995), la Ludwig de Cuba (1995), la Fernando Ortiz (1995) y la Sociedad Cultural José Martí (1995). A este trabajo del sector cultural en Cuba se insertan y articulan el Centro Memorial Martin Luther King (1987), el Centro de Intercambio y Referencia Iniciativa Comunitaria (1991) y la Fundación Nicolás Guillén (1991).

7.1.2. Desarrollo cultural hoy en Cuba

El Estado Cubano, como parte de sus políticas públicas orienta, fomenta y promueve el desarrollo de la cultura en todas sus manifestaciones, sobre la base de la libertad de creación artística y la defensa de la identidad de la cultura cubana, la conservación del patrimonio cultural y la riqueza artística e histórica de la nación, así como la protección de los monumentos nacionales.

Con la llegada de la crisis económica conocida como Período Especial —a partir de los años 90— se interrumpieron o desaceleraron muchos de los proyectos que estaban en marcha. Había pocos recursos, pero se mantuvieron los principales logros, como el funcionamiento de la enseñanza artística y de las Casas de Cultura, todo de forma gratuita. Se hizo necesario también la búsqueda de recursos y financiamientos para el sector, de ahí que se aplicaron tres formas de funcionamiento en el ramo: el sistema presupuestario, el financiamiento mixto y el autofinanciamiento.

Al igual que otras esferas de la sociedad, en el sector se produjo un deterioro brusco de las instituciones culturales. Se creó un sistema empresarial para costear los procesos culturales de la nación que se hacían complejos, tanto en el país como en el exterior. Igualmente, las asociaciones y fundaciones apoyaron y respaldaron la política cultural.

La Política Cultural cubana tiene como pauta la asociación indisoluble de los conceptos de cultura y libertad, presentes en el ideario de los máximos exponentes de la historia revolucionaria: “Ser cultos es el único modo de ser libres”, de José Martí, y “Sin cultura no hay libertad posible”, de Fidel Castro.

Los rasgos esenciales son la democratización del acceso a la cultura como vía emancipadora del ser humano; la defensa de la identidad nacional desde la dimensión caribeña, latinoamericana y universal; la salvaguarda del patrimonio cultural; el impulso al desarrollo del talento en un clima de libertad creadora, compromiso y participación; así como el fomento en la población de capacidades de apreciación artística cada vez más exigentes.

El MINCULT, para el desempeño de sus funciones y competencias, cuenta con tres institutos³⁹, cuatro consejos⁴⁰, cuatro instituciones con funciones globales⁴¹ y un sistema de instituciones culturales que abarcan los niveles de provincias, municipios y, en algunos casos, comunidades y un centro dedicado a la investigación de la cultura cubana.⁴² A estas instituciones se adicionan las vinculadas a los procesos de formación, Universidad de las Artes, Centro Nacional de Escuelas de Arte y su subsistema de enseñanza artística en todo el territorio nacional, y el de capacitación, con el Centro

³⁹ ICAIC, ICL, ICM.

⁴⁰ CNCC, CNAP, CNAE y CNPC.

⁴¹ Biblioteca Nacional José Martí, Casa de las Américas, Centro Nacional de Derecho de Autor y CUBARTE.

⁴² Centro de Investigaciones y Desarrollo de la Cultura Cubana “Juan Marinello”, <http://www.ministeriodecultura.gob.cu/>

Nacional de Superación para la Cultura y su sistema de centros en todas las provincias del país.



FERNANDO ROJAS

Viceministro
de Cultura

En nuestro país (...) hay una tendencia al pleno acceso de la población a la cultura, respaldada por una política de gratuidades y subsidios. Por ejemplo, las Casas de Cultura hacen muchas actividades al año, entre talleres de docencia para aficionados, presentaciones u otros eventos exentos de costo alguno para el público, y de igual modo las bibliotecas prestan una gran cantidad de servicios diferentes al año. El Estado subsidia el acceso a los museos, lo que para un cubano implica solo abonar en moneda nacional, el equivalente a menos de la mitad de un dólar. Otra de las ofertas subsidiadas por la política cultural es la del libro, a fin de facilitar su alcance a la población, mediante un precio que incluso ha bajado en los últimos tiempos, de 10 a ocho pesos, como promedio en moneda nacional, esto significa alrededor de 40 centavos de dólar. (...) una de las fortalezas culturales del país es el acceso gratuito a la enseñanza artística, decidido únicamente por el talento, con independencia del lugar donde la persona viva, su raza, ingreso familiar o cualquier otro factor.

El Consejo Nacional de Patrimonio Cultural (CNPC) y otras instituciones han desarrollado importantes acciones encaminadas a fortalecer la implementación de varias convenciones internacionales sobre la protección del Patrimonio Cultural.

Un elemento importante para estos empeños es el trabajo por programas y proyectos,

que funciona en el sector desde los años 80. Los programas de desarrollo cultural que se diseñan e implementan en los municipios y provincias constituyen una expresión de la política cultural del país y un instrumento básico en la planificación estratégica, en la gestión y para la concertación de intereses, esfuerzos y acciones con otros organismos y entidades que actúan en los territorios y las comunidades.

Además de los programas diseñados para los institutos y consejos que atienden las políticas de la creación, desarrollo y promoción artística y literaria, cada territorio, provincia y municipio, cuenta con su programa cultural, avalado por las Asambleas del Poder Popular en cada instancia.

En los programas de desarrollo cultural intervienen diversos organismos y organizaciones y su alcance involucra a la sociedad en su conjunto, además de participar en la implementación de programas especiales que responden a intereses y prioridades de carácter social y económico, como son: Educa a Tu Hijo, Atención a Centros y Establecimientos Penitenciarios, Plan Turquino y otras zonas de difícil acceso, la Prevención y Atención a Personas con Discapacidad, la participación en los programas de Educación Ambiental, actualizado con el Plan de Estado "Tarea Vida" y los programas de Educación Sexual, de la No Violencia contra la Mujer y la Niña, de Enfrentamiento al VIH, de Lucha contra el Tabaquismo, del Uso Indebido de Drogas.

Solo a modo de ejemplo, el Programa para el Desarrollo de la Música incluye los programas para el Desarrollo de la Creación Musical, el de Rescate, Plasmación y Difusión del Patrimonio Musical Cubano, el Programa para el Desarrollo de la Música Sinfónica, para el Desarrollo de la Música de Cámara, de atención a las Bandas de Conciertos, de Desarrollo de La Música Coral, de Desarrollo de la Musicología y de Desarrollo de la Enseñanza de la Música.

**LAS INSTITUCIONES
DOCENTES TIENEN
GRAN IMPORTANCIA
PARA EL DESARROLLO
ARTÍSTICO, POR ESO SON
CONCEBIDAS COMO EL
CENTRO CULTURAL
MÁS IMPORTANTE
DE LA COMUNIDAD**

El Programa Nacional por la Lectura es expresión de la especial atención que se le concede a la promoción de la lectura en el país y de la sinergia entre los Ministerios de Educación y de Cultura, que son los responsables de su puesta en práctica, junto a otros organismos e instituciones coordinadoras y ejecutivas de sus acciones, y en el que desempeñan un papel muy importante los maestros y los bibliotecarios.

También, como parte de estos vínculos y acuerdos entre el MINCULT y el MINED, se desarrolla el Programa de Educación Estética en Cuba, como elemento importante para la formación de una cultura general integral. Desde hace más de 30 años, este programa situó a la Educación Artística como una de las líneas esenciales de los programas de estudio, sin reducirla al plano curricular, sino favoreciendo la planeación del componente extra-curricular a partir del diagnóstico previo de los intereses y necesidades de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, así como de las características del entorno que rodea a la escuela.

En este sentido, las instituciones docentes tienen gran importancia para el desarrollo artístico, por eso son concebidas como el centro cultural más importante de la comunidad, integrando a su quehacer a todas las instituciones y convirtiendo a los docentes y alumnos en promotores culturales.

La formación artística siempre ha sido una prioridad de la política cultural. Se concibe como un sistema y se ha extendido por todo el país. Como parte de los procesos formativos en el sector, un lugar importante lo ha ocupado la formación de promotores e instructores de arte.

Un principio básico ha sido el reforzamiento de los valores del socialismo a través de la cultura. Para ello es necesario estimular que la población participe activamente en los procesos culturales y perciba satisfacciones y vías

de realización no vinculadas a lo material. Asimismo, la programación que se ofrece a la población debe caracterizarse por promover la calidad, la cubanía, las tradiciones, la creación de la vanguardia artística nacional, lo mejor del arte universal, para enriquecer los modelos de gusto y formar espectadores críticos.

7.1.3. Resultados del desarrollo cultural en el período de análisis del informe

El incremento y la mejora en la calidad de la programación cultural; la labor en la preservación y difusión del patrimonio material e inmaterial de la nación; el desarrollo de proyectos en las comunidades y la implementación de la política para el perfeccionamiento de la enseñanza artística, han constituido prioridades y resultados significativos del sector cultural en el período, y han contribuido al acceso de las cubanas y los cubanos a los procesos culturales.

La oferta cultural a la población muestra estabilidad, balance y equilibrio, jugando un rol importante la participación del movimiento de aficionados de los territorios, la Brigada de Instructores de Arte José Martí y la Asociación Hermanos Saíz.

Sectores como la producción audiovisual y las artes plásticas han crecido en estos años, y las acciones promovidas son de gran impacto de público y participación de artistas jóvenes. Se han ampliado también de forma significativa los formatos de producciones audiovisuales y videojuegos. La programación de las ediciones de la Bienal de La Habana acercan el diálogo de la población con el arte en espacios abiertos, plazas, parques y calles.

Múltiples eventos enriquecen la vida cultural: el Premio Casa de las Américas; la Feria del Libro; el Festival Jazz Plaza; el Festival Internacional del Nuevo Cine Latinoamericano; la Muestra de Jóvenes Realizadores del ICAIC;



el Festival Internacional de Cine de Gibara; la Feria Internacional de Artesanía (FIART); las Romerías de Mayo; el Cubadisco; el Festival del Caribe en Santiago de Cuba; el Festival Internacional de Ballet; la Fiesta de la Cultura Iberoamericana; Circuba; el Festival del Humor "Aquelarre"; Arte en la Rampa; el proyecto Timbalaye "La Ruta de la Rumba"; el Clásico del Punto Cubano "Mi tierra es así"; el Festival Internacional de la Trova Pepe Sánchez, en Santiago de Cuba; el Festival Leo Brouwer; Festival de Música de Cámara de La Habana; el Festival del Caribe; Danza en Paisajes Urbanos; Festival Internacional "Corhabana"; el Festival de Música Contemporánea; el Festival Piña Colada, en Ciego de Ávila; la Jornada Cucalambéana, en Las Tunas; la Fiesta de la Cubanía, en Granma; el Festival Nacional de Teatro, en Camagüey; junto a las jornadas y eventos de música alternativa, hip hop, rock, fusión; el Festival de las Artes, el Encuentro Internacional de Academias de Ballet; el Festival Pista Joven, el Encuentro Internacional de Danza y los Festivales Internacionales de Poesía de La Habana, Boleros de Oro; de Música Contemporánea de La Habana; y el Coloquio y Festival de

Música Nicolás Guillén; el Festival Internacional "Santiago Álvarez In Memoriam", entre otros; siendo los de mayor impacto e interacción con la población las ferias y festivales que tienen lugar en la capital y en varias de las provincias del país.

Las producciones que realiza el Instituto Cubano de Radio y Televisión siguen siendo un elemento importante en la realización y promoción de productos culturales, en el enriquecimiento y en la educación del gusto de la población.

La programación cultural de los territorios se nutre del trabajo que realizan instituciones culturales como el Centro Iberoamericano de la Décima y el Verso Improvisado, en el rescate y difusión de la décima, el repentismo, y la música campesina; mediante la labor dirigida a los cultores del género, y a niños, adolescentes y jóvenes aficionados. En el año 2017 el punto cubano o punto guajiro ingresó a la Lista Representativa del Comité Intergubernamental de Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Cien-

EL SISTEMA DE CASAS DE CULTURA ES UN ESLABÓN FUNDAMENTAL EN LA SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES CULTURALES DE LA POBLACIÓN, SOBRE TODO EN AQUELLOS ASENTAMIENTOS Y COMUNIDADES DONDE NO EXISTEN OTRAS INSTITUCIONES CULTURALES

cia y la Cultura (UNESCO), conjuntamente con la rumba y las parrandas de la región central de Cuba. El Centro de Formación Literaria Onelio Jorge Cardoso, en sus talleres de técnicas narrativas, ha graduado a más de 900 jóvenes narradores. Los museos municipales también hacen una contribución fundamental a la programación cultural, con prioridad en las comunidades de difícil acceso, fundamentalmente en las zonas del Plan Turquino.

El sistema de Casas de Cultura es un eslabón fundamental en la satisfacción de las necesidades culturales de la población, sobre todo en aquellos asentamientos y comunidades donde no existen otras instituciones cultura-

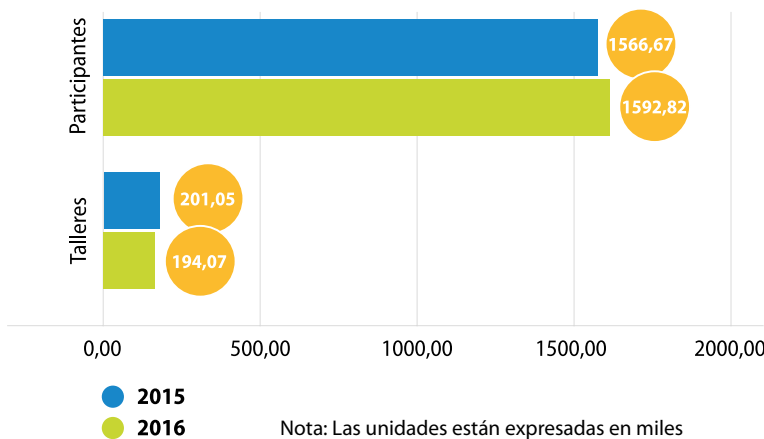
les. Mantienen una programación sistemática y variada y se convierten en las opciones culturales más cercanas a la población en los territorios. Esto se evidencia mediante el desarrollo de los talleres de creación y apreciación a nivel local y la participación que se alcanza en ellos, donde los grupos poblacionales más beneficiados continúan siendo los niños y adolescentes. A modo de referencia podemos ilustrar los años 2015 y 2016 en el Gráfico 7.1.

Al cierre de 2018 el país cuenta con 343 casas de cultura en servicio y 27 se encuentran cerradas. Solo los municipios Niceto Pérez en Guantánamo, Yara en Granma y Mantua en Pinar del Río no disfrutaban de estas instituciones. El Gráfico 7.2 muestra que el 49,46 % del total de estas instituciones culturales cuenta con condiciones adecuadas para el desarrollo de su actividad (Consejo Nacional de Casas de Cultura, 2018). La estabilidad de los instructores de arte —principal fuerza técnica para el trabajo en las Casas de Cultura y los centros docentes— constituye una preocupación y prioridad para el MINCULT, pues en los últimos cuatro años ha mostrado un decrecimiento en más de 5600 instructores que se mueven a empleos mejor remunerados (Gráfico 7.3).

Los proyectos socioculturales —que en su mayoría establecen un vínculo con las Casas de Cultura en los territorios— constituyen espacios y opciones importantes para el acceso de la población a la cultura, aun cuando se reconoce que necesitan contar de forma más sistemática con el acompañamiento metodológico y apoyo material y financiero por parte de las direcciones municipales y de las instituciones culturales para su desarrollo. Ellos constituyen hoy una parte importante de la vida cultural en las comunidades, satisfacen necesidades y son espacios importantes de participación ciudadana.

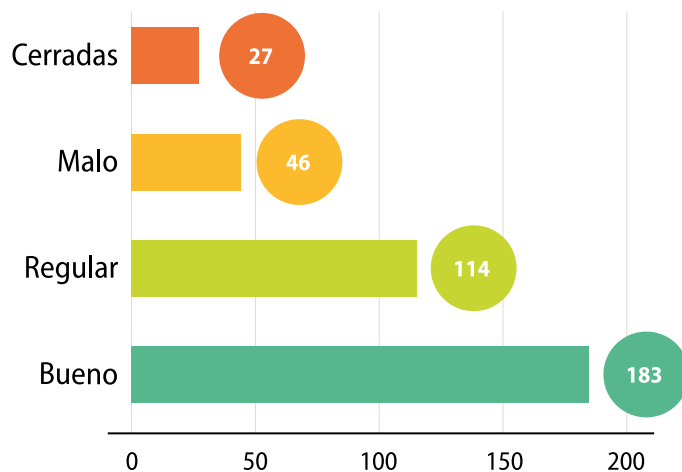
En el año 2016 se creó el fondo para el financiamiento de proyectos culturales, sin fines de

Gráfico 7.1. Acceso a Talleres en Casas de Cultura.



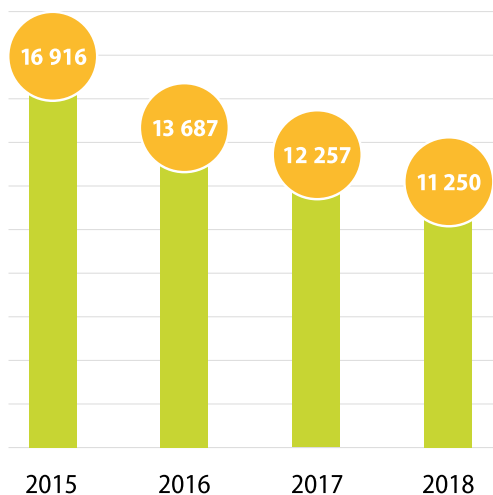
Fuente: Balance CNCC, 2018.

Gráfico 7.2. Estado constructivo de las Casas de Cultura.



Fuente: Informe de Balance de trabajo del Consejo Nacional de Casas de Cultura. 2018.

Gráfico 7.3. Instructores de arte en Casas de Cultura y centros docentes.



Fuente: Balance CNCC, 2018.

lucro, para escritores y artistas. En el año 2018 se apoyaron 14 proyectos⁴³ por un monto de 100 621 CUC. Esta iniciativa resulta una herramienta de alto valor para el ejercicio de la política cultural a favor de la jerarquía artística y la calidad del proyecto para el encargo de obras; sin embargo, la lentitud en la elaboración de las normas jurídicas de los institutos y consejos no ha permitido aún su adecuado empleo.

En materia de patrimonio, se avanza en el trabajo de conservación, digitalización y restauración de documentos, aun cuando son deficitarios el equipamiento, los materiales e insumos para la realización de esta labor. El estado constructivo de los inmuebles que atesoran el patrimonio documental no se encuentra en óptimas condiciones y el personal requiere preparación especializada y estabilidad en el desempeño de la actividad.

El Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello —institución encargada de coordinar y dirigir la investigación cultural en Cuba— ha impulsado investigaciones referidas al consumo cultural, la oralidad y las culturas populares, la historia de la cultura, el arte y la producción y el consumo audiovisual,

y realizó publicaciones de libros y actividades de debate académico, cursos, talleres y conferencias. Sin embargo, se requiere insistir en la utilización de los resultados investigativos como instrumento para la dirección de los procesos culturales.

Se encuentra en implementación la Política de Reestructuración de la Red de Centros de la Enseñanza Artística.

Se elevan los indicadores de promoción, retención y eficiencia en el ciclo en relación con cursos anteriores. Las mayores dificultades se afrontan en la reparación y mantenimiento de las instalaciones, así como en la base material de vida en las escuelas provinciales.

Las Escuelas de Arte y la Universidad de las Artes, también se han ido integrando de diversas formas a la programación, mediante acciones comunitarias, como talleres, presentación de las brigadas artísticas, trabajo en zonas socialmente desfavorecidas o afectadas por desastres naturales, propiciando el contacto directo de alumnos y profesores con la población y la formación humanista como profesionales.

Los eventos y la programación cultural han aumentado sus coberturas en los medios de información nacional, a través del Portal Periódico *Cubarte*, *La Papeleta*, los boletines culturales impresos y digitales con alcance nacional, las aplicaciones para móviles de *Ke hay Pa' Hoy?* y *Like Cuba* para eventos culturales y el *Noticiero Cultural*, con realización diaria desde el 2016.

No se comporta igual la promoción de las actividades a nivel local, en la mayoría de los casos es limitada y se carece de estrategias de comunicación que empleen vías y medios para promover e informar con efectividad

⁴³ Para la realización de libros, documentales, videoclips, audiovisuales, exposiciones, puestas escénicas y un taller comunitario, todo de impacto social.

a la población sobre las diversas actividades culturales. El Repositorio de Información de la Cultura Cubana “Todo de Arte”, constituye un soporte fundamental para los proyectos de socialización de contenidos culturales, ya que posee una importante cantidad de videos, audios e imágenes y puede permitir la gestión de información desde todos los puntos del país, lo que crea condiciones para distribuir contenidos e información a través de internet.

7.2. CULTURA EN CIFRAS

Para el disfrute de las ofertas culturales programadas, la población tiene acceso a once tipos de instalaciones culturales en servicio, cuya estabilidad se puede apreciar en la tabla 7.1, siendo los servicios cinematográficos de 35 mm y 16 mm, las salas de video, los museos y las librerías, los que muestran un decrecimiento en el número de instalaciones en servicios y un crecimiento en las instalaciones de teatro y salas de teatro, las Casas de Cultura y las galerías de arte.

La oferta artístico-cultural entre 2009 y 2017 decreció en la producción cinematográfica

y se muestra un crecimiento en las ofertas de Casas de Cultura y servicios prestados en bibliotecas, así como en las ofertas de las manifestaciones de música, danza, teatro, espectáculos. Estos datos podemos constatarlos en la Tabla 7.2.

Por otra parte, la asistencia de la población a las actividades artísticas y culturales muestra una mayor preferencia por las referidas a funciones de música, teatro, espectáculos, uso de las bibliotecas y asistencia a las casas de cultura (Tabla 7.3).

El Salario Medio Nominal, entre los años 2013 y 2016 se ha mantenido en aumento, aunque aún sigue siendo uno de los más bajos entre los salarios del sector de la Administración pública, defensa y seguridad social, aspecto que, unido a las condiciones en que se desempeñan los profesionales de la actividad cultural, resulta de poco incentivo para mantener una estabilidad de la fuerza laboral en el sector.

Del Presupuesto del Estado, entre los años 2016 y 2017 se destinaron a los sectores de la Cultura y Deporte el 3 % del total. La presen-

Tabla 7.1. Estabilidad de instalaciones y servicios de oferta artístico cultural. Cuba: 2009-2017.

Instalaciones culturales en servicios	Unidad								
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Cines de 35 mm	313	303	255	263	265	263	260	259	240
Cines de 16 mm	70	30	28	34	28	16	16	15	4
Salas de video	541	458	464	455	408	368	383	390	340
Museos	246	237	267	267	267	272	285	226	229
Teatro y salas de teatro	59	73	72	75	80	81	88	83	89
Bibliotecas	374	385	356	361	386	392	392	379	387
Librerías	367	358	310	332	338	326	316	315	322
Casas de cultura	331	327	314	312	334	347	343	340	337
Casas de la trova	19	19	18	18	18	19	19	19	18
Galería de artes	120	120	117	118	122	126	130	132	131
Circo	1	2	2	2	2	2	2	2	2

Fuente: ONEI, 2015; ONEI, 2019.



Tabla 7.2. Oferta artístico-cultural. Cuba: 2009-2017.

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Cines de 35 mm	136 897	100 864	92 518	122 390	127 834	107 428	103 801	100 788	79 578
Cines de 16 mm	12 659	9032	7748	7526	7895	7131	4980	4323	3323
Salas de video	92 056	176 093	139 422	125 926	167 644	96 770	95 834	84 812	91 960
Música	89 929	104 163	116 025	122 399	170 372	223 519	267 069	293 482	145 647
Espectáculos	3317	11 665	18 350	15 481	33 941	48 377	31 437	43 953	53 690
Teatro	17 353	16 776	25 174	23 708	28 599	26 031	26 408	26 335	27 655
Danza	3766	5335	9205	6771	11 811	11 258	11 324	10 236	11 583
Circo	1252	2005	2212	2129	5821	6467	4362	3513	4102
Casa de Cultura	308 987	313 998	465 237	555 842	724 524	676 007	783 506	670 000	893 577
Exposiciones profesionales	2024	2 813	4155	5471	5776	5991	5925	5757	6109
De ellas: galería de arte	1357	1 989	1875	3153	2392	2321	2985	2879	3054
Servicios prestados en bibliotecas	16 304	15 040	13 844	12 101	12 881	12 085	17 355	20 809	21 620

Fuente: ONEI, 2015; ONEI, 2019.

Tabla 7.3. Asistencia a actividades artístico-culturales. Cuba: 2009-2017.

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Espectadores de:									
Cines de 35 mm	2 180,5	1 677,8	2 142,6	4 441,8	3 930,1	3 703,4	4 041,9	2 888,7	2 332,5
Cines de 16 mm	315,4	241,7	358,5	308,9	333,1	257,1	235,4	136,7	118,7
Salas de video	675,5	1 310,9	1 329,4	1 260,0	1 063,7	1 053,5	1 143,2	951,8	895,6
Asistente a funciones de:									
Música	34 186,7	35 559,5	37 238,9	39 032,3	48 390,7	56 538,7	50 204,5	48 445,3	47 835,9
Espectáculos	2 305,6	1 310,9	3 496,9	3 840,5	4 022,1	4 438,7	5 099,7	5 136,8	8 204,6
Teatro	2 629,9	2 484,0	3 201,0	5 988,3	4 092,5	3 396,9	3 859,8	3 510,6	6 411,7
Danza	1 009,0	1 462,6	1 767,4	1 932,4	1 826,2	2 121,8	2 837,7	2 095,9	1 992,6
Circo	508,5	514,7	521,1	682,0	748,6	669,9	659,5	1 166,7	1 291,5
Visitas a:									
Exposiciones por profesionales	1 546,5	1 929,9	2 564,7	2 139,6	2 412,4	3 672,7	2 922,7	2 382,4	2 458,3
De ellas: galerías de arte	109,9	1 191,1	1 417,6	1 480,5	1 644,4	1 454,1	1 816,3	1 477,1	1 524,1
Museos	5 095,8	8 196,6	5 213,9	4 854,0	6 838,4	5 090,6	5 031,9	4 794,9	4 500,4
Usuarios de bibliotecas	8 842,5	7 700,9	7 548,3	7 114,9	7 616,0	7 299,4	6 353,3	6 683,1	10 016,9
Casas de cultura	28 197,7	32 640,7	33 958,6	46 485,7	41 751,4	42 538,3	44 266,1	44 893,1	46 672,9

Fuente: ONEI, 2015; ONEI, 2019.

tación conjunta de las cifras de estos sectores impide desagregar lo correspondiente a Cultura. Las cifras se ilustran en la Tabla 7.4.

Durante el año 2016, se realizaron inversiones en el sector cultural que corresponden al 4 % del total de inversiones realizadas por el país.

La participación del sector Cultura y Deporte en el PIB, por concepto de los bienes y servicios culturales y deportivos, está en el orden del 4,1%.

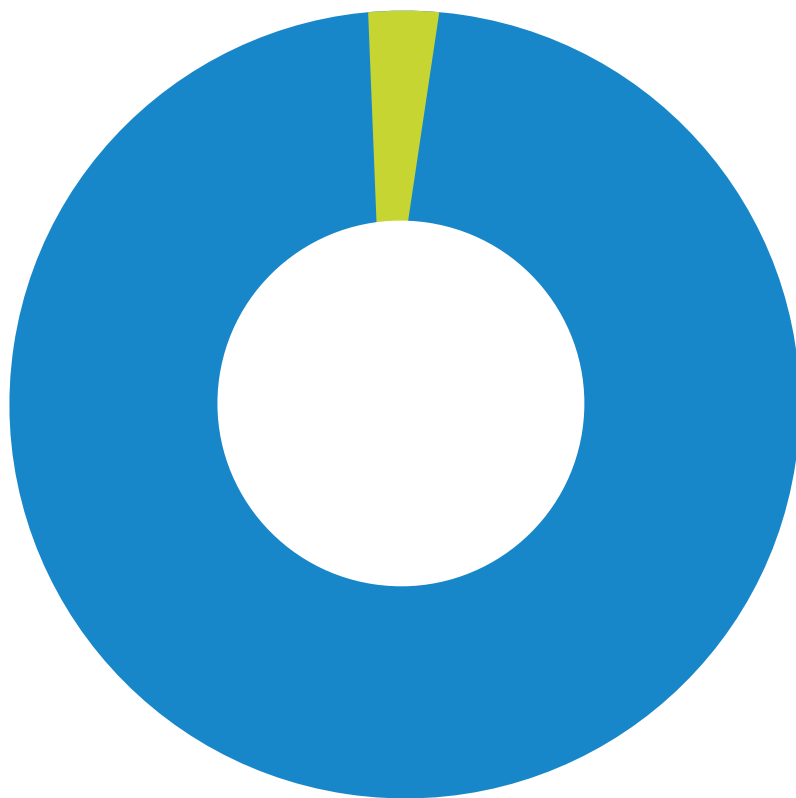
El derecho de todas las cubanas y los cubanos al acceso a la cultura ha sido una prioridad del Estado cubano. Sin embargo, el bloqueo

CUBA SIGUE SIN PODER ACCEDER AL MERCADO NORTEAMERICANO PARA LA COMPRA DE EQUIPAMIENTO, INSTRUMENTOS, INSUMOS Y MATERIAS PRIMAS ESPECIALIZADAS PARA LA CREACIÓN, LA ENSEÑANZA ARTÍSTICA Y LA PRODUCCIÓN CULTURAL

económico, comercial y financiero afecta el desarrollo del sector cultural, debido a las limitaciones para acceder a la compra de equipamiento, de instrumentos, insumos y materias primas especializadas para el desarrollo, la creación y enseñanza artística y la producción cultural. Asimismo, resulta muy difícil la promoción, difusión y comercialización del talento cultural cubano, y las instituciones cubanas se ven limitadas para interactuar en condiciones normales con los circuitos artísticos de Estados Unidos.

Gráfico 7. 4. Presupuesto del Estado asignado a la cultura y el deporte. Cuba: 2017.

● **CULTURA Y DEPORTE**
1747,7 millones de pesos (3%)



Nota: El monto total de la actividad presupuestada en ese año ascendió a **52 386,9 millones** de pesos

Fuente: ONEI, años seleccionados.

7.2.1. Contribuciones de la cultura en Cuba a los ODS

El escenario deseado descrito por los ODS para el 2030 implica necesariamente un cambio significativo en la concepción cultural del desarrollo. Implica un sujeto y una sociedad con una cultura alternativa, diferente a la que hoy se ha impuesto como resultado del modelo que prevalece en la actualidad.

Importantes documentos y convenciones de la UNESCO han puesto de manifiesto el rol de la cultura en el desarrollo sostenible, llegando incluso a considerarla como el cuarto pilar, conjuntamente con el económico, ambiental y social.

La cultura atraviesa, marca, condiciona e instituye modos de pensar, actuar y vivir la sostenibilidad de las prácticas de desarrollo. Cultura como factor de sostenibilidad, en tanto aglutina y moviliza, produce cambios de actitudes y de comportamientos en el ámbito social y familiar, nuevas formas de organización a través de las instituciones comunitarias y de la sociedad civil con métodos que propician la participación. Al mismo tiempo, generan un mayor reconocimiento social del espacio local y comunitario, favorece el desarrollo de su autoestima e identidad, y la concientización sobre el desarrollo sostenible entendido como cambio cultural.

Se requieren cambios de la subjetividad para lograr transformaciones duraderas, que trasciendan lo individual-personal para favorecer procesos emancipatorios y de autonomía individual, grupal, social y nacional en los que la cultura es condicionante y productora.

Contribuciones de la cultura a la implementación de los ODS en Cuba

- Con la incorporación de la concepción cultural a la formulación de las estrategias

de desarrollo local, se está promoviendo un diseño de modelo de desarrollo a nivel municipal donde se fomentan espacios y mecanismos que garantizan una participación activa de la ciudadanía en los procesos de gestión del desarrollo y de la salvaguardia de su patrimonio cultural (ODS 11).

- Reconocer y considerar los sistemas de conocimientos y prácticas tradicionales vinculadas a los procesos productivos y a la sabiduría popular, lo cual fomenta el diseño y gestión de sistemas más resilientes y ambientalmente sostenibles (ODS 11 y 13).

- Algunos territorios muestran significativos avances en la valorización de sus potenciales culturales locales —patrimonio, creatividad, innovación— y están activando la vida cultural de las comunidades y territorios, para garantizar el acceso inclusivo de la población a las ofertas y servicios culturales, generando fuentes de empleo e ingresos económicos a nivel local (ODS 8).

- El potencial del arte y la cultura para gestionar capacidad en las personas, a fin de sobreponerse y superar situaciones adversas provocadas por eventos climatológicos y efectos del cambio climático, donde se pone de manifiesto la cohesión social y la solidaridad del pueblo cubano (ODS 13).

- La dimensión educativa de la cultura permite fortalecer las capacidades de los actores locales institucionales y sociales para enfrentar los retos del desarrollo sostenible. Múltiples son los esfuerzos que se impulsan en el país por proyectos y plataformas como PRODEL, PADIT, el Programa de desarrollo local desde la cultura en los municipios cubanos (PDLC), el Comité Nacional de Hábitat, (CNH); entre otros (ODS 4 y 8).

- La incorporación a las estrategias y acciones de desarrollo local de la perspectiva de

género, a partir de realizar abordajes de esta temática desde los elementos socioculturales que sustentan las desigualdades entre mujeres y hombres (ODS 4 y 5).

- Las contribuciones que realizan las bibliotecas públicas para fomentar el hábito de la lectura, el acceso inclusivo de la población cubana a la información y las nuevas tecnologías (ODS 4, 5 y 16).

7.3. LA CULTURA COMO ELEMENTO ESTRATÉGICO EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO TERRITORIAL

7.3.1. La cultura en el desarrollo humano local en Cuba

Desde el posicionamiento de entender la cultura en un sentido integral, antropológico, humanista y holístico, se le reconoce como una práctica creadora de apropiación y recreación del mundo y de sus vínculos y un elemento facilitador y movilizador de los sujetos en sus prácticas transformadoras.

Esta cultura, que es resultado y expresión concreta de cada sociedad, formada no solo por sus producciones materiales sino también por formas subjetivas o significados simbólicos, es un elemento de construcción de identidad y sentido de pertenencia que constituye el lugar de génesis y transformación de la subjetividad social e individual y favorece la realización de proyectos de vida.

Se trata de pensar un modelo de desarrollo que se realice desde la cultura, como recurso propio de la naturaleza humana y como eje de acción concreta para la transformación comunitaria, y considere el desarrollo sostenible como una propuesta de cambio cultural en relación con los valores, las percepciones y las formas de acción social.

LA CULTURA, CADA VEZ
MÁS, SE CONVIERTE EN
ELEMENTO CLAVE EN
LAS ESTRATEGIAS DE
DESARROLLO DE LOS
TERRITORIOS

Hoy, la aportación del arte y la cultura al desarrollo no puede quedar ahí. Se está convocando a pensarla como productora de sostenibilidad para el desarrollo local y comunitario. No es posible pensar la cultura como un eje, una dimensión, una parte del desarrollo local y comunitario sostenible. Se confirma que atraviesa, marca, condiciona e instituye modos de pensar, actuar y vivir la sostenibilidad de las prácticas de desarrollo.

Se trata de la cultura como factor de sostenibilidad en tanto aglutina y moviliza, produce cambios de actitudes y de comportamientos en el ámbito social y familiar, nuevas formas de organización a través de los grupos gestores, con métodos que propician la participación y, por tanto, generan un mayor reconocimiento social de la comunidad que favorece el desarrollo de su autoestima e identidad.

Algunos aportes a las reflexiones de la contribución de la cultura al desarrollo local en Cuba pueden ser encontradas en investigaciones y publicaciones que aparecen en el cuadro 7.1.



ABEL PRIETO

*Ministro de Cultura 1997-2012,
2016-2018*

El desarrollo humano sostenible constituye una prioridad para Cuba. Nosotros tenemos que colocar al ser humano en el centro, y eso es una cuestión cultural, que pasa por lograr una sociedad donde el consumo no sea el protagonista.

Fuente: Conversatorio de Abel Prieto con los medios de comunicación en el Club de Prensa de Bruselas (Prensa Latina, 2017).

Varias son las investigaciones que han abordado el tema de cultura y desarrollo, y muchas se han pronunciado en el sentido de que “sin cultura no hay desarrollo sostenible”, “un desarrollo dissociado de su contexto humano-

cultural es un desarrollo vacío”, “un desarrollo sin cultura es un desarrollo sin alma”, “un desarrollo sin cultura es un desarrollo deshumanizado” (Carvajal, 2007).

Estas afirmaciones conducen a diseñar políticas públicas orientadas al desarrollo humano sostenible, sustentado no solo en el crecimiento económico, sino también en el desarrollo de un ser humano más pleno, con oportunidades para el despliegue de sus capacidades, con acceso a la cultura y al bienestar.

7.3.2. La cultura cualifica las estrategias de desarrollo de un territorio

La cultura cada vez más se convierte en elemento clave en las estrategias de desarrollo de los territorios. El potencial creativo, dinamizador e innovador de la cultura favorece una visión y concepción del desarrollo más humanizada, participativa, generadora de conocimientos, de capacidades en las personas, en los grupos y las comunidades, es productora de contenidos, sentidos, valores e identidades compartidos.

La Declaración de México sobre Políticas Culturales (1982) expuso que “la cultura constituye una dimensión fundamental del proceso de desarrollo y contribuye a fortalecer la independencia, la soberanía y la identidad de las naciones. El crecimiento se ha concebido frecuentemente en términos cuantitativos, sin tomar en cuenta su necesaria dimensión cualitativa, es decir, la satisfacción de las aspiraciones espirituales y culturales del hombre. El desarrollo auténtico persigue el bienestar y la satisfacción constante de cada uno y de todos”.

En el ámbito del desarrollo territorial en Cuba se viene gestionando una diversidad de proyectos que han valorizado e incorporado estos potenciales de la cultura, y cada vez más los gobiernos locales incorporan al diseño de las estrategias de desarrollo la dimensión

Cuadro 7.1. Sistematización de autores y temáticas relevantes sobre el desarrollo local desde la cultura en Cuba.

Principales autores	Asuntos y dimensiones tratadas
Yamile Deriche Redondo	Cultura y desarrollo comunitario sostenible: un propósito, tres caminos.
Hilda Esther Juliá Méndez	La concepción cultural en los procesos de desarrollo local y comunitario.
CIERIC	Grupo dinámico de información: La concepción cultural en los procesos de desarrollo local y comunitario.
Ayme Plasencia Pons	Proceso de reinención de la vida cotidiana y la identidad de los jobabenses a partir del cierre del central azucarero, Las Tunas, Cuba.

cultural, colocando en el centro de sus esfuerzos la formación de un sujeto social comprometido, con capacidades para transformar su realidad, identificado con valores y comportamientos humanistas, éticos, de equidad y justicia social, y ecológicamente sustentables.

La cultura incorporada a las estrategias de desarrollo territorial, no solo genera beneficios económicos directos, a través de la comercialización de bienes y servicios culturales, la creación de empleos, la promoción del turismo histórico y cultural, sino también participa activamente en la modificación y cambios en los comportamientos sociales, en el fortalecimiento de valores compartidos como la solidaridad, cooperación, responsabilidad, compromisos, relaciones y articulaciones entre actores diversos y en el reforzamiento de las identidades territoriales.



AMARTYA SEN
Premio Nobel de Economía, 1998

Fuera de las interacciones económicas y la participación política, la solidaridad social y el soporte mutuo entre los miembros de una comunidad son factores que pueden ser fuertemente influenciados por la cultura. El éxito de la convivencia en sociedad depende enormemente de los lazos de confianza, comunicación y apoyo espontáneo entre los individuos que la componen.

7.3.3. Movimiento cultural en los territorios cubanos



EUSEBIO LEAL
(1942-2020) Historiador de La Habana

Ningún proyecto de desarrollo que prescindiera de la cultura puede prosperar, por lo tanto, en el caso de Cuba, y particularmente de La Habana, y más aún desde del centro histórico, y de la red de ciudades patrimoniales, lo que nos impresiona es el caudal acumulado de patrimonio, de memoria, de piedras, y de tradiciones que son —creo yo— uno de los elementos más interesantes para la opción Cuba en el campo del turismo.

Los cientos de proyectos comunitarios que se desarrollan a lo largo de todo el país han posibilitado la participación de la población en la vida cultural y la preservación de las tradiciones y la identidad. Ejemplo de ello son los proyectos socioculturales que se han gestado por promotores culturales, por artistas y creadores, con el respaldo y apoyo del sistema de instituciones culturales y de los gobiernos locales de los territorios.

El movimiento de artistas aficionados, las brigadas artísticas, las cruzadas artísticas y literarias, los instructores de arte, los promotores culturales, los proyectos comunitarios, el trabajo de la Asociación Hermanos Saíz y la Sociedad

LA CULTURA INCORPORADA A LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO TERRITORIAL NO SOLO GENERA BENEFICIOS ECONÓMICOS, SINO CAMBIOS EN LOS COMPORTAMIENTOS SOCIALES Y EN EL FORTALECIMIENTO DE LOS VALORES COMPARTIDOS

EL ÉXITO DE LA CONVIVENCIA EN SOCIEDAD DEPENDE ENORMEMENTE DE LOS LAZOS DE CONFIANZA, COMUNICACIÓN Y APOYO ESPONTÁNEO ENTRE LOS INDIVIDUOS QUE LA COMPONENTEN

Cultural José Martí, continúan sosteniendo en gran medida la vida cultural en las comunidades del Plan Turquino, zonas alejadas y de difícil acceso. Solo a modo de ejemplo, podemos mencionar algunos proyectos comunitarios:

Proyecto sociocultural El Patio de Pelegrín⁴⁴ (2002)

Ubicado en la localidad de Puerta de Golpe, en Consolación del Sur, provincia occidental de Pinar del Río, El Patio de Pelegrín desarrolla actividades de diversas manifestaciones culturales y artísticas para satisfacer las necesidades espirituales de la población, donde se rescata y revitaliza la cultura popular y tradicional de la comunidad. Es un proyecto promovido por el artista y promotor cultural Mario Pelegrín Pozo, que de conjunto con el grupo gestor del proyecto ha impactado favorablemente en iniciativas para promover el cuidado del medio ambiente, rescatar tradiciones locales, promover valores éticos y estéticos y normas de conducta, como la responsabilidad, solidaridad y la cooperación. El proyecto combina armónicamente las líneas: sociocultural, ambiental y productiva, en busca de un desarrollo integral sostenible desde la cultura, que impacta en la vida cultural de la localidad de Puerta de Golpe y contribuye al rescate y revitalización cultural.

Proyecto comunitario Muraleando⁴⁵ (2001)

Muraleando se ubica en el barrio de Lawton, en el municipio 10 de Octubre, Ciudad de La Habana, liderado por el artista plástico Manuel Díaz Baldrich. El proyecto convirtió, con el ingenio, la creatividad y voluntad de sus gestoras y gestores, lo que antes fuera un tanque de agua abandonado en la sede de la Casa Cultural Comunitaria desde el 2010. El proyecto ha impactado significativamente en

la transformación de la comunidad, al mejorar su entorno físico, específicamente las fachadas de las viviendas en las cuadras de la circunscripción 36, con la creación de murales artísticos, desarrollo de talleres de artes plásticas, audiovisuales, danza y música para la niñez, adolescencia y juventud. Tiene una gestión de autofinanciamiento a partir de la comercialización de artesanía, cuadros y suvenires que producen, y se inserta en la oferta de la agencia de viajes culturales Paradiso.

Proyecto Boquerón, una Mirada Azul y Proyecto Flor de Itabo (ambos iniciados en 2007)

Estos dos proyectos en la comunidad costera de Boquerón, ubicada en la parte noroeste de la ciudad de Puerto Padre, en la provincia de Las Tunas, en el oriente del país, fueron gestados por los artistas miembros de la UNEAC: Julián Puig, escritor y miembro de la Asociación de Radio, Cine y Televisión, y la escritora María Liliana Celorio. Ambas iniciativas benefician a los habitantes de esa comunidad, al brindar opciones culturales y recreativas sanas, las cuales favorecen el mejoramiento del entorno y estimulan la responsabilidad y participación comunitaria. Los proyectos trabajan por el rescate de la cultura popular y las tradiciones locales, fortalecen valores artísticos de la comunidad y fomentan el empleo para jóvenes y mujeres sin vínculo laboral.

Seis años después de trabajo sistemático, los gestores de estos proyectos comparten los impactos que han tenido para la comunidad, entre los cuales destacan: "...han favorecido el desarrollo cultural endógeno de estas comunidades, cuya población ha crecido, según datos actualizados en el último Censo de Población y Vivienda (2012)", se aprecian "cambios en los modos de actuación, sobre todo, en el cuidado y protección del medio ambiente". "Más del 55 % de la población de Boquerón e Itabo refiere estar satisfecha con los espacios de esparci-

⁴⁴ Premio Nacional de Cultura Comunitaria 2009, Premio Memoria Viva 2011.

⁴⁵ Premio Nacional de Cultura Comunitaria 2014.

miento y recreación, el 70 % de la población infantil disfruta de espacios culturales, el 40 % de la población —mujeres y hombres de la comunidad— está comprometida con las actividades que desarrolla el proyecto y más del 80 % de los miembros de los grupos gestores han desarrollado capacidades en espacios de formación, las instituciones del territorio apoyan y se articulan en función del proyecto” (Parra, Artabás-Jorge & Muhuly, 2016).

Proyecto Santo Ángel por Dentro (1998)

Es un proyecto de desarrollo integral de la comunidad del Santo Ángel, liderado por Gilberto Valladares Reina y acompañado y apoyado por el Plan Maestro de la Oficina del Historiador de la Ciudad. Parte del rescate, promoción y divulgación de los valores patrimoniales del barrio, dinamiza la cultura y la dinámica local con el aprovechamiento de los recursos endógenos y la articulación de los actores sociales. Propone actividades para el desarrollo económico, social, cultural, medioambiental desde una perspectiva de género, que impactan en la calidad de vida y el bienestar de los habitantes de la comunidad, promueve la participación comunitaria y activa en la transformación del barrio. Arte-corte es una de estas iniciativas, en la calle Aguiar, que articula a un grupo de peluqueros y barberos con el propósito de rescatar los valores y el reconocimiento a este oficio, sumando a artistas, vecinos, emprendedores de la localidad, y los compromete con el desarrollo integral de la comunidad del Santo Ángel, en La Habana Vieja.

En los proyectos comunitarios gestados por artistas, promotores locales y gestores culturales se ponen de manifiesto formas organizativas a través de los grupos gestores que se constituyen como espacios de “coordinación general del proyecto, y desarrollan una serie de capacidades y habilidades para la gestión integral del proceso” (CIERIC, 2006). Son

espacios donde se genera confianza, compromiso, sentido de colectividad y cooperación y, sobre todo, donde se crean propuestas colectivas para solucionar problemas e incentiva iniciativas que contribuyan al desarrollo local y comunitario.

7.3.4. La cultura, la participación y la inclusión social

En Cuba se impulsan iniciativas y proyectos culturales con y para personas con necesidades y atenciones especiales, encaminados a favorecer su participación, inclusión y el disfrute de la vida social y cultural. Este esfuerzo, que se ejecuta con el trabajo coordinado entre autoridades de Educación, Salud, Cultura, el Gobierno y otros actores institucionales y sociales, es una contribución al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en lo referido a la inclusión de las personas con discapacidad. En el ámbito comunitario tenemos como referentes el proyecto “Con Amor y Esperanza”, en la provincia de Pinar del Río, y en Holguín el proyecto cultural “Por inclusión de niños con síndrome de Down”, que muestran como la cultura constituye un medio para la inclusión social de personas con discapacidad.

Proyecto sociocultural Con Amor y Esperanza (2002)

Iniciativa de la provincia Pinar del Río, coordinada por el pintor Jesús Carrete, con más de una década dedicado al trabajo con personas jóvenes con síndrome de Down, con el propósito de ofrecer un espacio de creación, crecimiento espiritual e integración social de niñas, niños y adolescentes. El proyecto, a través de la técnica del grabado, desarrolla talleres de creación, realiza exposiciones y donaciones. Las y los jóvenes han participado en eventos y concursos nacionales e internacionales. Cuenta con el apoyo de las familias e instituciones, como Cultura, Educación, Salud, el Gobierno, entre otras.

Proyecto cultural Por Inclusión de Niños con Síndrome de Down

A través de las manifestaciones del baile y las artes plásticas este sensible proyecto permite el desarrollo de habilidades comunicativas y motoras, y trabaja por la inclusión social de niños con síndrome de Down. Se desarrolla en la escuela especial Jorge Ricardo Massetti, de la ciudad de Holguín.

Proyecto Cultura Entre las Manos (2007)

Coordinado por Yalena Gispert y promovido por la emisora Habana Radio por más de diez años, este proyecto facilita el acceso de las personas sordas al conocimiento, interpretación y disfrute del patrimonio cultural del Centro Histórico de la capital. Ha contribuido al enriquecimiento del lenguaje de señas, incorporando elementos específicos para comunicar aspectos del patrimonio y la cultura, desarrolla Rutas y Andares para personas sordas y contribuye a visibilizar a esta comunidad, a su aceptación e inclusión por la sociedad.

Proyecto sociocultural itinerante Guerrilla de Teatros (1992)

La idea surge por la iniciativa de René Reyes Vázquez, constituido en colectivo artístico profesional de diferentes manifestaciones: danza, teatro, cine, música, magia y artes plásticas. Lleva cada año el arte y la literatura a centenares de comunidades serranas de difícil acceso del Plan Turquino, en la provincia Granma. Durante estos 27 años ha interactuado con los pobladores de las comunidades campesinas para ayudar a identificar necesidades, problemáticas y carencias, principalmente culturales, y acompañarlos en la elaboración de propuestas de acciones culturales, educativas y recreativas, a partir de las potencialidades locales, y fortalecer sus capacidades para ser protagonistas y promotores de su quehacer cultural. Iniciativas como la "Guerrilla de Teatros",

"La Cruzada Teatral" (Guantánamo), y "Morón Teatro" (Ciego de Ávila) han contribuido a la creación y desarrollo de un movimiento cultural propio en estas comunidades, a elevar la cultura general integral de la población y a transformar conductas sociales, favoreciendo la integración y participación comunitaria.

Estos proyectos han fortalecido el sentido de pertenencia. Promoviendo el orgullo y respeto por las tradiciones locales, refuerzan las identidades territoriales, fomentan y fortalecen la solidaridad, el compromiso y la responsabilidad colectiva para enfrentar la solución de problemas y retos actuales del desarrollo.

Proyecto Sociocultural Cabildo Quisicuba (1992)

Ubicado en la comunidad de Los Sitios, en el municipio de Centro Habana en la provincia de La Habana, Cabildo Quisicuba rescata la cultura popular tradicional y la historia local y pone de manifiesto el potencial para la participación y la transformación social. Entre los impactos más significativos para la comunidad se pueden reconocer la promoción y rescate de las tradiciones culturales locales, la generación de fuentes de empleo y la dignificación de las personas del barrio, así como el trabajo de prevención social y el fomento de la responsabilidad y participación comunitaria.

Proyecto sociocultural El Amor Toca Tu Puerta

Este proyecto ha hecho una contribución importante a la dinamización de la vida cultural de la comunidad de Monte Verde, a partir de procesos participativos que fomentan el gusto estético, el disfrute y el estímulo espiritual mediante la implementación de acciones artísticas culturales y recreativas para la integración social. Revitaliza las tradiciones más auténticas de la comunidad, logrando una integración de saberes y prácticas compartidas del género. Es un proyecto liderado por jóvenes instructores de

arte de diferentes manifestaciones. Fomenta la construcción de nuevas masculinidades distanciadas de los patrones hegemónicos. Se desarrolla en Yateras, provincia de Guantánamo.

7.3.5. La identidad cultural en el desarrollo territorial

La identidad cultural tiene una fuerte connotación en los procesos de desarrollo local y comunitario, pues condiciona y refleja los comportamientos, los sistemas de valores, la espiritualidad, la ideología, las formas de actuar de los grupos humanos y de las comunidades. Está relacionada con la idiosincrasia, las costumbres, las tradiciones; marca determinados rasgos de la cultura popular, se expresa en el pensamiento social y en las creaciones artístico-literarias de las comunidades humanas. En este sentido, es estratégico orientar los esfuerzos que se llevan a cabo en el ámbito local para el fortalecimiento de las identidades, el patrimonio y la diversidad de expresiones culturales, al tiempo que se empoderen los sujetos culturales y se desarrollen sus capacidades para la gestión creativa e innovadora a nivel local.

Si profundizamos en el estudio de algunos proyectos de dinamización sociocultural en territorios cubanos, podemos constatar la importancia y el valor que representa realizar un análisis del territorio desde la perspectiva cultural, que oriente una mirada priorizada a la subjetividad, a lo simbólico, a las tradiciones, a las maneras de hacer, de relacionarse y de organizarse las personas en él.

EXPERIENCIAS QUE CUENTAN

Dinamización de la vida sociocultural y productiva del municipio Jobabo, en la provincia de Las Tunas. (2009)

Este es un ejemplo de proceso que coloca la perspectiva cultural en el análisis de la realidad del territorio. A partir de la desaparición del central azucarero Jobabo por una política

implementada por el Estado en el año 2002, se produjeron cambios significativos en los modos de vivir.

Sus pobladores se enorgullecían de contar con una fuerte tradición azucarera, y el central representaba el símbolo de un modelo de desarrollo agroindustrial y azucarero que había dado lugar a formas culturales propias y a prácticas cotidianas cargadas de sentido y significados, que formaban parte de las relaciones intersubjetivas entre los actores sociales. Este cambio generó un proceso de reacomodo de la vida cotidiana, de la identidad y del modelo de desarrollo. Aunque fue acompañado por un programa social que evitó el desempleo de los trabajadores, la cotidianidad en los ámbitos del trabajo, la familia y la comunidad tuvo que ajustarse a otros ritmos y reinventarse.

El proyecto ha logrado revertir esta situación y la crisis de identidad del “saber hacer azúcar”; ha mejorado las condiciones de vida a partir de considerar el enfoque sociocultural en el desarrollo local. De tal manera se han revitalizado los valores y tradiciones locales, se han reconocido símbolos identitarios y de la cultura local, se han desarrollado capacidades técnicas, metodológicas y de articulación en los actores locales, se ha estimulado la participación ciudadana y se han favorecido estilos de coordinación y trabajo más participativos y horizontales.

7.3.6. Las iniciativas municipales de desarrollo local, nuevas formas de gestión desde la cultura

La puesta en marcha de Iniciativas Municipales para el Desarrollo Local (IMDL) abrió una oportunidad para la participación activa de los gobiernos locales en el desarrollo y gestión de proyectos desde el ámbito municipal, a partir de reconocer los potenciales locales que pudieran impulsar el desarrollo

LA IDENTIDAD CULTURAL TIENE UNA FUERTE CONNOTACIÓN EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL Y COMUNITARIO

**ES ESTRATÉGICO ORIENTAR
LOS ESFUERZOS AL
FORTALECIMIENTO
DE LAS IDENTIDADES,
AL PATRIMONIO Y
LA DIVERSIDAD DE
EXPRESIONES CULTURALES,
Y AL EMPODERAMIENTO DE
LOS SUJETOS CULTURALES
PARA LA GESTIÓN
CREATIVA E INNOVADORA
A NIVEL LOCAL**

de sus territorios. Concebida prioritariamente para generar ingresos que posibiliten la sustitución efectiva de importaciones —especialmente de alimentos— y obtener ganancias que se destinen en beneficio local y de forma sostenible, como complemento de las estrategias productivas del país, también dejó espacio para generar IMDL en el sector cultural y demostrar que este podría realizar una contribución significativa al desarrollo económico municipal. Proyectos como La Casa de la Guayabera, Jobero Verde, La Plaza de la Marqueta, Maravillas de la Infancia, Cultivador de Sueños Nuevos, El Circuito, entre otros (ver Tabla 7.5), están demostrando la contribución de la cultura al desarrollo económico local, a partir de la puesta en valor del patrimonio cultural de los territorios, la promoción de procesos culturales y el fortalecimiento de las prácticas comunitarias. Algunos de estos significativos ejemplos se abordan a continuación:

**Proyecto Maravilla de la Infancia,
Cultivador de Sueños Nuevos⁴⁶, (2013)**

Dirigido por María Eugenia Romero, este proyecto se constituye como un espacio cultural en el municipio de Matanzas, en la Quinta Anita, edificación con valor patrimonial que se recuperó del estado de deterioro constructivo para convertirlo en el Centro Cultural Comunitario Cultivadores de Sueños, donde se articulan líneas de trabajo en las dimensiones ambiental, con la introducción de energías renovables; la productiva, con el desarrollo

del organopónico medicinal y la producción de alimentos, y la sociocultural con acciones culturales, recreativas y deportivas. Esta iniciativa de desarrollo ofrece servicios culturales como rutas por el patrimonio de la Quinta Ana, incluida como recorrido en la Ruta del Esclavo, la realización de actividades culturales, acciones de formación, capacitación en las modalidades de talleres, cursos, conferencias, intercambios y asesorías. Ha impactado en la transformación del entorno físico, en el comportamiento social de niñas, niños, adolescentes y jóvenes del territorio, en el fortalecimiento de valores, en el fomento de la participación y el compromiso de las personas de la comunidad.

**Proyecto sociocultural
La Casa de la Guayabera⁴⁷ (2011)**

En la provincia de Sancti Spiritus, La Casa de la Guayabera contribuye al enriquecimiento de la vida cultural y social de la provincia, crea fuentes de empleo en el territorio y genera ingresos económicos, a través de la oferta de bienes y servicios culturales que tributan al desarrollo local de la provincia. Carlos Figueroa, gestor de esta iniciativa, afirma: “...el principal logro es que cerca del 88 % de los beneficios del proyecto han sido posibles por los jóvenes y el poder dinamizar la vida cultural de la Ciudad del Yayabo”. (Entrevista personal)

Proyecto Jobero Verde

Esta iniciativa se ubica en el municipio Cumanayagua, Cienfuegos, desde la concepción y las acciones que desarrolla el grupo Teatro de los Elementos, dirigido por el artista José Oriol; se vincula el trabajo del arte con la producción de alimentos, impulsando una comunidad cultural y productiva. El trabajo con las manifestaciones culturales de teatro, música, artes plásticas, artesanía, danza... dinamiza la vida sociocultural de Jobero Verde e impacta en el rescate de la memoria agrícola y del hábitat del campesinado de la zona. Ha generado capacidad de

⁴⁶ Premio Nacional de Cultura Comunitaria 2016.

⁴⁷ Iniciativa Municipal de Desarrollo Local de la Dirección provincial de Cultura, ubicada en Casa patrimonial Quinta Santa Elena –hoy Centro Cultural que atesora una colección patrimonial de Guayaberas– que incluye piezas de relevantes personalidades de la política, el arte y el deporte a nivel nacional e internacional. Incluye una galería de arte, un café, y espacios para el desarrollo de una programación cultural variada y de calidad, y desarrolla cursos talleres artísticos y culturales de apreciación y creación dirigidos fundamentalmente a la niñez y juventud.

empleos a nivel local, facilitando con ello el regreso del campesino a su comunidad. La sede del grupo es hoy un complejo turístico cultural-ambiental que se inserta dentro de la iniciativa municipal de desarrollo local. Cuenta con la primera galería rural de Cuba, promovida por los reconocidos artistas Nelson Domínguez, Premio Nacional de Artes Plásticas, y el director teatral José Oriol González, y con un sendero turístico cultural que muestra la vinculación de la cultura comunitaria, el cuidado de la naturaleza, el uso de las energías limpias y un modelo de desarrollo de la agricultura sostenible.

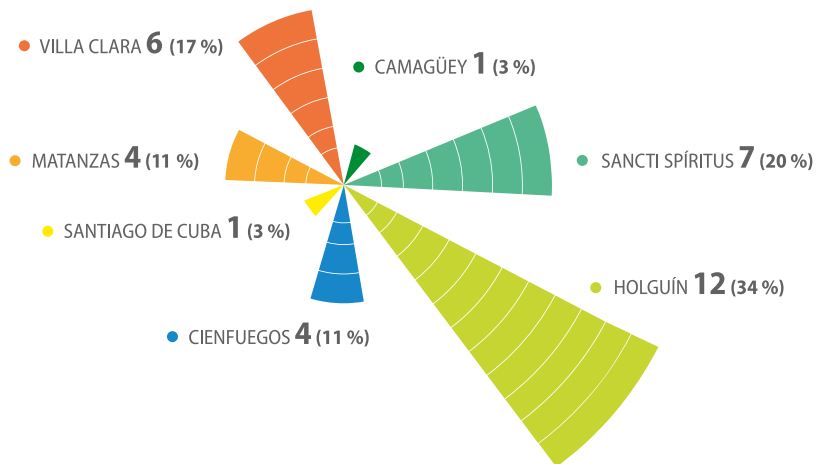
Proyecto Complejo Cultural Plaza de la Marqueta

En la ciudad de Holguín, este proyecto es un ejemplo de cómo la puesta en valor con fines turísticos del patrimonio cultural holguinero puede formar parte de las estrategias de desarrollo a nivel local. Es un complejo que pone a disposición de los visitantes la venta de artesanías, la presentación de espectáculos artísticos de calidad y ofertas gastronómicas variadas. En la opinión de la directora del complejo: “La Marqueta ha tenido gran impacto social pues vino a realzar la vida de la comunidad donde está enclavada, generar fuentes de empleo y brindar un servicio de elevada calidad a los holguineros y foráneos que nos visiten”.

Iniciativa municipal El Circuito

Ubicado en el municipio de Camagüey, El Circuito es un proyecto integrador que se adapta a los nuevos tiempos y las nuevas tecnologías, y convierte el cine Encanto en el primer cine 3D de la ciudad de Camagüey, un espacio multifuncional donde se desarrolla el gusto, la recreación y la apreciación audiovisual para la formación y disfrute de la familia, con prestaciones de servicios culturales integrales que redundan en el sano esparcimiento de la población, particularmente los niños y los jóvenes.

Gráfico 7.5. Iniciativas municipales de desarrollo local desde la cultura. Cuba: 2018.



Fuente: Elaboración de las autoras a partir de datos de las Direcciones Provinciales de Cultura.

Ofrece proyecciones de filmes en 3D, conciertos de música, servicios de filmación y edición, cursos y talleres de formación, convoca a torneos de videojuegos, realiza la venta de artesanías, alquiler de espacios y tecnología y realiza recorridos guiados. Entre los impactos más significativos podemos destacar el acceso a ofertas culturales, de esparcimiento y a las nuevas tecnologías que satisfacen necesidades de diferentes grupos de edades; ha creado empleos y genera ingresos económicos que permiten sostener la autogestión de la iniciativa y contribuye con el desarrollo del municipio de Camagüey.

En el gráfico 7.5 podemos apreciar que hasta el 2018 se han aprobado en los territorios un total de 56 iniciativas de desarrollo local desde la cultura que se encuentran realizando una contribución al desarrollo de los territorios. Entre las provincias más dinámicas se encuentran Villa Clara (3), Holguín (4) y Cienfuegos (7), todas las iniciativas en municipios diferentes de la provincia.

Tabla 7.4. Iniciativas municipales de desarrollo local desde la cultura. Cuba: 2018.

N.º	Nombre de la IMDL	Provincia	Municipio
1	Maravillas de la Infancia. Cultivador de Sueños	Matanzas	Matanzas
2	Afroatenas	Matanzas	Matanzas
3	Casa de la Memoria Escénica	Matanzas	Matanzas
4	Mano a Mano	Matanzas	Matanzas
5	Plaza Apolo	Villa Clara	Santa Clara
6	Noche de Parradas	Villa Clara	Remedios
7	Noche de Concierto	Villa Clara	Remedios
8	Peña Son en Fa	Villa Clara	Remedios
9	GaleArte	Villa Clara	Remedios
10	Recorrido por la Ciudad	Villa Clara	Remedios
11	Casona de Zavaneque	Villa Clara	Remedios
12	Reanimación de la galería "Leopoldo Romañach"	Villa Clara	Caibarin
13	Recorrido por la Ciudad	Villa Clara	Caibarien
14	Casa de las Tradiciones	Villa Clara	Caibarien
15	Centro cultural Cayobarien	Villa Clara	Caibarien
16	Fantasías de la Parranda	Villa Clara	Caibarien
17	La Casa de la Guayabera	Sancti Spiritus	Sancti Spiritus
18	Centro para la interpretación de la ciudad (Maqueta de la ciudad)	Sancti Spiritus	Sancti Spiritus
19	Taberna Guanahuac	Sancti Spiritus	Trinidad
20	Hostales Académicos	Sancti Spiritus	Trinidad
21	Visión panorámica trinitaria. Ciudad Patrimonio de la Humanidad (Museo Palacio Cantero)	Sancti Spiritus	Trinidad
22	Encuentro con la historia, la ciudad y el Escambray (Museo Lucha Contra Bandidos)	Sancti Spiritus	Trinidad
23	Visión panorámica del Valle de los Ingenios desde la perspectiva de la Torre Mirador de Manaca Iznaga	Sancti Spiritus	Trinidad
24	Jobero Verde	Cienfuegos	Cumanayagua
25	Museo de Cumanayagua	Cienfuegos	Cumanayagua
26	La Fortaleza de Nuestra Señora de los Ángeles de Jagua	Cienfuegos	Cienfuegos
27	Zona Creativa Trazos Libres	Cienfuegos	Cienfuegos
28	Teatro Tomás Terry	Cienfuegos	Cienfuegos
29	Palacio Ferrer	Cienfuegos	Cienfuegos
30	Productora artística Benny Moré	Cienfuegos	Cienfuegos
31	Museo Provincial	Cienfuegos	Cienfuegos
32	Ruta patrimonial Padre de las Casas	Cienfuegos	Cienfuegos
33	Casa de Cultura Benjamín Duarte	Cienfuegos	Cienfuegos
34	Patio de las Tradiciones Culturales	Cienfuegos	Cienfuegos
35	Museo Naval	Cienfuegos	Cienfuegos
36	Casa Sarría Atking	Cienfuegos	Cienfuegos
37	Centro de Interpretación del Patrimonio del Castillo de Jagua	Cienfuegos	Cienfuegos
38	Ruta turística Benny Moré	Cienfuegos	Lajas
39	Museo de Palmira	Cienfuegos	Palmira

40	Proyecto PequeDance	Cienfuegos	Rodas
41	Reanimación del Anfiteatro de la Casa de Cultura de Rodas	Cienfuegos	Rodas
42	Acciones culturales del Palacio de los Matrimonios en Cruces	Cienfuegos	Cruces
43	El Circuito	Camagüey	Camagüey
44	Patio del Bolero	Holguín	Cueto
45	Plaza de la Marqueta	Holguín	Holguín
46	Café de los Tiempos	Holguín	Holguín
47	Ciudad a tus Pies	Holguín	Holguín
48	Rincón de las Romerías	Holguín	Holguín
49	Mar de Nuestra Señora	Holguín	Frank País
50	Patio de los Artistas	Holguín	Sagua de Tánamo
51	Imprenta de Lugones	Holguín	Holguín
52	Cauni	Holguín	Holguín
53	CEDES	Holguín	Holguín
54	Centro de Gestión Cultural para el Desarrollo Local y Comunitario	Holguín	Holguín
55	Ciudad Nuestra	Holguín	Holguín
56	Fiesta de Orquestas Charanga Iván Bichkov Inmemoriam	Santiago de Cuba	Palma Soriano

7.4. DESAFÍOS

Los nuevos desafíos que enfrenta el sector cultural están asociados a los objetivos de desarrollo sostenible que se ha propuesto el país, lo que implica un cambio sustancial en el entendimiento y abordaje de la cultura y sus procesos en su multidimensionalidad y desde una concepción amplia y articulada con el contexto socio-histórico que se está viviendo, con énfasis en la diversidad cultural y su vínculo con el desarrollo sostenible.

La base de la sostenibilidad del desarrollo deberá entonces identificar toda la variedad de posibles interrelaciones sociales entre los humanos y su medio natural, y seleccionar aquellas que sustentan la vida. Esto significa que la dimensión cultural que contiene el desarrollo social deberá fortalecer y potenciar como objetivo máximo y protagonista al ser humano mismo, creando condiciones que magnifiquen su existencia y su más amplio despliegue y realización. Ello equi-

vale a que el libre desenvolvimiento de cada persona sea condición para el libre desenvolvimiento de todas y todos.

El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030, con sus seis ejes estratégicos, exigirá ese cambio en la concepción cultural de desarrollo e implicará la integración de la cultura a las políticas de desarrollo, lo que conlleva grandes desafíos, entre los que es posible señalar:

- Preservar la política cultural y maximizar el potencial de la cultura como factor de incenti- vación del desarrollo socioeconómico y fuente generadora de ingresos con valor añadido en las estrategias y planes de desarrollo local y comunitario.
- Fortalecer la institucionalidad del sector, sus capacidades, prácticas y enfoques de gestión más novedosos y contemporáneos, en función de promover los derechos culturales.



Lo anterior supone, entre otras implicaciones, articular con el concurso de recursos legales las formas de producción estatal y no estatal para que coexistan en armonía e interactúen, respetando los principios de la política cultural cubana.

- Formar públicos con alto nivel crítico reflexivo y de apreciación con capacidad para discernir entre la oferta de alto valor artístico y estético y aquellas producciones que repro-

ducen o imponen algunos modelos del consumo cultural que prevalecen en la actualidad.

- Fortalecer los sentidos más auténticos de identidad y valores culturales de nuestra cubanía.

- Necesidad de integración y articulación de los diferentes actores culturales para favorecer la colaboración en el enfrentamiento a los desafíos en el terreno cultural.



- Favorecer y gestionar los espacios para la generación de un clima de innovación y creatividad, en diálogo con la diversidad de propuestas que emergen del potencial cultural y creativo existente en el país.
- Continuar construyendo alianzas con la vanguardia y los jóvenes artistas, en función de fortalecer los valores y defender la identidad de la nación, preservando la memoria histórica del pueblo.
- Mantener una programación cultural de calidad sistemática y en la que queden representados todos los grupos de edades, fundamentalmente los niños, adolescentes, jóvenes y adultos mayores.



08

LA EQUIDAD DE GÉNERO.
AVANCES Y DESAFÍOS



Coordinadora:
Teresa Lara Junco

» MENSAJES CLAVE

- Se continúa avanzando en las políticas, el marco regulatorio y las actitudes que favorecen la equidad de género, así como en un cambio en los roles de los hombres y las mujeres, y se promueve un mejor equilibrio en las actividades domésticas y de cuidado de los hogares.
- Las limitaciones económicas que enfrenta el país repercuten desfavorablemente en las familias, y en particular en las mujeres.
- Es imprescindible mantener los logros alcanzados en términos de equidad de género, así como eliminar los obstáculos que subyacen en las desigualdades de género identificadas.
- Las agendas de los gobiernos locales pueden diseñar espacios con opciones del cuidado de la familia, a partir de una mayor descentralización de los presupuestos y en alianzas con actores no estatales, lo que les permitiría una mayor conexión con las necesidades en los municipios.
- La corresponsabilidad Estado-familia puede hacer aportaciones que faciliten la negociación de las responsabilidades en el hogar para avanzar hacia el desarrollo humano con equidad.

INTRODUCCIÓN

El proyecto social cubano emprendió, desde sus inicios, transformaciones que repercuten favorablemente en toda la población y muy especialmente en las mujeres. Cuba ya había cumplido satisfactoriamente las metas propuestas en cumbres y conferencias de la mujer aún antes de decretarse el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (1975-1985). Dichas metas han significado un estímulo para seguir mejorando la situación de las mujeres en todos los ámbitos de la vida.

Las cubanas arribaron a la Conferencia de Beijing con amplios logros en lo económico, social, político y familiar; coherentes con los planes, agendas y consensos de las conferencias y cumbres mundiales sobre la mujer, sobre desarrollo social, de población y desarrollo, entre otras.

Dentro de los compromisos internacionales en el abordaje de la equidad de género, destaca la IV Conferencia de la Mujer “Beijing 1995”, donde se refuerza la necesidad de consensuar entre todos los países un conocimiento más completo en materia de trabajo y empleo.

Se propuso lograr esto, entre otras cosas, mediante actividades para medir y comprender mejor el tipo, el alcance y la distribución del Trabajo No Remunerado (TNR), particularmente el cuidado de los familiares a cargo y el TNR realizado para las empresas o explotaciones agrícolas familiares.

También exhorta a los gobiernos a elaborar políticas para modificar las concepciones que

EL PROYECTO SOCIAL CUBANO EMPRENDIÓ, DESDE SUS INICIOS, TRANSFORMACIONES QUE REPERCUTEN FAVORABLEMENTE EN TODA LA POBLACIÓN Y MUY ESPECIALMENTE EN LAS MUJERES

refuerzan la división del trabajo sobre la base del género, con objeto de promover el concepto de las responsabilidades familiares compartidas en lo que respecta al trabajo doméstico, en particular la atención a la infancia y personas adultas mayores.

A partir de la IV Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Mujer, el Gobierno cubano asumió el compromiso de llevar adelante la implementación en el país de una plataforma de acción.

En abril de 1997 se aprobó el Plan de Acción Nacional (PAN) de la República de Cuba de Seguimiento a la IV Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer, acuerdo del Consejo de Estado donde se incluyen acciones encaminadas a eliminar barreras y a crear condiciones materiales, espirituales, educativas y de formación de valores que permitan el continuo crecimiento y perfeccionamiento de la condición de la mujer.

Más recientemente, se actualizó el tema en la ambiciosa Agenda 2030. Entre los compromisos internacionales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el objetivo 5 reconoce y valora el cuidado no remunerado y el trabajo doméstico, a través de la prestación de servicios públicos. También evalúa la infraestructura y las políticas de protección social, y la promoción de la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.

Este empeño por reconocer la desigualdad de género en las actividades domésticas y de cuidado que se realiza en los hogares tuvo sus inicios en los años 60 del pasado siglo. Partió de un debate ideológico y de derechos, protagonizado por los movimientos feministas, como una corriente del pensamiento crítico dentro de los estudios del feminismo, y sus postulados han trascendido a los espacios académicos.

El debate muestra actualmente nuevos conceptos desde la economía, que incorporan al análisis la visibilidad del trabajo doméstico y de cuidado que realizan principalmente las mujeres, para explicar la relación de dependencia entre el trabajo remunerado y el TNR.

La mirada feminista pone en el centro la voluntad de transformación de las situaciones de inequidad de género. Por lo mismo, no solo hace énfasis en la relevancia de las relaciones entre hombres y mujeres para entender la posición económica subordinada de ellas, sino que genera conocimiento para la transformación de esta situación.

El señalamiento principal de la economía feminista radica en que la división sexual del trabajo —que comprende la distribución del trabajo productivo y reproductivo entre los hogares, el mercado y el Estado, por un lado, y entre hombres y mujeres, por el otro—, implica una subordinación económica de las mujeres.

Al mismo tiempo, estas relaciones marcan el terreno sobre el cual ocurren los fenómenos económicos. Se trata de reconocer a la mujer como agente económico, mostrar las relaciones de género como relaciones sociales de poder.

¿Cómo se expresa internacionalmente la subordinación económica de las mujeres?

- Menor participación en el trabajo remunerado y mayor en el no remunerado.
- Peor participación en el mercado laboral en términos de remuneración y condiciones de trabajo.
- Menor acceso a recursos económicos.
- Menor grado de autonomía económica, como consecuencia de todo lo anterior.

Fuente: Giosa-Zuazúa y Rodríguez Enríquez, 2009.

En Cuba, la estructura productiva, la persistencia de estereotipos, los roles de género y la configuración de las familias, continúan naturalizando las actividades domésticas y de cuidado para las mujeres, como un deber y una responsabilidad gratuita. No se entiende todo esto como un trabajo sin remuneración, que garantiza la reproducción y desarrollo de las fuerzas productivas.

Esto profundiza las diferencias en la distribución del tiempo entre hombres y mujeres, de las que se derivan desigualdades en términos de oportunidades, acceso a recursos y beneficios que limitan su desarrollo personal y profesional.

Si bien el PAN no declara el TNR entre sus medidas, sí recoge compromisos asociados al derecho del cuidado infantil desde los espacios laborales, y dentro del programa de maternidad y paternidad responsable. A la vez, el tema ha sido identificado como una prioridad en la agenda de la Federación de Mujeres Cubanas (FMC).

La FMC reconoce en sus congresos, en los informes de Cuba a la XXIII Asamblea General de Naciones Unidas y en la XIII Conferencia sobre la Mujer de América Latina y Caribe de CEPAL, así como en las tres evaluaciones efectuadas del PAN, que las mujeres han progresado, pero lo hacen a un elevado costo de sacrificio personal, por la doble jornada en el empleo y la casa.

En la última evaluación del PAN queda explícita la brecha de género en materia de trabajo doméstico y de cuidado, y los estereotipos sexistas al interior de la familia como un reto que requiere de la continuidad del trabajo en la transformación de las relaciones de poder entre lo masculino y lo femenino, tanto en el ámbito privado del hogar como en lo público.

En este capítulo se comenta la relevancia que tiene para Cuba la igualdad de género, como una condición ciudadana de carácter norma-

tivo en el campo de los derechos humanos, así como los desafíos en materia de igualdad de género entre mujeres y hombres.

Se profundiza en el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado que se realiza en los hogares y en especial por las mujeres, reconociéndose que constituye un elemento estabilizador de la economía. Excluir su rol significaría un análisis incompleto del ciclo económico y de los resultados, que define el crecimiento como fundamentado solamente en la producción de bienes y servicios creadores de valor y generadores de ganancias.

Por otra parte, se entiende el tiempo como un recurso finito y la brecha que establece la desigual distribución y uso del tiempo entre mujeres y hombres, así como su incidencia en el desarrollo de sus capacidades.

La novedad en este capítulo reside en el cálculo del Índice de Ingreso Ponderado por la participación del TNR de las mujeres sin ingreso propio y su relación con el IDH de los territorios. Los resultados empíricos se acercan a demostrar los vínculos entre el desarrollo relativo de los territorios y el trabajo doméstico y de cuidado.

Continúa con el análisis del TNR, pero esta vez para distinguir el aporte de las mujeres rurales dentro del trabajo de la subsistencia familiar y la “ayuda” como familiar no remunerado. Por último, algunos desafíos para continuar el avance de la mujer en el contexto actual.

8.1. DERECHOS PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO

De acuerdo con la proyección de la política económica y social de Cuba, se entiende la igualdad como una condición ciudadana de carácter normativo en el campo de los derechos humanos. Desde esa visión, la igualdad en la participación de toda la ciudadanía permite el desarrollo de capacidades, oportunidades laborales y acceso a la protección social.



**LA PARTICIPACIÓN DE
LA MUJER CUBANA
EN EL DESARROLLO
SOCIAL, ECONÓMICO Y
POLÍTICO HA SIDO UNA
VOLUNTAD DEL ESTADO**

En este escenario, las mujeres en la vida económica, política y social elevan su nivel cultural, técnico, profesional y científico, y también incrementan su participación en el empleo con protección social y su ascenso a las funciones de dirección. Gracias a la universalidad de los derechos, podemos hablar hoy de la evolución positiva que han tenido las cubanas en los últimos años.

La participación de la mujer cubana en el desarrollo social, económico y político ha sido una voluntad del Estado durante los últimos sesenta años. Ellas se insertan de forma determinante y constante en este proceso al expresar su decisión de participar; gozan del reconocimiento de sus derechos como ciudadanas, han sido actoras y beneficiarias, y defensoras de la equidad y la igualdad. De esta voluntad surgió en 1960 la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), ONG que ha realizado una labor educativa, ideológica y social permanente a favor del avance de la mujer en el país.

Uno de los principales programas que de inmediato comenzó a desarrollar la Revolu-

ción fue el de educación general universal y gratuita, luego de que en 1961 terminara la Campaña Nacional de Alfabetización y se declarara al país libre de analfabetismo —en la campaña, la participación de mujeres como alfabetizadoras fue mayoritaria.

Se comienza a implementar el Sistema Nacional de Educación sobre la base del acceso universal a una enseñanza de calidad y gratuita. Si en los inicios el énfasis se puso en la educación primaria obligatoria para toda la población infantil, tanto de zonas urbanas como rurales, posteriormente la obligatoriedad se extendió hasta el noveno grado.

El concepto de educación integral del pueblo de Cuba va desde la formación de cada persona hasta el acceso a la cultura y el desarrollo de las capacidades artísticas, el deporte, a la preparación especializada y profesional de educación postgraduada y a la investigación. La tasa neta de matrícula primaria para las niñas era del 99 % en 2016, mientras que en 1953 solo superaba ligeramente el 50 %.

Avance de las mujeres por la realización de sus derechos



La mujer ha sido beneficiaria principal del proceso educativo en Cuba, una realidad que se constata especialmente en la educación superior. Según el Censo de Población y Viviendas (CPV) de 2002, las mujeres con nivel superior

terminado eran el 9,1% de la población femenina, y en 2012 llegaron a ser el 12,1%, y el 55% del total, con título académico de doctorado. Es aún de mayor relevancia, ya que en 1953 solo existían 13 mujeres con categoría científica.

8.2. AVANCES DE LA EQUIDAD DE GÉNERO QUE CONVIVEN CON DESAFÍOS

Las mujeres representaban en 2016 el 50,2 % de la población del país. Como cubanas disfrutaban de derechos en igualdad de condiciones con los hombres, pero se mantienen desigualdades en el acceso a las oportunidades de desarrollo, que constituyen desafíos en los que se continúa trabajando.

Esto se debe a que pueden aprovechar menos las oportunidades de desarrollo, por tener más responsabilidades con la familia y el hogar; también por la subordinación derivada del constructo sociocultural de género, en cuanto a las relaciones de poder y la división sexual del trabajo.

Con esta condición y con el disfrute de derechos a la educación, salud, protección, empleo, sin discriminación por sexo, raza o credo, las mujeres avanzan dentro del proyecto social cubano. En 2016 el 64,9 % tenía nivel superior terminado, representaban alrededor del 66 % del personal técnico y profesional empleado, ocupaban más de la mitad de los escaños en el parlamento y todas las mujeres con trabajo remunerado —estatal y no estatal— pueden acceder a seguridad social y licencia de maternidad.

Otro rasgo distintivo de la población femenina es la concentración en las denominadas zonas urbanas. La distribución de la población por área geográfica, según sexo, se caracteriza por concentrar más mujeres que hombres en estas áreas.

Esta aglomeración constituye una de las más complejas formaciones poblacionales, por las características de sus integrantes, la infraestructura habitacional, la distribución física territorial, la organización, tanto institucional como administrativa, y la planificación de acceso a los bienes y servicios. Aunque las

mujeres rurales son minoritarias, también enfrentan complejas situaciones geográficas, de infraestructuras, de servicios básicos, de estereotipos y machismo.

Por otra parte, la transición demográfica ocurre de forma acelerada y deja una nueva y diferente población. Es en medio de este proceso que, en un período de tres décadas, la fecundidad ha decrecido: ya solo se logra un hijo por mujer como promedio y la mortalidad infantil mantiene también una tendencia descendente. Ambos comportamientos tienen impacto en el aumento de la esperanza de vida. La población transita por un acelerado envejecimiento, donde las mujeres mayores de 60 años representan el 20,5 %.

La integración del trabajo especializado de salud sexual y reproductiva en el nivel de atención primaria de salud, junto con el acompañamiento del trabajo comunitario a nivel de la familia, ha propiciado cambios de conducta reproductiva en la población en edad fértil y ha permitido la promoción, prevención y atención de la salud reproductiva de mujeres y hombres. La coincidencia en el tiempo de diferentes programas de salud, como el materno-infantil y los servicios de planificación familiar y salud reproductiva, han incidido también en la reducción de la fecundidad.

De acuerdo con las cifras nacionales disponibles, la emigración femenina es un fenómeno que ha venido en aumento en los últimos años, llegando incluso a superar la emigración masculina. Este comportamiento también incide sobre la disminución de la fecundidad.

En la Cuba de hoy, donde conviven tres y hasta cuatro generaciones de personas, muchas cubanas tienen la posibilidad de compartir con sus nietos y algunas, con sus bisnietos. En este proceso de transición demográfica, las generaciones de mujeres muestran niveles importantes de instrucción y coincide su

etapa reproductiva con la productiva. Aquellas que se incorporan al trabajo remunerado adquieren nuevas responsabilidades y necesitan reducir el tiempo dedicado al trabajo reproductivo y al doméstico.

Sin embargo, afrontar el tema de la fecundidad, que empieza a manifestarse a principios del pasado siglo y se acentúa en las últimas décadas, no es privativo del incremento técnico y profesional de las mujeres. También es resultado de diversos determinantes en el proceso integrado y sistemático de la política social y económica del país, por lo que requiere de una visión más abarcadora con un enfoque proactivo, estratégico, con políticas anticipatorias orientadas a la transformación del entorno, a lo que contribuyen los datos que se muestran en los gráficos 8.1 y 8.2.

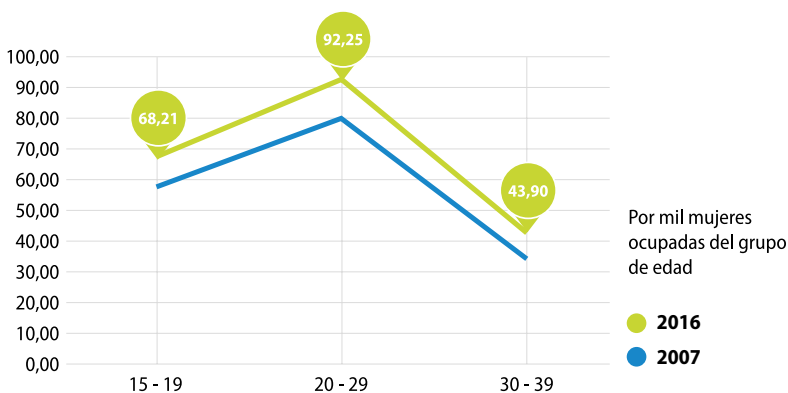
Una mirada transversal a los datos de nacimientos según ocupación de la madre, por grupo de edad, muestra un incremento de la fecundidad de aquellas que trabajan con remuneración —madres activas— de 2007 a 2016, y superan las tasas específicas de fecundidad de Cuba en 2016, con comportamiento similar al de 2007 (Lara, 2011, p. 28). (Gráfico 8.1).

Se destaca que el 53 % de los nacimientos en el año 2016 fueron de madres con nivel de preuniversitario terminado —similar al año 2007. Los nacimientos según estado conyugal de madres acompañadas en las edades entre 20 y 34 años, se incrementan al 75 %, pues fueron 69,5 % en el año 2007 (Gráfico 8.2).

Las evidencias empíricas muestran aspectos relevantes del disfrute del derecho de autonomía física, donde mujeres y hombres determinan sus proyectos de vida y están en mejores condiciones para decidir dónde, cuándo y cuántos hijos quieren tener.

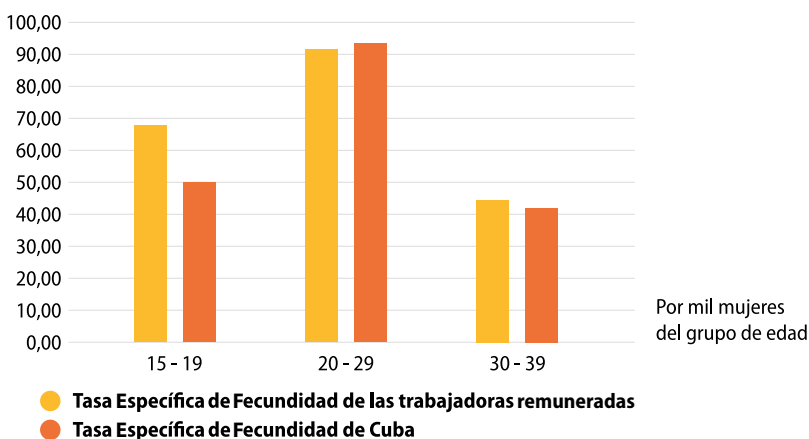
En el proceso de actualización del modelo económico cubano se avanza en el redimensionamiento e institucionalización del sector

Gráfico 8.1. Tasa Específica de Fecundidad de las trabajadoras remuneradas.



Fuente: Elaboración propia tomando los datos del Anuario Demográfico y Anuario Estadístico de Cuba (ONEI, 2016); el 2007 corresponde a los datos elaborados por la autora en la publicación “Mujeres en Tránsito” (2011).

Gráfico 8.2. Comparación de las tasas de fecundidad. Cuba: 2016.



Fuente: Elaboración propia tomando los datos del Anuario Demográfico y Anuario Estadístico de Cuba 2016 (ONEI, 2017).

estatal de la economía, con énfasis en el aumento de la eficiencia y la productividad del trabajo.

En este escenario, una oportunidad laboral para las mujeres que salen del empleo estatal es el sector no estatal, pero esta elección aún no abarca toda la oferta del mercado laboral femenino, porque no está en correspondencia con el alto nivel educativo de las mujeres ni con sus especialidades.

Las mujeres representan 32,3 % del personal que trabaja por cuenta propia, y en su mayoría como empleadas, lo que está en correspondencia, al menos en parte, con su posesión de propiedades y recursos financieros. En algunas actividades de este sector no estatal —cafeterías, restaurantes, bares— han comenzado a manifestarse expresiones discriminatorias, que han requerido atención.

En cuanto a las actividades declaradas por las mujeres en el CPV 2012, destaca que el 36,7 % de las mujeres entre 17 y 56 años se dedicaban al trabajo doméstico en su hogar en ese año, a pesar de estar capacitadas y tener derecho al trabajo y la protección social.

En este sentido, se trata de identificar la existencia de una nueva población, con necesidades diferentes por la sinergia entre la transición demográfica, las políticas sociales y los cambios económicos, con los nuevos desafíos para avanzar en la equidad de género.

La racionalidad de los gastos del Presupuesto del Estado busca el equilibrio presupuestal y, por ende, algunas de las acciones de desarrollo económico han dejado espacios que, previsiblemente, deben ser atendidos por otros agentes económicos. En particular, los servicios estatales de becas para estudiar, que es un costo compartido entre los hogares y el Estado.

A partir del curso 2007-2008 disminuyen los alumnos becados de 468,2 mil hasta 147,2 mil en el curso 2016-2017. Para el total de matriculados de este curso reciben el servicio de becas el 7,2 %, mientras que en el curso 2007-2008 era de 15,2 %.

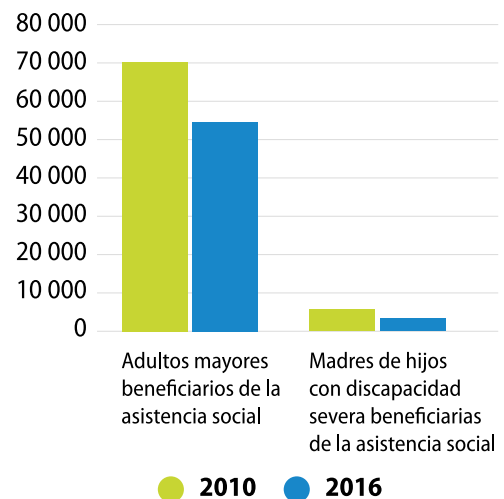
El proceso de reestructuración del servicio de becas para estudiar se centró en un 90 % en la enseñanza media general, que comprende la disminución paulatina de los centros que tenían régimen de estudio interno, funda-

mentalmente en zonas rurales donde asistían alumnos tanto de esta área geográfica como de la urbana.

En este reordenamiento del régimen de estudiantes internos, los hogares comienzan a apropiarse de gastos que antes eran servicios prestados por el Estado, como la atención a la alimentación, higiene, vestuario (uniformes), calzado, transporte de los estudiantes, etc. Estos gastos se asumen en los hogares con diferentes estrategias que incrementan el trabajo familiar, generalmente con recarga a las mujeres, por la necesidad de disponer de un mayor ingreso y más tiempo para enfrentar estas nuevas tareas.

Desde el inicio de la actualización del modelo económico, el gasto de asistencia social mantiene una tendencia decreciente y en 2016 alcanza casi el 78 % de lo que se gastó en 2010. A esto se une la estructura demográfica que apunta hacia un envejecimiento poblacional cada vez mayor, donde las personas con 60 años o más llegaron a representar el 19,8 % de la población en 2016. Además, la prevalencia de enfermedades crónicas propias del enveje-

Gráfico 8.3. Tendencia de la asistencia social.



Fuente: Elaboración propia tomando los datos del Anuario Estadístico de Cuba 2016 (ONEI, 2017).



cimiento ha dado lugar a una mayor visibilidad de la presencia e importancia del cuidado de las personas en el hogar.

En los últimos años del primer decenio del presente siglo, se actualizan las regulaciones que permiten proteger a las personas más vulnerables, disminuyendo así los gastos de los servicios de asistencia social.

Aunque ha aumentado la población envejecida, en 2016 se mantuvo prácticamente la misma cantidad de hogares de ancianos y casas de abuelos que en 2012. Las camas en hogares de ancianos decrecen desde 2010, cuando eran 6,0 por mil personas mayores de 60 años, a 5,3 camas por mil habitantes de más de 60 años en 2016. También los adultos mayores beneficiarios de la asistencia social y del servicio de cuidado a domicilio decrecen en 23 % y 2 %, respectivamente, en 2016 con relación al 2010 (Gráfico 8.3).

La prevalencia de enfermedades crónicas propias del envejecimiento se incrementa. La HTA y la diabetes mellitus presentan alta

prevalencia en la población adulta y adulta mayor, con desventaja para la mujer. Hasta 2016 también aumenta la mortalidad por demencia y enfermedad de Alzheimer, que pasa a ser la quinta causa de muerte para las mujeres, mientras que para los hombres es la octava.

Por otra parte, el avance del desarrollo tecnológico aplicado a la salud se hace cada vez más eficiente y el cuidado a los enfermos en hospitales se comparte con el cuidado en el hogar. Esta se ha convertido en una actividad adicional necesaria de los servicios de cuidados de salud. Un ejemplo de la contribución del cuidado en el hogar son las cirugías de mínimo acceso, que disminuyen la estadía hospitalaria; sin embargo, los pacientes requieren de reposo en el hogar y apoyo familiar para garantizar su cura definitiva.

Actualmente, hay en toda Cuba 33 000 personas censadas que reciben el Servicio de Atención a la Familia (SAF), centros estatales que les brindan alimentación a estas

EN LAS CONDICIONES ACTUALES SE INSTRUMENTAN DIVERSAS ESTRATEGIAS FAMILIARES QUE IMPLICAN CAMBIOS EN LOS PROYECTOS DE VIDA DE LAS PERSONAS, PRINCIPALMENTE DE LAS MUJERES, Y DEJAN SUS EFECTOS NEGATIVOS EN LO ECONOMICO Y EN EL DESARROLLO DE LOS HOGARES

personas. Además, según el CPV de 2012, hay 280 591 personas mayores de 60 años que viven solas.

La tendencia demográfica y la insuficiencia de mecanismos ocasionan un déficit de cuidados. Esto se manifiesta en las diversas estrategias familiares que implican cambios en los proyectos de vida de las personas, principalmente de las mujeres, y dejan sus efectos negativos en lo económico y en el desarrollo de los hogares.

Es una realidad que el envejecimiento poblacional se atiende en lo fundamental en los hogares. Son las familias las que están elaborando sus propias soluciones para asumir el cuidado de los adultos mayores, a partir del servicio de cuidado por cuenta propia o el cuidado en el hogar por un familiar. En cualquiera de las dos opciones hay una necesidad del incremento de los ingresos o de la intensidad del TNR, lo que provoca mayor inequidad en los hogares cubanos.

En este escenario se jerarquizan en los Lineamientos de la Política Económica y Social diversas acciones para mejorar la atención estatal a los adultos mayores.

Lineamiento de la Política Económica y Social del PCC (2016-2021)

119. Garantizar la implementación gradual de la política para atender los elevados niveles de envejecimiento de la población. Estimular la fecundidad con el fin de acercarse al reemplazo poblacional en una perspectiva mediata. Continuar estudiando este tema con integralidad.

Medidas adoptadas para mejorar las casas de abuelos y hogares de ancianos:

- Reparación y mantenimiento constructivo y de recuperación y completamiento del

mobiliario, eliminación de barreras arquitectónicas.

- Creación de nuevas capacidades en casas de abuelos y hogares de ancianos.
- Producción de bienes necesarios para los adultos mayores con alguna discapacidad, como sillas de ruedas, culeros desechables, etc.
- Promover y estimular vínculos de las formas de gestión no estatal para la prestación de servicios a las casas de abuelos y los hogares de ancianos.

La fuerza de trabajo disponible, que se oferta en el mercado laboral, suele tener como complemento necesario una dotación de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, que no es tenido en cuenta en el análisis económico convencional.

También mediante el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado se consigue transformar el nivel de vida en bienestar, al acoger las actividades de atención a la salud, educación, recreación.

A efectos de la medición, es importante destacar que no todo el TNR es medible, pues lleva implícito la satisfacción de las necesidades de los miembros de la familia en el plano psicológico y afectivo. Esta dimensión subjetiva, imprescindible para la estabilidad física y emocional de quienes integran el hogar, no encuentra sustituto en el mercado.

Es necesaria la medición del uso del tiempo para dar evidencias de las inequidades que están ocultas en el ámbito privado del hogar, así como sobre su nexos con el crecimiento económico, con el universo del trabajo remunerado y no remunerado, y con estos resultados fortalecer el diseño de las políticas públicas y de bienestar.

8.3. LA MEDICIÓN DEL TIEMPO DE TRABAJO TOTAL

Con el objetivo de conocer la igualdad entre los géneros en el trabajo remunerado y no remunerado y la respuesta a la pregunta “¿quién hace qué?”, se realizó la Encuesta sobre el Uso del Tiempo (EUT) en marzo del año 2001, por la ONEI. Esta encuesta abarcó la zona urbana y rural de cinco municipios del país y permitió integrar factores de identidad de las personas y sus condiciones de vida al uso del tiempo en diversas actividades para cada sexo, edad, ocupación, nivel cultural, estado civil y zona geográfica.

En 2016 el Centro de Estudios de la Mujer (CEM) de la FMC, y el Centro de Población y Desarrollo (CEPDE) de la ONEI, realizaron la Encuesta Nacional sobre Igualdad de Género (ENIG), como una investigación de mayor alcance que permitiera identificar los avances en la igualdad de género en Cuba y las manifestaciones de desigualdad aún existentes.

Esto permitió las comparaciones en una muestra de alcance nacional entre mujeres y hombres, regiones, zonas de residencia y algunas otras variables. La encuesta incluye un módulo que mide cómo se usa y distribuye el tiempo entre mujeres y hombres.

Los resultados de esta encuesta aparecen publicados en el Informe de Resultados ENIG-2016. Con la EUT de 2001 se comenzó a medir en Cuba el Tiempo de Trabajo Total, compuesto por el tiempo destinado al trabajo remunerado en la producción de bienes y servicios y el tiempo dedicado al TNR en el cuidado y las actividades domésticas del hogar.

Actualmente, gracias al debate mundial y a los planteamientos de la economía feminista durante décadas, en la resolución de la XIX Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo, celebrada en 2013, se amplió la

definición de trabajo: “...el trabajo comprende todas las actividades realizadas por personas de cualquier sexo y edad con el fin de producir bienes o prestar servicios para el consumo de terceros o uso final propios” (OIT, 2013).

El Tiempo de Trabajo Total comprende las horas dedicadas por las personas de cualquier sexo y edad a todas las actividades realizadas con el fin de producir bienes o prestar servicios para el consumo de terceros o uso final propios.

La ENIG 2016 muestra la división sexual del trabajo entre cubanas y cubanos: las mujeres trabajan más que los hombres, y la distribución del tiempo es desigual en cuanto a las actividades domésticas y de cuidados (Gráficos 8.4 y 8.5).

Se continúan reproduciendo y perpetuando en los hogares los roles naturalizados para las mujeres, como cocinar, lavar la ropa, limpiar la casa, cuidar familiares en la casa o en hospitales, llevar a los hijos al médico, cuidar a los niños cuando están de vacaciones (Gráficos 8.6 y 8.7).

Las cifras destacan que la relación de horas en la semana dedicadas por las mujeres a estas actividades supera en alrededor de 14 horas a las que dedican los hombres. Esto aumenta el trabajo de las mujeres y disminuye sus

ES NECESARIA LA MEDICIÓN DEL USO DEL TIEMPO PARA DAR EVIDENCIAS DE LAS INEQUIDADES QUE ESTÁN OCULTAS EN EL ÁMBITO PRIVADO DEL HOGAR Y FORTALECER EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y DE BIENESTAR

Gráfico 8.4. Distribución según sexo del total de horas del trabajo remunerado.

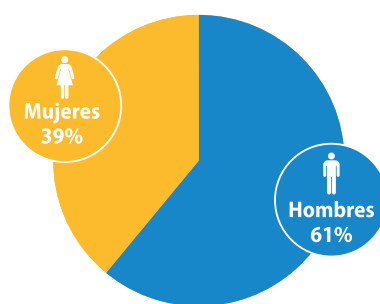
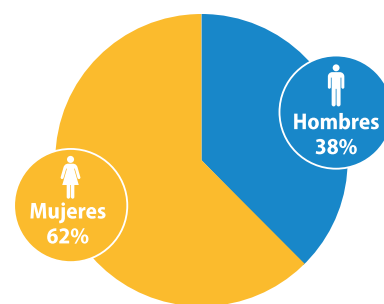


Gráfico 8.5. Distribución según sexo del total de horas del trabajo no remunerado.



Fuente: ENIG, 2016.

remuneraciones por ausencia en los puestos laborales y por la no disponibilidad de tiempo para acceder a un empleo remunerado.

En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aunque se jerarquiza la igualdad de género y el empoderamiento de forma transversal, se identifica el Objetivo 5 como clave. En particular, destaca promover el reconocimiento y la valoración del trabajo de cuidado no remunerado, pues contribuyen directamente a la autonomía de las

mujeres en las esferas pública y privada. En este sentido, se ha propuesto el indicador 5.4.1 “Proporción de tiempo dedicado a quehaceres domésticos y cuidados no remunerados”.

Según los datos de la ENIG de Cuba, el 21,6 % del tiempo de las mujeres en una semana se dedica al trabajo no remunerado y el 13,2 % para los hombres. Tanto hombres como mujeres expresan que los bajos ingresos económicos (72,8 %), la escasez de viviendas (35,2 %) y los problemas de transporte (31,8 %), son los tres principales problemas para las mujeres hoy en día. La población reconoce, en cuarto lugar, la sobrecarga doméstica como problema para las mujeres (30 % de la población) (Figura 8.1).

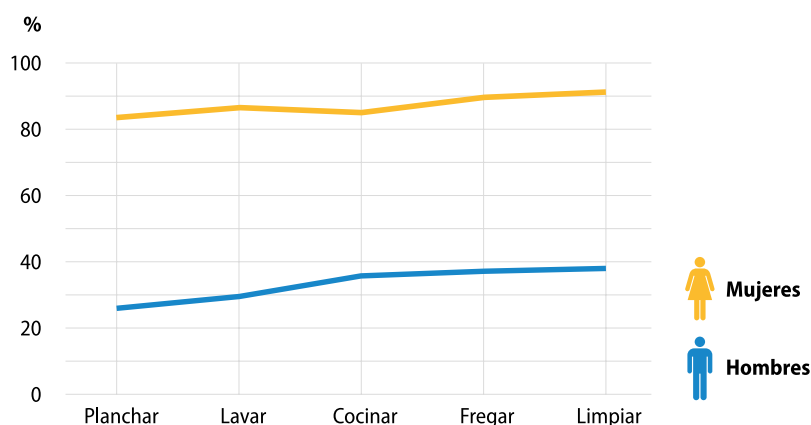
Los tres problemas identificados con mayor frecuencia para los hombres son: bajos ingresos económicos (80,4 %), dificultades para conseguir alimentos (38 %) y escasez de viviendas (36 %); le siguen, encontrar empleo y los problemas de transporte, en ese orden, ambos con un 35,1 %.

Los tres principales problemas para hombres y mujeres comprenden dos variables seleccionadas para el cálculo del índice de la dimensión económica y social del IDH, y es precisamente en el bajo índice de la dimensión económica donde aparecen 77 % de los municipios.

Tal como refieren los datos de la encuesta nacional, la sobrecarga doméstica constituye un problema de primer orden para muchas familias cubanas de bajos ingresos, lo que se traduce en la intensificación del tiempo dedicado al trabajo no remunerado y de cuidados al interior de los hogares.

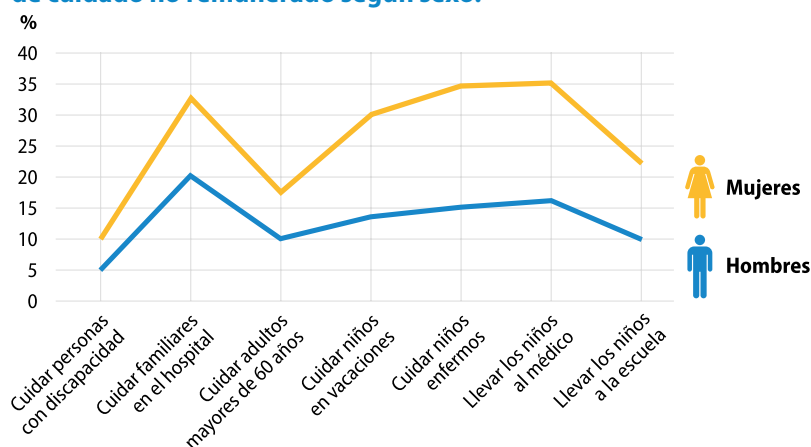
Una aproximación empírica a las encuestas de 2001 y 2016, aunque tienen diferentes metodologías y universo, muestra que las mujeres en 2001 dedicaban al trabajo remun-

Gráfico 8.6. Participación de la población de 15 a 74 años en trabajo doméstico no remunerado según sexo.



Fuente: Elaboración propia a partir de ENIG, 2016 (CEM-FMC y CEPDE-ONEI, 2018).

Gráfico 8.7. Participación de la población de 15 a 74 años en tareas de cuidado no remunerado según sexo.



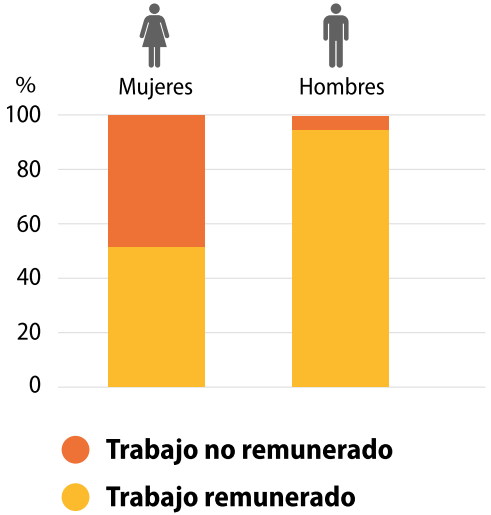
Fuente: Elaboración propia a partir de ENIG, 2016 (CEM-FMC y CEPDE-ONEI, 2018).

nerado el 50 % de las horas de los hombres, y en la de 2016, el 64,5 %. Sin embargo, en cuanto al TNR, en 2001 y en 2016 las mujeres trabajaban 64 % más que los hombres.

Estos resultados marcan la tendencia a igualar las horas de trabajo remunerado entre mujeres y hombres, mientras se mantiene la desigual distribución del tiempo en el TNR. Todas las mediciones en diferentes períodos, regiones y municipios muestran la desigual distribución del tiempo y de actividades en el hogar entre mujeres y hombres (Ver gráfico 8.9, referido al municipio de Guanabacoa).

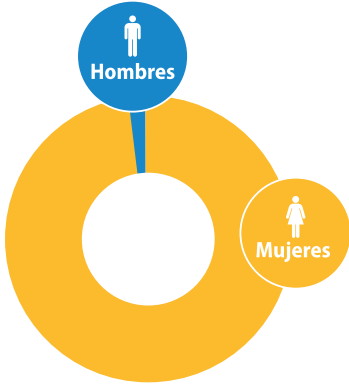
Al incrementar su participación en el trabajo remunerado, las mujeres adquieren nuevas responsabilidades, sin compartir las que ya realizaban. Aún falta crear el compromiso de toda la familia por las responsabilidades al interior del hogar; se hace necesario cambiar, dentro de la familia, el concepto de “ayuda” por el de “compartir responsabilidades”.

Gráfico 8.8. Proporción entre trabajo remunerado y no remunerado en mujeres y hombres.



Fuente: Censo de Población y Viviendas 2012 (ONEI, 2014).

Gráfico 8.9. Personas a cargo de los quehaceres del hogar, por sexo (en cantidad poblacional). Municipio Guanabacoa: 2016.



Fuente: ¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en los municipios de Boyeros y Guanabacoa (La Habana) pag. 17. Serie Asuntos de género. CEPAL. ISSN: 1564-4170, enero 2018.

Es evidente que las mujeres se integran cada vez más al desarrollo económico, social y político, sin abandonar la responsabilidad del hogar, que además en los últimos años se ha intensificado por restricciones económicas del país y por los efectos del envejecimiento poblacional.

Según el Censo de Población y Viviendas 2012, los hombres predominan en el mundo del trabajo remunerado y las mujeres en el no remunerado (Gráfico 8.8). Las políticas para la equidad de género deben diseñar una estrategia que sensibilice sobre este tema, al mismo tiempo que jerarquice desnaturalizar el cuidado y externalizar el trabajo doméstico no remunerado, aceptando como propuesta la responsabilidad compartida del cuidado y el trabajo doméstico entre Estado, familia y sociedad. Estas propuestas fortalecen el aprovechamiento de las capacidades productivas de las mujeres en la sociedad.

LAS MUJERES SE INTEGRAN CADA VEZ MÁS AL DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y POLÍTICO, SIN ABANDONAR LA RESPONSABILIDAD DEL HOGAR, QUE EN LOS ÚLTIMOS AÑOS SE HA INTENSIFICADO POR RESTRICCIONES ECONÓMICAS DEL PAÍS Y POR LOS EFECTOS DEL ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL

8.4. EL TRABAJO DE LAS MUJERES Y SU CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO HUMANO. DESEQUILIBRIOS EN EL TRABAJO NO REMUNERADO

El trabajo de cuidados reviste una importancia fundamental para el desarrollo humano. El desarrollo humano se articula con la equidad de género cuando ese proceso toma en cuenta

la diversidad y no es, ni excluyente ni discriminatorio, según las identidades de todas las personas.

El desarrollo humano con equidad de género es una visión en la cual se vinculan las capacidades básicas de las personas con las oportunidades, en condiciones de igualdad para mujeres y hombres, y favoreciendo a quienes están en desventaja en cuanto a equidad de género.

Figura 8.1 Percepciones acerca de la igualdad. Evidencias de desafíos para la igualdad de género.



Fuente: Elaboración propia con los resultados ENIG 2016 (Palmero, 2018).

⁴⁸ Nota técnica: El ITNR basada en la metodología del cálculo del IDH, resulta de dividir las diferencias entre el valor efectivo y los valores mínimos y máximos fijos de la variable “mujeres dedicadas a los quehaceres del hogar” declarada en CPV 2012 según sus factores de identidad para cada una de las provincias del país.

⁴⁹ En este caso la medida de desigualdad es $A=1-g/u$, donde g es la media geométrica y u la media aritmética de la distribución de ITNR.

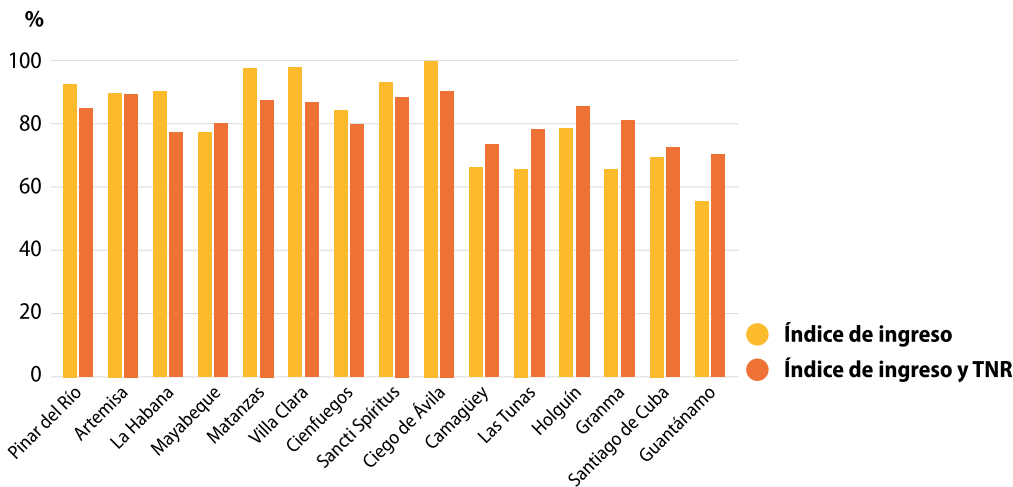
Para analizar la relación entre desarrollo humano y equidad de género en el estudio territorial, y de acuerdo con los datos disponibles del CPV de 2012, se estimó el Índice del Trabajo No Remunerado (ITNR) que transversaliza el análisis según edad laboral, área geográfica y nivel educacional de las mujeres que declararon como actividad principal los quehaceres del hogar⁴⁸ (Mapa 8.1).

En la metodología se reconoce el trabajo doméstico no remunerado como un aporte al desarrollo humano y se asigna el valor máximo cuando el número de mujeres que declararon esta actividad es de mayor participación de todos los territorios. Los resultados en la dimensión de ingreso al agregar este índice mejoran la posición de las cinco provincias orientales y la provincia de Camagüey, como se muestra en el Gráfico 8.10.

La comparabilidad transversal con el IDH territorial resulta de particular interés. La provincia Granma, de menor desarrollo relativo en el IDH en la comparación territorial, resultó la de mayor ITNR, porque es una de las de más alto porcentaje de mujeres dedicadas al trabajo no remunerado total, en el área rural, en edad laboral y con nivel primario (Gráfico 8.11).

Otro ejercicio interesante resultó el ajuste del IDH por la medida de desigualdad (IDH-D) en relación con la dimensión de ingreso y considerando el trabajo no remunerado. La medida de desigualdad se aplicó utilizando las mediciones de Atkinson (1970)⁴⁹.

Gráfico 8.10. Comparación por provincias del Índice de Ingreso y del Índice de Ingreso Ponderado por el Trabajo No Remunerado (en porcentajes).



Fuente: Elaboración propia.

El IDH-D ajustado por la desigualdad del trabajo no remunerado no se modificó, porque la desigual distribución del total del tiempo de trabajo de las mujeres es muy homogénea entre los territorios, y la medida de desigualdad resultó estadísticamente insignificante y socialmente reveladora.

Esto explica, desde la perspectiva de género, que también permanecen muy similares en todas las provincias del país los estereotipos, que limitan a las mujeres por la subordinación que implica el TNR; así como las escasas fuentes de empleo e insuficientes servicios de apoyo a los hogares (Mapa 8.2).

Por otra parte, estos resultados evidencian la dicotomía de la responsabilidad en el hogar, donde encontramos importantes desafíos para la equidad de género. Al interior de los hogares se presentan las inequidades de género y es también un espacio para continuar sensibilizando para cambiar los patrones culturales. Los rasgos que aún distinguen a hombres y mujeres pueden cambiar en la medida que se reelaboran las concepciones de lo masculino y lo femenino.

Para lograr que la sociedad continúe avanzando por el camino del desarrollo humano con equidad de género se requiere, además

del pleno disfrute de los derechos, un adecuado equilibrio entre las diferentes actividades asumidas por mujeres y hombres. Asimismo, se impone la creación de mecanismos que den respuesta a las nuevas necesidades de la sociedad actual, en aras de alcanzar igualdad de oportunidades.

Este es un desafío para una nueva sociedad con la garantía del pleno disfrute de sus derechos, pero con el reclamo de medidas diferenciadas según las condiciones de género, como resultado del nivel alcanzado en su desarrollo humano.

Este reto social requiere una nueva conceptualización, que incluya una estrategia para integrar la necesidad de mantener y avanzar en la equidad de género, con la importancia de continuar desarrollando el capital humano y con una respuesta institucional. Todo esto, bajo una mirada de las oportunidades para mujeres y hombres en el contexto actual.

8.4.1. El rezago en materia de equidad de género en las zonas rurales

La población rural femenina solo representaba el 21,4 % del total de población de mujeres en 2016, pero debido al deterioro de la

Mapa 8.1. Índice de Trabajo No Remunerado por provincias. Cuba.



Fuente: Elaboración propia.

Mapa 8.2. Índice de Trabajo No Remunerado por provincias, valoración cualitativa. Cuba.



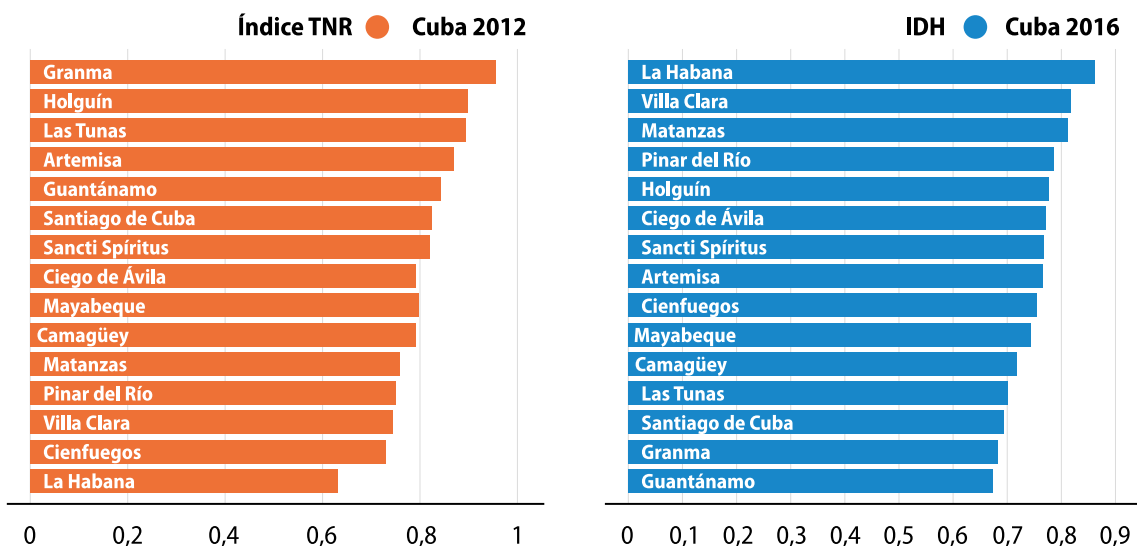
Fuente: Elaboración propia.

infraestructura, las escasas fuentes de empleo, precarias condiciones geográficas e insuficientes servicios de apoyo, está en mayor desventaja en materia de equidad de género.

Las provincias de Santiago de Cuba y Holguín lideran la participación femenina en el área rural, con el 29 % de la PEA y el 65 % de la PNEA, respectivamente. La mayor reserva productiva femenina de la zona rural está en la región oriental.

El análisis descriptivo de las cifras sobre la ocupación demuestra la reserva de fuerza de trabajo que existe entre las mujeres rurales. Estas mujeres ya disfrutaban del derecho al trabajo, a la instrucción, protección laboral e igualdad de ingresos por igual trabajo. Sin embargo, la participación en el empleo no está en correspondencia con el disfrute de estos derechos. Existe una mayoría significativa que declara dedicarse a los quehaceres del hogar y a la ayuda familiar no remunerada.

Gráfico 8.11. Comparación entre IDH e ITNR por provincias. Cuba: 2012 y 2016.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados en el CPV 2012 (ONEI, 2014) y Anuario Estadístico Cuba 2016 (ONEI, 2017).

En general, las investigaciones sobre género han evidenciado un conjunto de limitaciones que aún impiden, por diferentes vías, que las mujeres rurales disfruten de las oportunidades al igual que los hombres, para alcanzar su autonomía económica con acceso a los recursos y beneficios.

La Estrategia de Género del Sistema de la Agricultura (EGSA) (MINAG, 2016) se aprobó en 2016 y representa una buena práctica de transversalización de género en políticas públicas. Constituye el primer instrumento normativo y programático de su tipo a nivel de ministerio en el país y fue construido participativamente con actores de municipios, provincias e instituciones nacionales, acompañados por la cooperación internacional, en particular del PNUD y OXFAM.

EXPERIENCIAS QUE CUENTAN Estrategia de Género del Sistema de la Agricultura

Tiene como objetivo general promover la igualdad de género a todos los niveles del Sistema de la Agricultura en Cuba y para ello identificaron las principales brechas de género:

1. La mayoría de las personas directivas tienen limitada conciencia de la necesidad de emplear a las mujeres y de las vías para ofrecerles trabajo a ellas.
2. Es bajo el porcentaje de mujeres dirigentes del total de personas en puestos directivos. La mayoría de ellas están en responsabilidades relacionadas más con controles administrativos que con cargos de mayor nivel jerárquico, asociados a la toma de decisiones.
3. Muchas mujeres rurales trabajan jornadas completas, pero a diferencia de los hombres, su labor no es reconocida ni remunerada, ni aparecen en las nóminas de socios y socias de las cooperativas, por lo que realizan un trabajo “invisible” y su remuneración depende del familiar que las representa.
4. La sobrecarga de responsabilidades domésticas y de atención a los hijos e hijas, unido a la insuficiente preparación técnica, disminuye las posibilidades de las mujeres de acceder a puestos de liderazgo, de mayor complejidad y remuneración salarial.

5. Se constata que las mujeres son las responsables del cuidado de la casa, de los hijos e hijas, de personas adultas mayores y de su compañero. Los hombres “ayudan” en esas labores. Como consecuencia, ellas dedican pocas horas del día a su descanso, autocuidado y distracción.

6. Se sigue considerando que algunos oficios son “mixtos” —masculinos y femeninos— como guataquear, cuidar ganado mayor o menor, cocinar, cultivar hortalizas, entre otros. Sin embargo, algunos son “solo para hombres”, por ejemplo, los que implican responsabilidades, como ser el jefe pecuario o el administrador.

7. En el acceso y control de los recursos, las mujeres tienen menor afiliación a las cooperativas y a los espacios de toma de decisiones que los hombres.

8. En cuanto a los servicios, los hombres acceden más a la tecnología y a oportunidades de formación, mientras las mujeres tienen mayor acceso a prestaciones sociales, todo lo cual deriva en desventajas para ellas.

9. Sobre el control, fundamentalmente en la familia, las mujeres toman las decisiones acerca del consumo familiar y personal cotidiano y se reserva a los hombres las decisiones sobre las inversiones mayores.

10. Los documentos institucionales, los materiales divulgativos y la información que circula dentro del Sistema de la Agricultura y hacia las comunidades contienen palabras en masculino, para hacer referencia tanto a hombres como a mujeres. Predomina la divulgación y el reconocimiento a los logros de los hombres.

11. Los sistemas de registro de datos productivos no están desagregados por sexo, de manera que no se conoce el aporte de las mujeres y se invisibiliza su contribución al sector.

Muchas de estas brechas se han validado a nivel de cooperativas, entidades del Sistema de la Agricultura y a nivel de municipios, a partir de los diagnósticos de brechas de género que han realizado actores nacionales y de la colaboración internacional.

El PMA en Cuba realizó un diagnóstico de brechas de género en el sector productivo de la cadena de valor del frijol, en el marco de su Programa de País. El diagnóstico incluyó 18 cooperativas y un total de casi 500 personas (42 % mujeres) seleccionadas de 6 municipios: Unión de Reyes, Amancio, Cacocum, Campechuela, El Salvador y Niceto Pérez de las provincias Matanzas, Las Tunas, Holguín, Granma y Guantánamo, respectivamente (PMA, 2016).

Los resultados identificaron desigualdades de género en cuanto al acceso a recursos, la distribución y uso del tiempo y la toma de decisiones. Las brechas identificadas fueron muy similares a las publicadas en la EGSA y dejaron en evidencia que el poder de los recursos y beneficios está mayoritariamente en manos de los hombres, como se muestra en el gráfico 8.12.

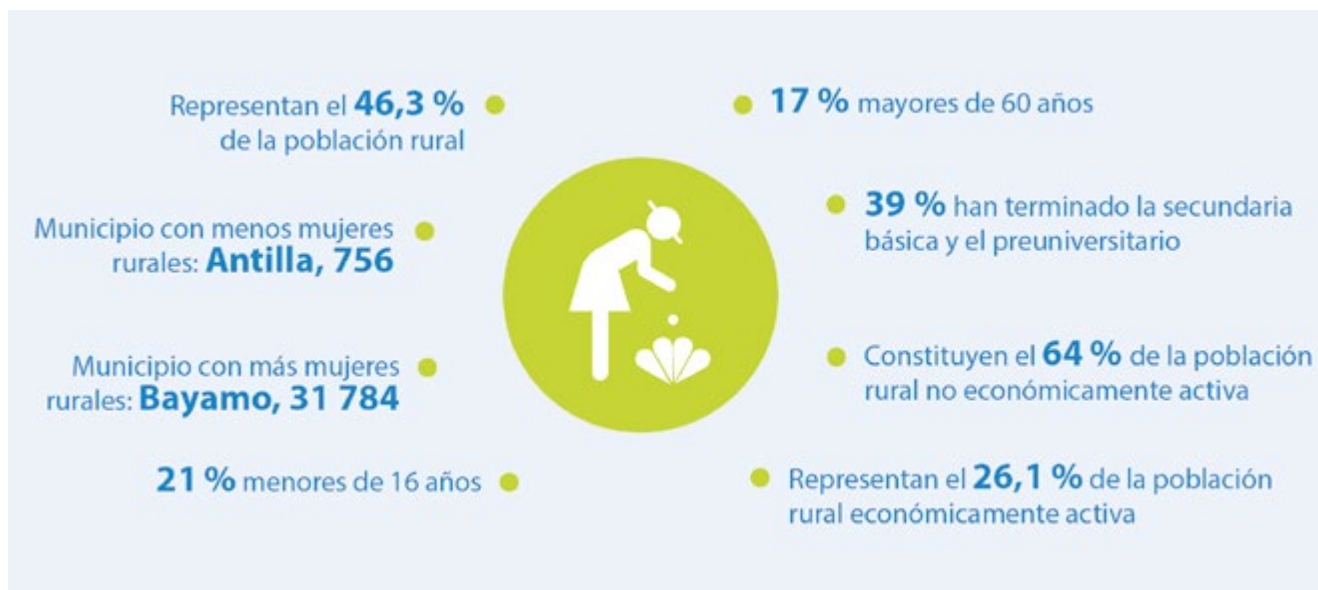
En cuanto a la toma de decisiones, resalta que aún en la mayoría de las cooperativas los presidentes son hombres y es baja la participación de las mujeres en las juntas directivas, donde ocupan cargos administrativos, de recursos humanos y contabilidad.

Las mujeres “ayudan en la producción” y se constata que el trabajo doméstico no remunerado pertenece principalmente a ellas, los hombres “ayudan en la reproducción”. Los resultados muestran con claridad la división sexual del trabajo, el espacio privado del hogar es de las mujeres y los hombres “ayudan”; mientras que el espacio público es de los hombres como proveedores de recursos, donde las mujeres a su vez “ayudan”.

Como particularidad del espacio rural, se adiciona un concepto más reducido del valor: en la economía rural las mujeres —además del trabajo doméstico no remunerado— realizan labores que clasifican dentro de la economía convencional como actividades que crean valor, como son: deshierbe, elaboración de alimentos para meriendas y almuerzos a los trabajadores, cría de animales en patios y corrales, beneficio de la producción; pero no se contabiliza y no se remunera.

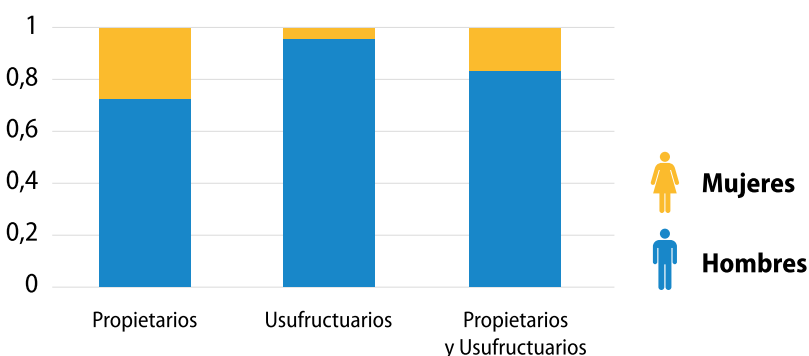
Este resultado de inequidad de género se hace más significativo cuando lo único que impide contabilizar el trabajo de la “ayuda familiar” es la falta de reconocimiento al trabajo que hacen las mujeres, porque las actividades de limpia, cosecha y alimentación de animales forman parte de los costos de producción. Cabe resaltar la necesidad de continuar creando espacios de capacitación y sensibilización en los temas de género en general, y particularmente en las zonas rurales. Además, las esposas e hijas que realizan la “ayuda familiar” en la producción agropecuaria, aunque sean socias de las CCS, no siempre reciben remuneración.

La mujer rural en Cuba.



Fuente: CPV 2012

Gráfico 8.12. Distribución de la propiedad en las cooperativas seleccionadas.



Fuente: Elaboración propia a partir del diagnóstico de igualdad de género en las cooperativas seleccionadas de los municipios Amancio, Cacocum, Campechuela y Unión de Reyes (PMA, 2016).

Las horas dedicadas por las mujeres a las actividades domésticas, de ayuda y de cuidado, limitan las posibilidades de mejorar la autonomía económica, la recreación y el empoderamiento femenino. La expresión más común entre las mujeres entrevistadas es que “el tiempo no me alcanza”; estas mujeres no disponen de tiempo de ocio por lo que queda identificada la brecha de pobreza de tiempo (Gráfico 8.13).

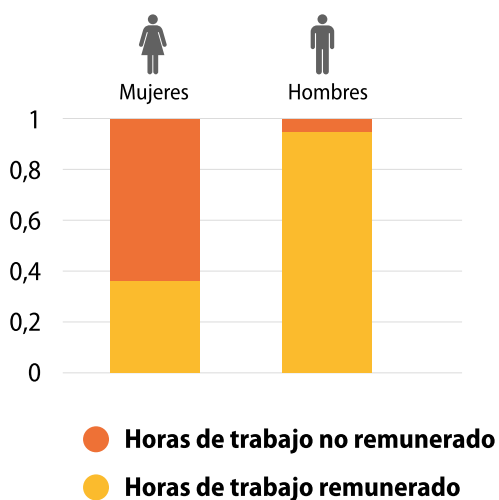
SE NECESITA DE ENFOQUES RENOVADOS QUE CONTRIBUYAN AL APROVECHAMIENTO DEL POTENCIAL DE TRABAJO QUE TIENEN LAS MUJERES CUBANAS, Y SE DISEÑEN POR LOS GOBIERNOS LOCALES POLÍTICAS QUE PROMUEVAN LA AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LAS MUJERES

LAS HORAS DEDICADAS POR LAS MUJERES A LAS ACTIVIDADES DOMÉSTICAS, DE AYUDA Y DE CUIDADO, LIMITAN LAS POSIBILIDADES DE MEJORAR LA AUTONOMÍA ECONÓMICA, LA RECREACIÓN Y EL EMPODERAMIENTO FEMENINO

La EUT de 2001 (ONE, 2001) también permite una aproximación empírica a los resultados del uso del tiempo entre mujeres y hombres en la zona rural, a nivel de municipios. Aunque tienen diferentes metodologías y universo, podemos apreciar cómo la distribución y uso del tiempo según género tienen comportamientos similares en la investigación de las cooperativas para Amancio, Cacocum, Campechuela y Unión de Reyes, realizada en 2016 (Gráficos 8.14 y 8.15).

Comparando las horas totales trabajadas por mujeres y hombres de la zona rural en la EUT y los resultados de la investigación de las cooperativas en 2016, la estructura del total de horas refleja que las mujeres siguen trabajando más que los hombres. En comparación con 2001, los hombres disminuyen su participación y las mujeres la incrementan.

Gráfico 8.13. Distribución por sexo de las horas de trabajo remunerado o no en las cooperativas seleccionadas.



Fuente: Elaboración propia a partir del diagnóstico de igualdad de género en las cooperativas seleccionadas de los municipios Amancio, Cacocum, Campechuela y Unión de Reyes (PMA, 2016).

EXPERIENCIAS QUE CUENTAN

Igualdad de Género para la Gestión con Calidad de la Seguridad Alimentaria, IGECSA.

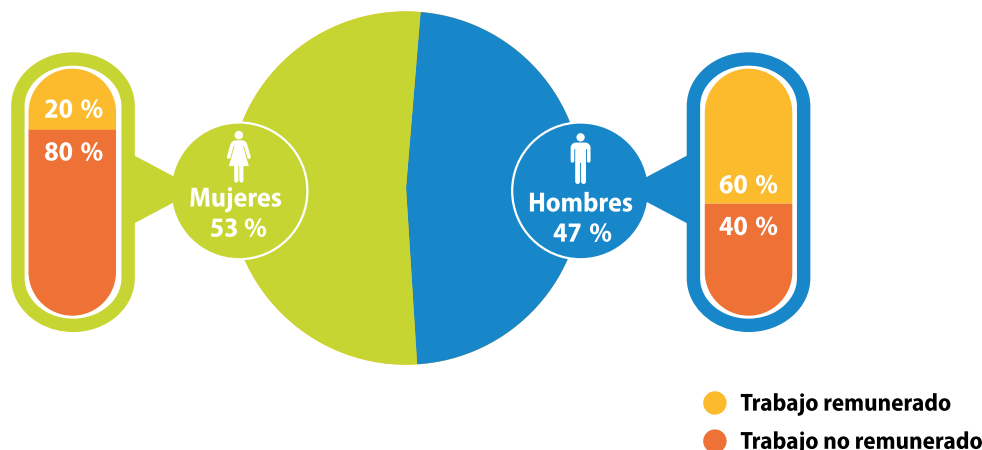
Una buena práctica en la generación de oportunidades para las mujeres rurales ha sido IGECSA (Igualdad de Género para la Gestión con Calidad de la Seguridad Alimentaria), un sistema de gestión basado en la igualdad de género, construido en Cuba. Es una propuesta innovadora con un alto potencial transformador de los entornos agropecuarios, donde se ha puesto en práctica, impulsada por el MINAG y la FMC, con el acompañamiento del PNUD.

IGECSA busca propiciar la mejora continua y la autoevaluación, así como la identificación y disminución de las brechas que puedan existir entre hombres y mujeres, a través de la aplicación de medidas compensatorias que favorezcan la igualdad de oportunidades y la equidad de género.

Destaca en IGECSA la construcción de indicadores para el modelo, que tuvo en cuenta el análisis del sector, desde el punto de vista de las relaciones de género que predominan. Los porcentajes acordados en las metas se corresponden con la situación general constatada en el sector respecto a cinco líneas estratégicas: selección y contratación de personal, desarrollo profesional, conciliación vida familiar-laboral y corresponsabilidad, ambiente laboral y salud, y comunicación inclusiva e imagen no sexista.

Una de sus fortalezhas ha sido considerar la línea de base de cada una de las entidades que implementan el sistema de gestión. El desarrollo del modelo no se hace a ciegas, se ancla a la realidad particular donde se procurará el cambio a favor de la igualdad de género.

Gráfico 8.14. Distribución por sexo del trabajo total en la zona rural. Cuba: 2001.



Fuente: Elaboración propia a partir de ONE, 2001.

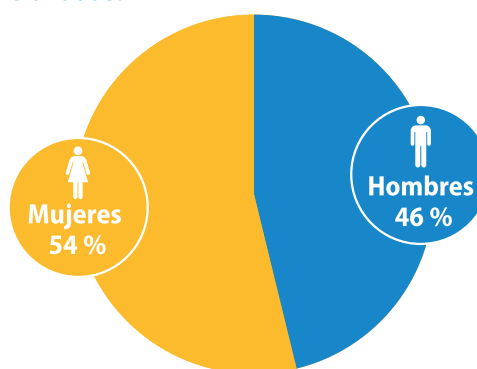
BASAL y AGROCADENAS

Otras buenas prácticas para cerrar brechas de género pueden encontrarse en el proyecto Bases Ambientales para la Sostenibilidad Alimentaria Local (BASAL), que se plantea acciones a favor de la adaptación ante el cambio climático con enfoque de género; y el proyecto AGROCADENAS (Programa de apoyo al fortalecimiento de cadenas agroalimentarias a nivel local), que asume como concepción aportar a la seguridad alimentaria. Ambos proyectos, implementados por el CITMA y el MINAG, respectivamente, cuentan con el acompañamiento del PNUD, en alianza con la Unión Europea (UE) y COSUDE.

Las acciones consideradas como parte de las medidas afirmativas priorizan a las mujeres, por ser quienes están en desventaja. Esta es una manera de fortalecer sus capacidades técnicas y productivas, su autonomía y liderazgo, además de permitirles participar de manera más activa en la implementación local de acciones de encadenamiento productivo, y de adaptación al cambio climático en el sector agropecuario.

Aun cuando existen muy pocas experiencias en el país que abordan integralmente la dimensión de género en las cadenas agropecuarias y la adaptación al cambio climático en el sector agropecuario, fue certera la voluntad de estos proyectos. Con ello fueron a la raíz de las desigualdades, trabajaron realmente con justicia (equidad) y se plantearon alcanzar un mayor impacto en quienes están en condiciones de mayor vulnerabilidad, así como en la cultura y prácticas de gestión sensible a género.

Gráfico 8.15. Distribución por sexo del trabajo total en las cooperativas seleccionadas.



Fuente: Elaboración propia a partir del diagnóstico de igualdad de género en las cooperativas seleccionadas de los municipios Amancio, Cacocum, Campechuela y Unión de Reyes (PMA, 2016).



8.5. DESAFÍOS

No se asumen las actividades que garantizan la reproducción y el desarrollo de las fuerzas productivas como un trabajo sin remuneración. Por esto, persiste la división sexual del trabajo, que implica una subordinación económica de las mujeres, y se expresa en una menor participación en el trabajo remunerado.

En un contexto económico cambiante y contradictorio, los hogares, y principalmente las mujeres, asumen un rol protagónico en la

producción de bienes y servicios necesarios para la reproducción de la vida. Esto se origina en medio de tensiones económicas donde el Estado, aunque no abandona los principios de protección social universal, ve limitadas sus funciones como principal proveedor y facilitador de la creación de los bienes y servicios en el país.

Es en esta coyuntura donde se necesita de enfoques renovados que contribuyan al apro-



vechamiento del potencial de trabajo que tienen las mujeres cubanas, y se diseñen por los gobiernos locales políticas que promuevan la autonomía económica de las mujeres —empleo, movilidad, seguridad y protección. Además, promover la orientación de políticas de cuidados desde una perspectiva que apunte a la corresponsabilidad entre Estado, empleo, familias y comunidad, así como entre mujeres y hombres.

Impulsar desde los gobiernos locales —dentro de los marcos institucionales, a partir de una mayor descentralización de los presupuestos con enfoque de género y en alianzas con actores no estatales— servicios de apoyo en general, y particularmente espacios con opciones de cuidado, para mayor cobertura y mejoramiento de estos servicios, lo que les permitiría una mayor conexión con las necesidades locales.



09

DIMENSIÓN AMBIENTAL DEL DESARROLLO HUMANO LOCAL EN CUBA



Coordinador:

Avelino G. Suárez Rodríguez

Otros autores:

Ramón Pichs Madruga

Orlando Rey

Julio Torres Martínez

Gladys Hernández Pedraza

Kenny Díaz Arcaño

Indira García Castiñeira

Gloria Gómez

Lourdes Coya

Gisela Alonso

Colaboradores: Grisel Acosta, Fabio Fajardo, Teresa

López, Yamilka Caraballo y Tomás Escobar



MENSAJES CLAVE

- Cuba cuenta con un marco legal y estratégico para la solución de los problemas ambientales, como se evidencia en la Carta Magna recientemente aprobada, la Ley 81 de Medio Ambiente; las Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030; el Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático “Tarea Vida”; la Estrategia Ambiental Nacional (EAN) y las Estrategias Ambientales Territoriales (EAT), entre otros instrumentos y programas.
- La dimensión local resulta priorizada para cumplir los tres objetivos generales del Eje estratégico referido a “Recursos naturales y medio ambiente” en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: protección y uso racional de los recursos naturales; calidad ambiental; y las acciones de respuesta ante los efectos del cambio climático y otros desastres. De manera particular, en el objetivo específico 3 de dicho eje estratégico, se refleja la necesidad de diseñar e implementar un modelo de gestión local y comunitaria con enfoque medioambiental.
- Los gobiernos locales juegan un papel determinante en la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, si bien su capacidad de decisión sobre las políticas en materia de medio ambiente y gestión de los recursos naturales es aún limitada. El actual proceso de actualización del modelo socioeconómico cubano debe contribuir a ampliar las competencias territoriales y facilitar el desarrollo local endógeno.
- Las capacidades institucionales creadas en el país desde hace seis décadas han ayudado a identificar oportunamente los problemas ambientales que lo afectan y, al mismo tiempo, sirven de base a la amplia cooperación internacional que ofrece Cuba a naciones de menor desarrollo, entre ellas pequeños Estados insulares. Estas capacidades han facilitado la gestión de la cooperación que Cuba recibió de múltiples donantes internacionales, incluidas agencias de Naciones Unidas.
- La perspectiva local de la actividad ambiental debe considerar las unidades de análisis no solo desde el punto de vista de la división político-administrativa, sino también desde el enfoque de “ecosistemas”, que permite captar con mayor integralidad las complejas interrelaciones del medioambiente, y contribuye al enfrentamiento de los problemas ambientales.

INTRODUCCIÓN

La dimensión ambiental del desarrollo humano sostenible en Cuba fue abordada en el Capítulo 5 del estudio *Investigación sobre Ciencia, Tecnología y Desarrollo Humano en Cuba 2003* (CIEM, 2004), donde se analizó la relevancia de la ciencia y la tecnología, y su impacto en la protección del medio ambiente. También se abordó el uso racional de los recursos naturales, en particular la diversidad biológica, los suelos, las aguas y los bosques, así como el potencial científico e institucional creado para la actividad ambiental, la legislación ambiental promulgada y los principales retos que el país enfrenta.





En las “Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030” se reconoce que “Cuba posee y protege los recursos naturales que proporcionan un importante potencial para el bienestar de la sociedad y un desarrollo económico y social sostenible” (PCC, 2017). El estado de estos recursos naturales y del medio ambiente en general refleja los efectos de siglos de explotación indiscriminada, con el consiguiente impacto en “la economía y en el nivel y la calidad de vida de la población” (PCC, 2017).

Ello representa grandes retos para el DHL, pues si bien se reconocen los importantes logros de la Revolución en este campo, al propio tiempo “hay errores e insuficiencias asociadas a la falta de cultura, divulgación, sistematicidad, disciplina y conciencia, lo que unido a la carencia de enfoques integrales, la insuficiente exigencia, monitoreo y control, la no aplicación con rigor del marco legal y las restricciones en la disponibilidad de recursos materiales y financieros han limitado la introducción de los resultados de la ciencia y la tecnología y de la dimensión ambiental en las políticas, planes y programas de desarrollo” (PCC, 2017).

A lo anterior debe sumarse la vulnerabilidad natural del país, y los crecientes efectos del cambio climático, todo lo cual configura un escenario complejo para el DHL. En este sentido, el presente capítulo muestra una síntesis de algunos temas vinculados a la dimensión ambiental que inciden en el desarrollo local en Cuba.

9.1. MARCO ESTRATÉGICO Y LEGAL DE LA DIMENSIÓN AMBIENTAL DEL DESARROLLO LOCAL

La Estrategia Ambiental Nacional (EAN), que ha transcurrido por cuatro ciclos de implementación desde 1997, constituye la “base de la política ambiental cubana” (PCC, 2017). La EAN declara en sus enunciados su objetivo de “potenciar la gestión local en la preservación del medio ambiente” y dispone que “Los Órganos Locales del Poder Popular (OLPP) deben garantizar la aplicación de la política ambiental y establecer las adecuaciones y prioridades correspondientes a las características de cada territorio” (EAN 2016-2020).

**CUBA POSEE Y PROTEGE
LOS RECURSOS
NATURALES QUE
PROPORCIONAN UN
IMPORTANTE POTENCIAL
PARA EL BIENESTAR
DE LA SOCIEDAD Y UN
DESARROLLO ECONÓMICO
Y SOCIAL SOSTENIBLE**



Estrategia Ambiental Nacional: principales problemas ambientales

- Degradación de los suelos.
- Afectaciones a la cobertura forestal.
- Contaminación.
- Pérdida de la diversidad biológica y deterioro de los ecosistemas.
- Carencia y dificultades con el manejo, la disponibilidad y calidad del agua.
- Impactos del cambio climático.
- Deterioro de las condiciones higiénico sanitarias en los asentamientos humanos.

Fuente: EAN 2016-2020.

En un examen crítico de la gestión ambiental local, la EAN advierte sobre la necesidad de “garantizar una mejor gestión local del medio ambiente, a través de un sistema descentralizado que fortalezca la autoridad y atribuciones de los gobiernos, así como fortalecer la responsabilidad y la capacidad de actuación de la ciudadanía” (EAN 2016-2020). Este proceso de “empoderamiento de los gobiernos locales” debe abarcar la revisión del actual marco legal, con “especial atención a cuerpos jurídicos obsoletos relativos a los recursos naturales” (*Idem*).

En el Eje Estratégico dedicado a Recursos Naturales y Medio Ambiente en las “Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos”, se señala:

Eje Recursos Naturales y Medio Ambiente. Objetivo Específico 3

Diseñar e implementar un modelo de gestión local y comunitaria con un enfoque medioambiental que integre, bajo la autoridad de los gobiernos territoriales, la protección y uso racional de los recursos naturales y la lucha contra la contaminación y las indisciplinas sociales que impacten negativamente en el medio ambiente.

Fuente: (PCC, 2017, p. 20).

Un papel importante y directamente vinculado a lo local lo juegan las Estrategias Ambientales Territoriales (EAT). Para el período 2016-2020, las EAT de las 15 provincias y el Municipio Especial Isla de la Juventud están aprobadas al nivel del Consejo de la Administración Provincial, aunque confrontado limitaciones para su implementación.

En el marco legal nacional, la atención a la gestión local de los recursos naturales ha merecido también una atención particularizada. En 1997, la ANPP aprobó la Ley 81 de Medio Ambiente, hasta el presente la principal norma ambiental del país, donde esta temática se aborda de manera expresa.

Gestión local en la Ley de Medio Ambiente (Ley 81/97)

Artículo 15. Corresponde a los Órganos Locales del Poder Popular, en sus instancias respectivas, dirigir, coordinar y controlar en lo que a ellos compete y conforme a la legislación vigente, las acciones en materia de:

- a) Evaluación de las prioridades ambientales del territorio y los planes pertinentes para su gestión.
- b) Ordenamiento territorial.
- c) Uso del suelo, forestación, reforestación, vías de circulación, construcciones, servicios públicos y saneamiento.
- ch) Protección de las fuentes de abastecimiento de agua.
- d) Protección del medio ambiente en los asentamientos humanos, con relación a los efectos derivados de los servicios comunales, el tránsito de vehículos y el transporte local.
- e) Creación y mantenimiento de áreas verdes.

**GARANTIZAR UNA
MEJOR GESTIÓN LOCAL
DEL MEDIO AMBIENTE
IMPLICA FORTALECER
LA AUTORIDAD Y
ATRIBUCIONES DE
LOS GOBIERNOS, Y LA
RESPONSABILIDAD
Y CAPACIDAD DE
ACTUACIÓN DE LA
CIUDADANÍA**

f) Identificación de las áreas protegidas del territorio, participación en la propuesta de su aprobación y apoyo a la gestión de su administración.

g) Prevención, control y rehabilitación con respecto a la ocurrencia de desastres naturales u otros tipos de catástrofes, incluyendo la previsión de los recursos necesarios a estos fines.

h) Preservación del patrimonio cultural asociado al entorno natural.

Fuente: Ley de Medio Ambiente (Ley 81/97)

En la práctica, las evaluaciones de la política ambiental reconocen que el ejercicio de estas atribuciones ha obrado de manera insuficiente y han faltado otras funciones que refuercen la capacidad de actuación local respecto al medio ambiente y los recursos naturales. Como resultado de esto, es limitada la capacidad de gestión y decisión sobre el medio ambiente y los recursos naturales en las provincias y municipios, por prevalecer un enfoque de política ambiental centralizada y sectorial, que reduce sus competencias.

El proceso de descentralización actualmente en marcha contribuiría a ampliar dichas competencias de gestión y decisión local sobre el ambiente y recursos naturales y facilitaría un desarrollo endógeno.

9.2. DIMENSIÓN AMBIENTAL DEL DESARROLLO HUMANO LOCAL

Como se indicó antes, las Bases del PNDES 2030 (PCC, 2017) definen seis ejes estratégicos, uno de los cuales es el relativo a los “Recursos Naturales y Medio Ambiente”, con tres objetivos generales.

Eje Recursos Naturales y Medio Ambiente. Objetivos Generales.

I. Garantizar la protección y el uso racional de los recursos naturales, la conservación de los

ecosistemas, y el cuidado del medio ambiente y del patrimonio natural de la nación en beneficio de la sociedad.

II. Elevar la calidad ambiental.

III. Disminuir la vulnerabilidad del país ante los efectos del cambio climático mediante la ejecución gradual del Plan de Estado para el enfrentamiento a este. Además, establecen 21 objetivos específicos. Este Plan Nacional constituye el instrumento rector de política ambiental cubana.

Fuente: PNDES 2030 (PCC, 2017, p. 20).

9.2.1. Protección y uso racional de los recursos naturales, conservación de los ecosistemas y cuidado del medio ambiente

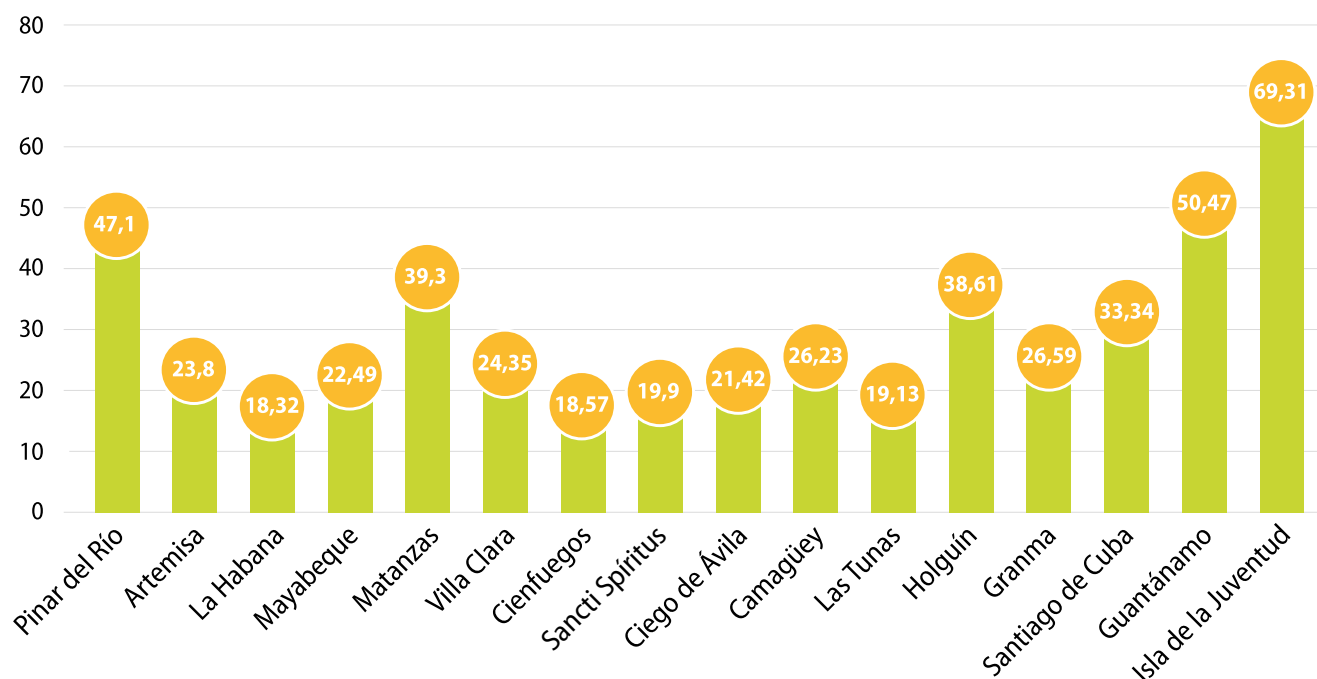
9.2.1.1. El incremento sostenido de la cubierta forestal

La deforestación con su secuela de pérdida de biodiversidad, suelos y su fertilidad, y cambios en el ciclo hidrológico local, entre otras afectaciones, constituyó el principal problema ambiental de Cuba en el siglo XIX y en la primera mitad del siglo XX. Tras descender hasta aproximadamente un 14 %, la cubierta forestal del país comienza a recuperarse a partir del triunfo revolucionario, hasta alcanzar en 2017 un 31,2 % (ONEI, 2018). Esta labor de reforestación ha sido fundamentalmente orientada y ejecutada por organismos estatales, pero la población local ha contribuido decisivamente a la misma.

El marco legal vigente en materia forestal —Ley 85 de 1998— reconoce que el Ministerio de la Agricultura y los OLPP deben estimular la participación de las comunidades en la protección, aprovechamiento y desarrollo de los bosques y asegurar que se beneficien en forma regulada de los bienes y servicios que proporcionan.

AÚN ES LIMITADA LA CAPACIDAD DE GESTIÓN Y DECISIÓN SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES EN LAS PROVINCIAS Y MUNICIPIOS

Gráfico 9.1. Proporción de superficie cubierta de bosques por provincias. Cuba: 2016.



Fuente: ONEI (2017).

Todas las provincias del país cuentan con bosques, aunque el porcentaje de cobertura boscosa en cada territorio varía (Gráfico 9.1).

9.2.1.2. El Sistema de áreas protegidas

Si bien en Cuba se establecieron áreas protegidas desde la primera mitad del siglo XX, estas fueron constituciones formales, ya que no estuvieron acompañadas de una gestión efectiva ni de una verdadera protección de la biodiversidad y los recursos naturales.

Como resultado del trabajo desplegado durante el proceso revolucionario, Cuba contaba, al cierre de 2017, con 103 áreas protegidas aprobadas que abarcan un total de 29 169,9 km². De esas 103 áreas, 63 son de significación nacional y 40 de significación local. Las áreas protegidas de significación nacional están aprobadas por el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, dada su significación y extensión (ONEI, 2017).

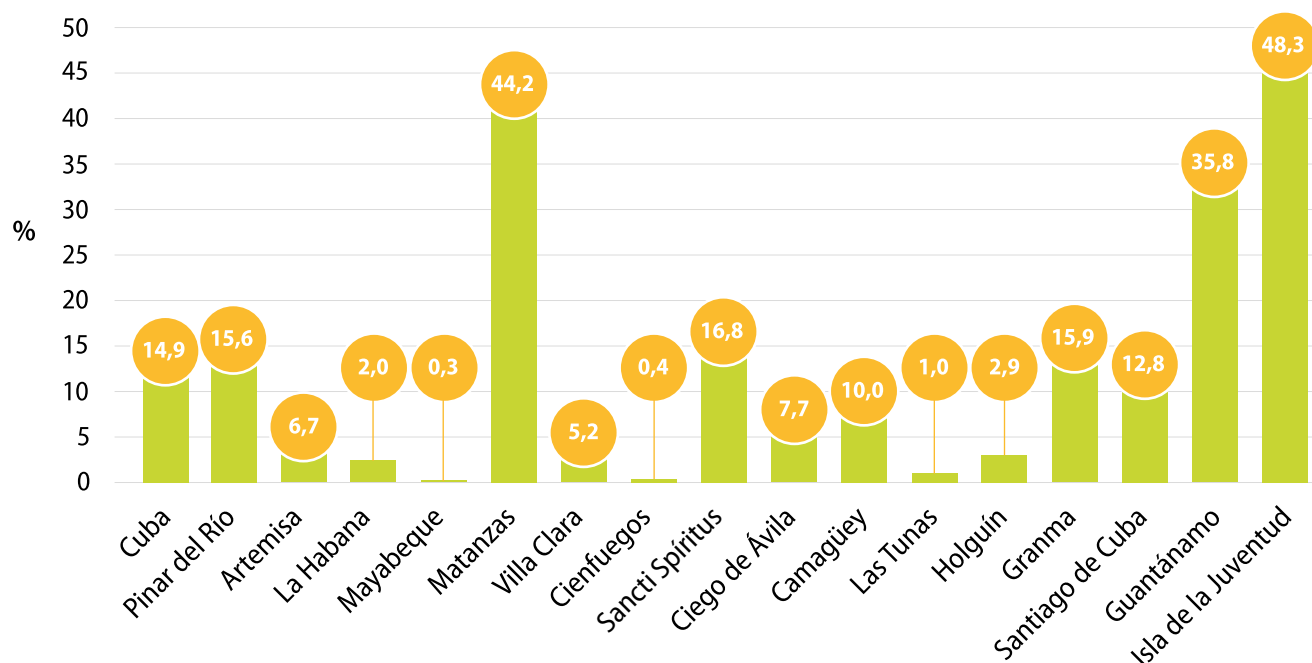
El proceso de aprobación es riguroso y tiene en cuenta el criterio de todos los actores locales asociados con el área, para que su preservación y manejo cumplan con los cometidos acordados. Las áreas protegidas que hoy cuentan con administración albergan un total de 170 asentamientos poblacionales, comunidades y poblaciones aisladas, con un total de 75 000 personas residentes; y habitan la zona periférica o cercana al área de amortiguamiento un estimado de 170 000 personas (Ruiz, 2015).

Existe una elevada variabilidad tanto en el número de áreas por provincia, como en el espacio que cubren. Esto se debe a las diferencias territoriales en términos de disponibilidad y estado de los recursos naturales y el medio ambiente, y a los estrictos criterios técnicos empleados para su selección (Gráfico 9.2).

A continuación, se reseñan dos casos donde se expresa el nexo de las áreas protegidas con la gestión local.

SE CUENTA CON 103 ÁREAS PROTEGIDAS, DE ELLAS 63 DE SIGNIFICACIÓN NACIONAL Y 40 DE SIGNIFICACIÓN LOCAL

Gráfico 9.2. Proporción de la superficie cubierta por áreas protegidas terrestres. Cuba: 2017.



Fuente: ONEI (2018a).

EXPERIENCIAS QUE CUENTAN

Reserva de la Biosfera Sierra del Rosario. Comunidad Las Terrazas, Sierra del Rosario, Artemisa

Sin descuidar los objetivos para las que fueron creadas, se considera que las áreas protegidas deben servir, además, como motores del desarrollo local, capaces de atraer inversiones y experiencias con beneficios que puedan irradiarse en las comunidades aledañas. Este es el caso de la comunidad rural Las Terrazas, experiencia impulsada por el Estado cubano, en un área protegida, bajo la atención actual del CITMA.

La comunidad se enclava en áreas del Plan Forestal del mismo nombre, ubicado en Sierra del Rosario, a partir de 1969. Desde 1985 la UNESCO, en el marco del Programa “El Hombre y la Biosfera” (MAB por sus siglas en inglés), le otorgó la condición de Reserva de la Biosfera, que la identifica como un territorio en el que se conjugan armónicamente la protección de la naturaleza, el patrimonio

cultural y un desarrollo sostenible de la población que ahí reside. Las Terrazas cuenta con 947 habitantes y 222 viviendas. La estrecha dependencia del sector turístico, por la construcción en la década de los 90 del Hotel Moka, se refleja en la alta cifra de trabajadores del turismo que residen en la comunidad.

Las experiencias recogidas en esta comunidad han sido sintetizadas por Ramírez (2017) como “un desarrollo local sostenible basando su economía en el turismo, con una activa incorporación de la población local, preservando y manejando adecuadamente la diversidad biológica y el patrimonio cultural local, y mediante la autogestión basada en los intereses locales comunes para lograr una interacción institucional local”.

Programas de manejo del Parque Nacional Guanahacabibes, Pinar del Río

Esta experiencia, liderada por el CITMA, está referida a los resultados obtenidos mediante la participación comunitaria en los programas

de manejo del Parque Nacional Guanahacabibes, sobre todo en las actividades realizadas para minimizar las presiones antrópicas. Se busca involucrar a pobladores de las comunidades locales, a estudiantes de los distintos niveles de enseñanza y a las entidades vinculadas al desarrollo local.

Se constata una creciente participación comunitaria en tareas de saneamiento ambiental y otras concebidas como parte del trabajo de los Grupos Ambientales Comunitarios, y destaca el papel protagónico de los estudiantes en la recolección de residuos sólidos que se acumulan en las playas.

En el Parque se desarrollan varios eventos anuales, entre ellos: el Concurso por el Día de las Áreas Protegidas; la Jornada por el Día del Medio Ambiente; los Festivales de Aves Migratorias; para la Conservación de las Tortugas Marinas; el Torneo de Pesca del Pez León; y la Feria Agroecológica. Los mismos han contribuido a la concientización de la población local, de niños y jóvenes, de trabajadores y personal de dirección de las instituciones vinculadas con la península.

Fuente: Sosa, A. et al. (2017).

9.2.1.3. Prácticas para la gestión sostenible de los recursos naturales

Los avances en la esfera ambiental durante las últimas cinco décadas han permitido que el país desarrolle estudios e inversiones asociadas, con beneficios directos a las poblaciones locales. Un ejemplo clave en este sentido lo constituyó el proyecto GEF/PNUD “Protección de la biodiversidad y desarrollo sostenible en el Ecosistema Sabana-Camagüey”, que por más de 20 años impulsó numerosas iniciativas, y cuyo factor común ha sido la integración del enfoque ambiental al desarrollo socioeconómico de este territorio.

EXPERIENCIAS QUE CUENTAN

Proyecto Sabana-Camagüey (SC)

El Proyecto del Archipiélago Sabana-Camagüey abarca 20 municipios⁵⁰, donde se muestran experiencias en el Manejo Integrado Costero, reforestación, cría de búfalos y empleo de la flora local para la jardinería en centros turísticos, motivado por el cambio del uso de la tierra antiguamente vinculada al uso cañero. Este proyecto fue creado en atención a los acuerdos de la Cumbre de Río de Janeiro, 1992, con el liderazgo del CITMA, y la participación de múltiples instituciones y territorios. En 1993 comienza su implementación, a partir de un acuerdo de cooperación y financiación entre el Gobierno cubano y el GEF/PNUD. Otras fuentes financieras, provenientes de instituciones canadienses y del proyecto PNUD “Capacidad 21”, se han involucrado también en los esfuerzos por preservar este ecosistema.

El proyecto ha generado cambios significativos en los sectores agropecuario, forestal, turismo y pesca, implementando normas técnicas, metodologías, procesos de capacitación y buenas prácticas productivas, que aseguran un salto positivo en la gestión de los ecosistemas marinos y terrestres en el archipiélago SC.

Este ecosistema se extiende a lo largo de aproximadamente 465 km en la costa norte central de Cuba, entre Punta de Hicacos al oeste y la Bahía de Nuevitás al este. Abarca cinco provincias: Matanzas, Villa Clara, Sancti Spiritus, Ciego de Ávila y Camagüey. Está constituido por varios *hábitats* con una gran diversidad de flora y fauna, y elevado nivel de endemismo terrestre, lo que privilegia a este ecosistema como uno de los más ricos en especies y *hábitats* en Cuba y el Gran Caribe.

⁵⁰ Municipios: Cárdenas, Martí, Corralillo, Quemado de Güines, Sagua la Grande, Encrucijada, Camajuaní, Caibarién, Remedios, Yaguajay, Chambas, Florencia, Morón, Ciro Redondo, Bolivia, Primero de Enero, Esmeralda, Sierra de Cubitas, Minas y Nuevitás.

EL MANEJO SOSTENIBLE DE TIERRAS CONSTITUYE UNA PRIORIDAD PARA EL AVANCE EN OBJETIVOS BÁSICOS DEL DESARROLLO HUMANO LOCAL, COMO LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Constituye un área dedicada a la conservación de la diversidad biológica y en el mismo está enclavado uno de los principales polos turísticos con que cuenta el país. En parte de su territorio se albergan la Reserva de la Biosfera de Buena Vista (UNESCO), así como cuatro humedales, sitios RAMSAR (Reserva de Biosfera Buena Vista, Humedal Norte de Ciego de Ávila, Humedal Norte de Camagüey y el Refugio de Fauna Río Máximo).

La implementación del proyecto SC destaca por el impulso y consolidación que, en el marco de su implementación, tuvieron las acciones relacionadas con la promoción y consolidación del MIC y las prácticas asociadas a este. Tiene como autoridad de manejo al gobierno municipal, para quien es una herramienta que une a la ciencia con sus objetivos prioritarios. Este enfoque ha sido reconocido por las Naciones Unidas como adecuado para garantizar el desarrollo sostenible de las áreas costeras.

El Centro de Creación de Capacidades del Manejo Integrado Costero (CCC/MIC), creado también en el marco del proyecto, funge como órgano asesor del gobierno municipal, dedicado a la elevación de conocimientos ambientales en los actores locales. También actúa como unidad interfaz para la transferencia de tecnologías, información y ciencia, en la conservación de biodiversidad.

Entre los instrumentos estratégicos relacionados con el MIC se encuentran los planes de ordenamiento ambiental y de ordenamiento territorial, que se han elaborado a diferentes escalas, desde el ámbito provincial hasta el municipal y áreas especiales de desarrollo.

En el marco del proyecto SC quedó validada, y después replicada en otros municipios del país, la metodología para el Modelo de Ordenamiento Ambiental Municipal (MOA), que complementa al ordenamiento territorial y

constituye uno de los instrumentos estratégicos relacionados con el MIC.

Las cifras que se presentan a continuación expresan de manera concreta los más relevantes resultados e indicadores del proyecto:

Establecidos 22 Centros de Creación de Capacidades y 1 Centro para el Desarrollo del Turismo Sostenible, capacitadas más de 14 000 personas, desarrollada Maestría en Manejo Integrado Costero, 9 municipios con Modelos de Ordenamiento Ambiental Aplicado, y 19 Municipios con MIC implementado; 7 Zonas Bajo Régimen de MIC establecidas (abarcan áreas de 15 municipios).

Elaborada Norma Cubana “El diseño, construcción y explotación de los viales para la circulación en los cayos dedicados al turismo”.

Validados 4 nuevos productos de turismo de naturaleza.

Validadas 3 alternativas de pesca sostenible y creadas 2 granjas de búfalos con desarrollo de prácticas demostrativas.

Fuentes: Arellano *et al.* (2015); y Menéndez *et al.* (2015). www.proyesc.cu/INFORMES/Sabana_Camagüey

9.2.1.4. Manejo Sostenible de Tierras (MST)

El manejo sostenible de tierras constituye una prioridad para Cuba, dada la importancia de la agricultura para el desarrollo económico del país, y para el avance en objetivos básicos del desarrollo humano local, como la seguridad alimentaria (PNDES 2030, 2017).

Eje Recursos Naturales y Medio Ambiente. Objetivo Específico 9

“Mejorar los suelos con la aplicación de una agricultura sostenible, incluyendo un enfoque de Manejo Sostenible de Tierras, como

vía para contribuir a alcanzar la seguridad y soberanía alimentaria del país”.

Fuente: PNDES 2030 (PCC, 2017, p. 20)

Cuba tiene un área total de 10 988 400 ha, y de ellas 6 686 749 ha corresponden a la superficie agrícola. Esta importante actividad productiva se ve directamente afectada por el fuerte proceso de degradación de las tierras (aproximadamente el 76 % tienen algún grado de afectación).

Como consta en la EAN 2016-2020, el deterioro de los suelos en Cuba tiene un fuerte componente antrópico, desde los tiempos coloniales hasta la actualidad. No obstante, han estado presentes factores naturales.

Las principales afectaciones a los suelos por causas naturales responden a la incidencia de sequías —cada vez más frecuentes e intensas— y a la ocurrencia de fuertes lluvias; el aumento de la temperatura mínima del aire, que incrementa la incidencia de plagas y enfermedades; así como al aumento del nivel medio del mar, responsable de la salinización de las aguas subterráneas y el suelo agrícola, de inundaciones en algunas zonas costeras y la erosión de la diversidad biológica de los suelos.

En el año 2008, el Programa de Asociación País (CPP por sus siglas en inglés) en apoyo al Programa Nacional de Lucha Contra la Desertificación y la Sequía, promovió el MST, definido como “modelo de trabajo adaptable a las condiciones de un entorno específico, que permite el uso de los recursos disponibles en función de un desarrollo socioeconómico, garantiza la satisfacción de las necesidades crecientes de la sociedad, el mantenimiento de las capacidades de los ecosistemas y su resiliencia” (CITMA, 2005).

En la actualidad, la experiencia y los resultados alcanzados se implementan en cinco áreas

de intervención con ecosistemas diversos y con diferente nivel de degradación. Una de las metas finales del Programa es lograr la incorporación efectiva del MST en 1 161 840 ha de áreas agrícolas, en 10 000 ha de áreas ganaderas, y en 200 000 ha de áreas boscosas.⁵¹

El éxito de esta experiencia radica en la generación y validación gradual de conocimientos y herramientas metodológicas integradas. Esto ha contribuido a la preparación de las principales instituciones y actores nacionales, para promover en Cuba la sostenibilidad ambiental del sector agropecuario y la implementación de medidas de adaptación ante los impactos del cambio climático.

9.2.1.5. Reconocimiento de los bienes y servicios de los ecosistemas (BSE)

Eje Recursos Naturales y Medio Ambiente. Objetivos Específicos 4 y 15

OE.4. “Proteger la biodiversidad y utilizar de forma sostenible los bienes y servicios de los ecosistemas y el patrimonio natural del país, socializando la utilidad e importancia de estos para todos los ciudadanos”.

OE.15. “Implementar incentivos económicos (tributarios, arancelarios, crediticios, entre otros), para lograr la sostenibilidad financiera en el uso y conservación de los recursos naturales y el medio ambiente, la lucha contra la contaminación, y el enfrentamiento al cambio climático. Avanzar en el establecimiento de las cuentas ambientales”.

Fuente: (PCC, 2017, p. 20).

⁵¹ Al cierre de 2018, existen cinco áreas bajo categoría de Iniciadas en el MST: la Finca “Tierra Brava” en Pinar del Río y la Cooperativa “Eliomar Noa”, Imías, Guantánamo, la Cooperativa “Roberto Amarán” en Pinar del Río, la Unidad Básica de Producción Cooperativa “Victoria 2”, en Camagüey y la Finca “Tony Márquez” de la Cooperativa “Enrique Campo”, en Guantánamo.

**LA CALIDAD AMBIENTAL
EN CADA TERRITORIO
TIENE UNA INCIDENCIA
CLAVE EN LAS DISTINTAS
DIMENSIONES DEL
DESARROLLO HUMANO
LOCAL**

Se han realizado estudios de caso sobre la valoración económica de los bienes y servicios de los ecosistemas y daños ambientales asociados al huracán Sandy (2012), provincia Santiago de Cuba; Huracán Mathew (2016) en Guantánamo; Huracán Irma (2017) en La Habana, Matanzas, Villa Clara, Cienfuegos, Sancti Spiritus, Ciego de Ávila, Camagüey, Las Tunas, Holguín; así como la tormenta subtropical Alberto (2018) en Matanzas, Villa Clara, Cienfuegos, Sancti Spiritus, Ciego de Ávila e Isla de la Juventud.

En estos estudios se consideró el suelo y la diversidad biológica (flora, fauna) en los ecosistemas de manglares, arrecifes coralinos, pastos marinos, playas y bosques, con mayor énfasis en las áreas protegidas. Los resultados anteriores han constituido una herramienta en manos de los gobiernos locales para la toma de decisiones y para asignar recursos a donde se necesitan. Aún se continúa trabajando en la integración de estos enfoques en las estrategias de desarrollo local y sectorial.

El Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) ha elaborado la Guía para la evaluación de impactos y daños ambientales de situaciones de desastres, que integra aproximaciones metodológicas del Centro Nacional de Áreas Protegidas (CNAP), la Agencia de Medio Ambiente (AMA), y Gómez *et al.* (2015).

9.2.2. Acciones para elevar la calidad ambiental

Los propósitos de Cuba en cuanto al mejoramiento de la calidad ambiental aparecen recogidos en el marco regulatorio de la actividad ambiental nacional, como se refleja en la EAN 2016-2020 y en el PNDES 2030. Adicionalmente, cabe destacar la política nacional para el perfeccionamiento del sistema de normalización, metrología y calidad y acreditación, así como sus normas complementarias. La calidad ambiental en cada territorio tiene una incidencia clave en las distintas dimensiones del DHL,

además de la ambiental, la dimensión social (ej. salud humana), la económica (ej. impacto económico) y otras.

EAN 2016-2020. Mejora de la calidad ambiental. Objetivos Específicos

- a) Prevenir, reducir y controlar la contaminación provocada por el vertimiento inadecuado de residuos líquidos y sólidos y la emisión de contaminantes atmosféricos.
- b) Garantizar la inclusión en los planes de la economía, a partir de la disponibilidad de recursos y las prioridades establecidas, de las acciones necesarias para enfrentar la contaminación y velar por la efectividad de las soluciones.
- c) Prevenir, reducir y controlar la contaminación originada por el manejo inadecuado de productos químicos y desechos peligrosos, asegurando el manejo integrado de estos componentes a lo largo de su ciclo de vida.
- d) Mejorar la situación higiénico-sanitaria existente en los asentamientos humanos mediante intervenciones efectivas de saneamiento ambiental.

Fuente: EAN 2016-2020.

Eje Recursos Naturales y Medio Ambiente. Objetivo Específico 8

OE.8. “Mejorar progresivamente la calidad ambiental en los asentamientos humanos, en estrecha consulta y coordinación con los habitantes de estos asentamientos”

Fuente: PNDES hasta 2030 (PCC, 2017, p. 20).

9.2.2.1. Mejoras en la calidad y disponibilidad del agua

Cuba carece de abundantes recursos hídricos y su única fuente de formación la constituyen

EL PLAN HIDRÁULICO NACIONAL INCLUYE IMPORTANTES INVERSIONES DIRIGIDAS A MEJORAR LA EFICACIA EN EL USO DEL AGUA Y AUMENTAR LA DISPONIBILIDAD DE ESTE RECURSO. ESTAS ACCIONES ESTRATÉGICAS CONSIDERAN LOS PRINCIPALES RETOS AMBIENTALES, COMO EL CAMBIO CLIMÁTICO

las precipitaciones. Los recursos disponibles ascienden a 13 904 millones de m³, de los cuales el 67 % son superficiales y el resto subterráneos. Esto determina un Índice Clásico de Disponibilidad de unos 1245 m³/habitante/año, clasificado como Muy Bajo por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y ONU-Ambiente. La intensificación y recurrencia de los períodos de sequía, el uso ineficiente de este recurso, y el deterioro sufrido por la contaminación, lo coloca en una situación crítica en algunas regiones del país. En atención a estos y otros factores —incluyendo los escenarios climáticos— el agua y su gestión deben ocupar un papel preponderante en las estrategias de desarrollo local (EAN, 2016-2020).

Eje Recursos Naturales y Medio Ambiente. Objetivo Específico 10

Detener y revertir el deterioro de la calidad del agua, e incrementar su disponibilidad con la protección, mantenimiento y gestión adecuadas de las fuentes, balances de distribución sostenibles, el reúso, la conservación y uso racional, la regulación y el control, y la promoción de la cultura de ahorro, garantizando de forma ordenada la calidad sanitaria de este recurso para la totalidad de la población.

Fuente: PNDES 2030 (PCC, 2017).

El porcentaje de población con cobertura de agua potable y saneamiento es alto y se ha incrementado sostenidamente al pasar de 92,3 % y 94,0 %, respectivamente, en 2011, hasta 95,5 % y 97,0 %, respectivamente, en 2016 (ONEI, 2017).

En los gráficos 9.3 y 9.4 puede apreciarse cómo se comportó en 2016 la cobertura de estos servicios, tanto en el área urbana como en la rural, con una diferencia en 6,2 puntos porcentuales entre la una y la otra para el saneamiento; y en 11,8 puntos en el caso del acceso a agua potable. No obstante este comportamiento, explicado en parte por las caracte-

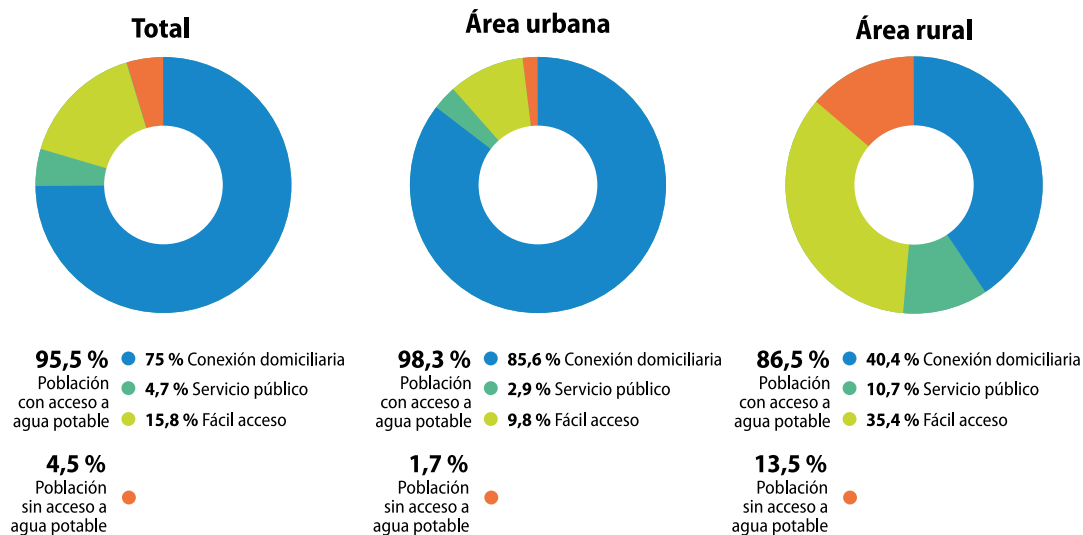
rísticas específicas de las regiones rurales, las cifras de cobertura de agua potable (86,5 %) y saneamiento (92,2 %) de la población rural en Cuba son razonablemente altas en el contexto del mundo en desarrollo (ONEI, 2017).

El Plan Hidráulico Nacional incluye importantes inversiones dirigidas a mejorar la eficacia en el uso del agua y aumentar la disponibilidad de este recurso. Estas acciones estratégicas consideran los principales retos ambientales, como el cambio climático.

Numerosas han sido las acciones y proyectos desarrollados, algunos de ellos con acompañamiento del PNUD, para la gestión sostenible de los recursos hídricos. Estas acciones han estado sustentadas en las siguientes líneas de trabajo:

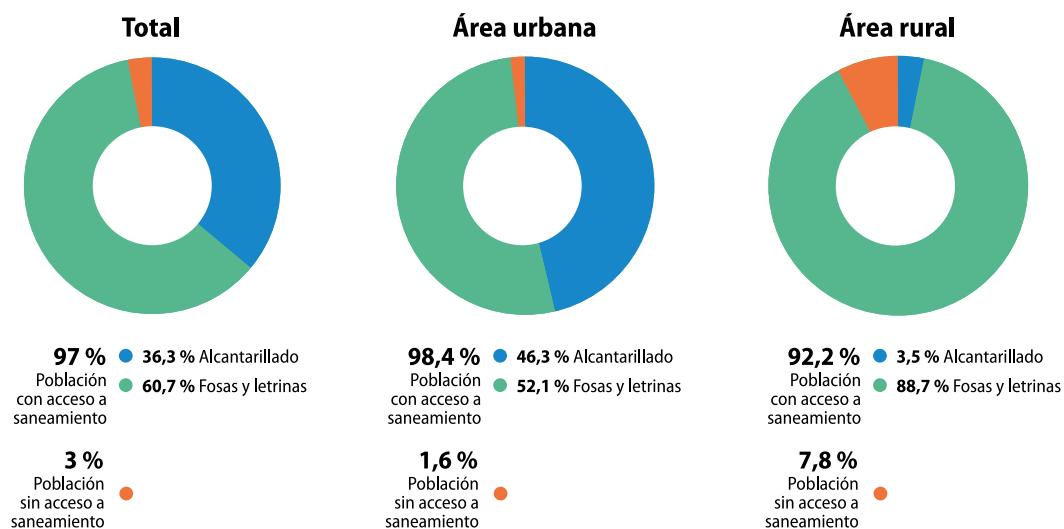
- Conservación de la biodiversidad, así como rehabilitación de ecosistemas y servicios ambientales en cuencas hidrográficas para potenciar el ciclo hidrológico.
- Manejo sostenible de tierras (gestión integrada de agua, suelos y bosques).
- Disminución de la carga contaminante a cuencas superficiales y subterráneas, a través de la transferencia de tecnologías y prácticas de producción más limpias.
- Protección y recuperación de los recursos hídricos ante las amenazas del cambio climático en el sector agropecuario y en la zona costera.
- Desarrollo de mecanismos e incentivos económicos para la protección y uso racional de los recursos hídricos.
- Generación de conocimiento para toma de decisiones y transferencia de tecnologías.
- Fortalecimiento de Sistemas de Alerta Temprana meteorológicos, hidrológicos y agro-meteorológicos.

Gráfico 9.3. Población con cobertura de agua potable. Cuba: 2016.



Fuente: ONEI, 2017.

Gráfico 9.4. Población con acceso a saneamiento. Cuba: 2017.



Fuente: ONEI, 2017.

- Establecimiento de sistema de monitoreo y control de la administración de las fuentes y sistemas de distribución: fuentes superficiales y acuíferos, operabilidad de los sistemas de distribución, y control de la calidad del agua.
- Medidas de respuesta y adaptación a la sequía extrema.
- Gestión de gobiernos y actores locales para la gestión del riesgo y adaptación a la sequía.
- Mecanismos de coordinación e instrumentos de diagnóstico y planificación.

Gobiernos provinciales y municipales; Organismos de la Administración Central del Estado (INRH, MINAG, CITMA, MINTUR, IPF y sus delegaciones); instituciones académicas y científicas, así como organizaciones de la sociedad civil, han llevado adelante estas intervenciones, reconocidas por sus aportes para la implementación de los planes y progra-

mas prioritizados, en particular la Tarea Vida, la Política Nacional del Agua, la Ley de Aguas Terrestres y la Estrategia Ambiental Nacional.

9.2.2.2. Manejo de la carga contaminante

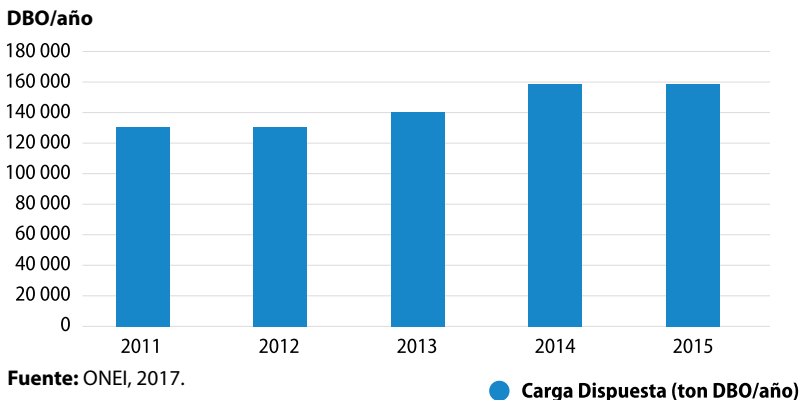
La carga contaminante dispuesta (ton DBO⁵²/año) se controla y monitorea anualmente tanto a nivel de país como de provincia (ONEI, 2017). Se hacen esfuerzos por perfeccionar el control de la contaminación y fortalecer el trabajo de innovación tecnológica e incrementar el reciclaje y tratamiento de los residuales.

En el Gráfico 9.5 se muestran las cifras de la carga dispuesta a nivel de país desde el año 2011 hasta 2015 y en la Tabla 9.1 aparece la carga dispuesta en el año 2015 por provincias del país, que muestra cómo se distribuye la misma a una escala más local. En todas las provincias, el ambiente sufre este impacto en mayor o menor medida en función de su densidad poblacional, nivel de desarrollo y acatamiento de la normatividad ambiental. Parte de las inversiones que se realizan en esta esfera están destinadas a reducir la carga contaminante en las provincias, los municipios y las localidades.

Las provincias que registran mayores niveles de carga contaminante *per cápita* son Ciego de Ávila (28,3 kg DBO), Artemisa (24,4 kg), Mayabeque (23,9 kg) y Matanzas (21,1 kg); y los menores registros por habitante corresponden a Pinar del Río (9,3 kg); Granma (9,3 kg) y La Habana (9,7 kg).

En el año 2010 comienza la primera etapa de implementación de una experiencia, promovida por la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP) y el Programa de Pequeñas Donaciones del PNUD/GEF (PPD)⁵³: la instalación de Biodigestores. Esta experiencia, ya con más de siete años, ha resultado una “buena práctica” en relación a las acciones de mitigación del cambio climático y la elevación de la calidad ambiental; y mantiene una

Gráfico 9.5. Carga contaminante. Cuba: 2011-2015.



clara correspondencia con el PNDES 2030 y su Objetivo Específico 8 del Eje Recursos Naturales y Medio Ambiente.

El caso siguiente muestra los logros más importantes obtenidos con este proyecto, en el que “productores porcinos y vacunos contribuyen a la disminución de los gases de efecto invernadero, al introducir la tecnología de biodigestión de las excretas” (Fajardo, entrevista personal 2018).

EXPERIENCIAS QUE CUENTAN

“Biodigestores” Transferencia de tecnología para el tratamiento de residuales y la mitigación al cambio climático

La utilización de biodigestores es una solución eficaz de tratamiento de residuales asociados a la cría de animales —fundamentalmente ganado porcino—, que permite no solo reducir la carga contaminante, sino mejorar

⁵² Demanda bioquímica de oxígeno.

⁵³ El Programa de Pequeñas Donaciones del GEF ha apoyado a Organizaciones de Base Comunitarias y productivas (Cooperativas) en la ejecución de más de 100 proyectos / actividades enfocados en la solución de problemas locales relacionados principalmente con la conservación de la diversidad biológica, la mitigación del cambio climático y la prevención de la degradación de tierras (desertificación y deforestación).

las condiciones de vida y la economía de los productores al suministrar gas para cocinar y otros usos, al tiempo que se reducen las emisiones de metano a la atmósfera, que es un potente gas de efecto invernadero.

Hasta el 2018 se han instalado 612 biodigestores, que benefician a 476 familias con 2070 personas en 22 municipios pertenecientes a 9 provincias del país: P. Río, S. Cuba, S. Espíritu, C. Ávila, Cienfuegos, Granma, Camagüey, V. Clara y Artemisa.

Este programa incluye un proceso de transferencia de tecnología a pequeños productores porcinos. Se ha adiestrado a los campesinos en su montaje y explotación bajo el concepto de “aprender-haciendo” (21 Instructores) y se han generado materiales didácticos (*Caja de herramientas de conocimiento para el productor porcino*) con el mejor conocimiento producido en el país sobre estos temas.

La transferencia ha cerrado el ciclo con el financiamiento de una producción nacional cooperada (ANAP-Empresa “Francisco Aguiar” de Sancti Spiritus), que ha producido los primeros 550 biodigestores con todos los aditamentos de instalación de producción nacional, con muy buenos resultados y una capacidad de producción de 1000 biodigestores anuales. A continuación, algunas cifras estimadas del impacto por la instalación y funcionamiento de los 612 biodigestores:

- Tratamiento de los residuales de aproximadamente 60 000 cerdos.
- Disminución de las emisiones de dióxido de carbono a la atmósfera de 9000 ton/año.
- Disminución de unas 12 000 ton de carga contaminante dispuesta al medio.
- Ahorro aproximado de 300 ton anuales de petróleo equivalente.
- Mejora de la calidad de vida, al utilizar el gas metano en la cocción de alimentos, eliminar la exposición a las altas temperaturas de las cocinas de leña y los gases tóxicos por la combustión incompleta de la leña o por el uso de kerosene o petróleo en los fogones.
- Mejora la economía familiar de las familias que utilizaban la electricidad para la cocción de alimentos, disminuye la tarifa eléctrica en aproximadamente un 25 %.

Fuente: Información brindada por el Dr. Fabio Fajardo, Coordinador Nacional del Programa de Pequeñas Donaciones, del Fondo para el Medio Ambiente Mundial del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. La Habana, 3 Febrero 2018.

Tabla 9.1. Carga contaminante por provincias. Cuba: 2015.

Cuba	Carga dispuesta (ton DBO/año)	Variación de carga (%)	Carga per cápita (kg) (*)
Pinar del Río	5 417	5,5	9,2
Artemisa	12 376	-1,1	24,4
La Habana	20 661	0,3	9,7
Mayabeque	9 116	1,8	23,9
Matanzas	14 948	0,9	21,1
Villa Clara	10 259	-5,0	13,0
Cienfuegos	6 512	17,7	16,0
Sancti Spiritus	5 910	-0,6	12,7
Ciego de Ávila	12 302	-1,6	28,3
Camagüey	8 355	-0,8	10,8
Las Tunas	6 301	4,6	11,7
Holguín	18 401	1,8	17,8
Granma	7 731	65,1	9,3
Santiago de Cuba	11 411	-2,7	10,8
Guantánamo	6 333	-8,6	12,3
Isla de la Juventud	1 514	-3,6	17,9

Nota: (*) Cálculo de los autores. / **Fuente:** Anuario Estadístico de Cuba. Oficina Nacional de Estadísticas e Información 2016, (ONEI, 2017)

9.2.3. Disminuir la vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático y gestión del riesgo de desastres

Cuba es altamente vulnerable a los efectos del cambio climático, incluidas las inundaciones costeras, la intrusión salina en los acuíferos, los cambios de temperatura y los regímenes de precipitaciones, así como los aumentos en la intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos. Las comunidades costeras están especialmente en riesgo.

Cuba tiene un total de 262 asentamientos costeros repartidos a lo largo de sus 5746 km de costa, incluida la ciudad costera de La Habana, que alberga 2 000 000 de personas de una población nacional de 11,4 millones; y 121 de estos asentamientos (sin incluir La Habana) pueden perder parte de su superficie o desaparecer (Rodríguez, Favier y Carerras, 2018).

A partir de 1995 comenzó una etapa de gran actividad ciclónica en la cuenca del Atlántico y, como resultado, Cuba ha sido afectada por huracanes de gran intensidad con una alta frecuencia, sufriendo significativos daños. Las pérdidas materiales se estiman en más de 47 840 000 000 de dólares, con una afectación social significativa, fundamentalmente en el sector de la vivienda. Aunque las capacidades nacionales y locales para la gestión del riesgo se han ido fortaleciendo en los últimos 15 años, persisten vulnerabilidades —sociales, ecológicas, económicas, estructurales, no estructurales y funcionales— que contribuyen al alto impacto económico asociado a estos eventos, resaltando las asociadas a los sectores de agricultura y la vivienda (Rey, 2018).

Consistente con los escenarios globales, el clima en Cuba está cambiando. Desde mediados del siglo pasado hasta la fecha, es decir, en apenas 60 años, la temperatura promedio anual ha aumentado en 0,9 °C. La última

Tabla 9.2. Afectación por ciclones tropicales. Cuba: 2005-2017.

Año	Pérdidas en millones de pesos	Viviendas afectadas
2005	3 036,0	180 390
Dennis (Julio)	2 124,8	175 615
Rita (Septiembre)	207,0	492
Wilma (Octubre)	704,2	4 283
2006 Ernesto (Septiembre)	95,1	1 819
2007 Intensas lluvia y tormenta tropical Noel (Octubre)	1 155,4	59 826
2008	9 759,3	647 111
Fay (Agosto)	37,8	3 305
Gustav (Agosto)	2 096,7	120 509
Ike (Septiembre)	7 325,3	511 529
Paloma (Noviembre)	299,5	12 038
2012 Sandy	6 966,9	363 250
2016 Matthew	2 430,8	46 706
2017 Irma (Septiembre)	13 184,5	179 587

Fuente: ONEI (2018).

década del pasado siglo y la primera del presente son las más cálidas de la historia de Cuba, conforme a los registros nacionales de temperatura.

La principal razón es una marcada tendencia al ascenso de las temperaturas mínimas, que han elevado sus valores medios mensuales en alrededor de 1,9 °C, produciendo una disminución en la oscilación diaria de la temperatura. Como los valores máximos no han tenido un aumento significativo, ello implica que está disminuyendo la oscilación térmica media diaria en casi 2,0 °C, al tiempo que el verano se está expandiendo y el invierno contrayendo.

El régimen de lluvias también está variando. En las últimas décadas se han incrementado los acumulados en el período poco lluvioso, mientras decrecen en la etapa de lluvias y hay un aumento de la lluvia asociada a grandes precipitaciones en invierno. La frecuencia y extensión de las sequías se ha incrementado

LA APLICACIÓN DEL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA Y RESPUESTA ANTE EVENTOS EXTREMOS, BASADO EN UNA AMPLIA PARTICIPACIÓN POPULAR A ESCALA LOCAL, HA PERMITIDO REDUCIR AL MÍNIMO LAS PÉRDIDAS HUMANAS Y DISMINUIR LAS PÉRDIDAS MATERIALES

significativamente desde 1960, especialmente en verano, incidiendo particularmente en la región oriental (CND Cuba, 2015).

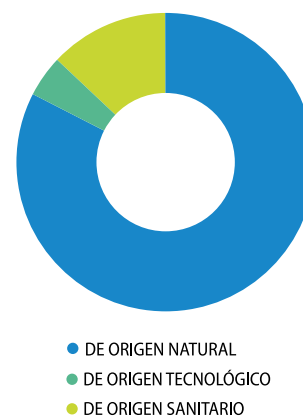
9.2.3.1. Desarrollo de experiencias en el enfrentamiento de eventos extremos

La investigación sobre cambio climático en Cuba tiene una larga historia. En 1991 se realizó una primera evaluación de los impactos, que abarcó los sectores: agricultura, ecosistemas naturales terrestres, recursos hídricos, áreas costeras, asentamientos humanos, salud y turismo. Los resultados se integraron, en 1992, en un informe de evaluación preliminar sobre los efectos potenciales del cambio climático en el país.

En 1997, el CITMA crea el Grupo Nacional de Cambio Climático, bajo la coordinación del Instituto de Meteorología. Es bajo este esquema que se desarrolla la Primera Comunicación Nacional, cuya elaboración es uno de los compromisos que el país asume bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático. La Segunda Comunicación Nacional se presentó en octubre de 2015⁵⁴. Se realizaron nuevos estudios sobre vulnerabilidad, impactos y medidas de adaptación al cambio climático en 7 sectores: diversidad biológica, recursos marino-costeros, bosques, recursos hídricos, asentamientos humanos, salud y agropecuario (Planos *et al.*, 2015).

En este período se implementaron programas científico-técnicos nacionales, ramales y territoriales, que incorporaron importantes proyectos relacionados con el cambio climático y su evaluación a niveles global, nacional y local. Los estudios de peligro, vulnerabilidad y riesgo (PVR), iniciados en 2006 para considerar algunos fenómenos

Gráfico 9.6. Estudios de peligro, vulnerabilidad y riesgo concluidos hasta 2018.



Fuente: Grupo Coordinador de Estudios PVR-AMA. Montero, R (2017); actualizado en noviembre 2018.

meteorológicos, se han ido extendiendo a todo el país y abarcan las categorías de inundaciones por intensas lluvias, inundaciones por penetración del mar, fuertes vientos, incendios rurales, deslizamientos, sequías, sismos, riesgos tecnológicos por sustancias peligrosas y riesgos sanitarios.

Se han concluido por los centros de estudios provinciales para la reducción de riesgos de desastres y la adaptación al cambio climático, un total de 111 estudios asociados a lluvias, vientos, incendios, sequía, elevación del mar, terremotos, deslizamientos, epizootias y epifitas. En el gráfico 9.6, se expone de forma sintetizada los resultados de los 111 estudios concluidos de este tipo en el país.

Buscando profundizar aún más en la información científica para la toma de decisiones sobre el cambio climático, Cuba comenzó a desarrollar a partir de 2009 un abarcador conjunto de investigaciones, que dan continuidad a los estudios científicos iniciados desde la década de los 90, que se conoce como el Macroproyecto sobre Peligros y Vulnerabilidad Costera (2050-2100) (Ituralde-Vinent y Serrano, 2015).

⁵⁴ En el momento de elaboración de este informe, la Tercera Comunicación Nacional se encontraba en proceso de preparación.



En este marco se ha compilado, procesado y producido un amplio cúmulo de información, y una gran diversidad de mapas e informes sobre el estado y las perspectivas del archipiélago cubano frente a los impactos del cambio climático, con especial atención al ascenso del nivel medio del mar. Se suma a estos esfuerzos el Programa Científico Nacional, “El Cambio Climático en Cuba: Impactos, Mitigación y Adaptación”. Tributan también a estos propósitos múltiples proyectos internacionales, incluyendo algunos concluidos, y otros en curso.

Desde los primeros años del proceso revolucionario, Cuba ha venido desarrollando un amplio y articulado sistema de respuesta ante desastres y eventos extremos, coordinado por la Defensa Civil, donde participan instituciones científicas como el Instituto de Meteorología y otras. La aplicación de este sistema de alerta temprana y respuesta ante eventos extremos, basado en una amplia participación popular a escala local, ha permitido reducir al mínimo las pérdidas humanas y a disminuir las pérdidas materiales. La eficiencia de este sistema ha sido reconocida a nivel internacional, como se muestra en la siguiente información tomada del reciente Informe Especial del IPCC sobre el Calentamiento Global de 1,5°C:

“Junto con una sólida infraestructura física y una base de recursos humanos, Cuba ha implementado un sistema de defensa civil

eficaz para la preparación para emergencias y respuesta a desastres, centrado en la movilización y preparación de la comunidad. La legislación para gestionar desastres, un sistema de alerta temprana eficiente y robusto, las reservas de emergencia, el sistema de alojamiento adecuado y la capacitación y educación continua de la población ayudan a crear una “cultura de riesgo” que reduce la vulnerabilidad a eventos extremos. La infraestructura de Cuba sigue siendo susceptible a la devastación, como se vio después de la temporada de huracanes de 2017” (IPCC, 2018).

En el año 2005, la Defensa Civil con el apoyo y financiamiento del PNUD y de otras agencias del Sistema de las Naciones Unidas, comienza la instauración de los Centros de Gestión para la Reducción del Riesgo, con el objetivo de fortalecer la capacidad local.

Los centros cuentan con los recursos indispensables para sus misiones y se subordinan a los gobiernos de los municipios con mayor exposición a peligros, con la misión fundamental de alcanzar una mayor efectividad en la planificación y adopción de las medidas de defensa civil para la protección de la población, los recursos económicos y el medio ambiente. En la actualidad (2018) se ubican en todo el país un total de 112 CGRR, con 350 Puntos de Alerta Temprana (PAT). Otros 18 están en proceso de creación.

CUBA HA IMPLEMENTADO UN SISTEMA DE DEFENSA CIVIL EFICAZ PARA LA PREPARACIÓN PARA EMERGENCIAS Y RESPUESTA A DESASTRES, CENTRADO EN LA MOVILIZACIÓN Y PREPARACIÓN DE LA COMUNIDAD

EL EJEMPLO MÁS RECIENTE DE LOS ESFUERZOS INSTITUCIONALES EN LA ESFERA AMBIENTAL, AL MÁS ALTO NIVEL DE DIRECCIÓN, ES EL PLAN DE ESTADO PARA EL ENFRENTAMIENTO AL CAMBIO CLIMÁTICO (CITMA, 2017), CONOCIDO COMO “TAREA VIDA”

EXPERIENCIAS QUE CUENTAN

Centros de Gestión para la Reducción de Riesgos de Desastres

La reducción de riesgos de desastres es un concepto orgánico e integrador, previsto por la Defensa Civil cubana como un sistema de cobertura nacional. La máxima autoridad de dicho sistema en los territorios son los presidentes de los gobiernos municipales y provinciales.

Se reconoce que los gobiernos locales juegan un papel determinante en el proceso de la gestión para la reducción de riesgo de desastres. Es a este nivel donde la autoridad tiene más capacidad para influir y actuar sobre las decisiones que afectan a sus habitantes y su agenda de desarrollo local.

En ese sentido, la legislación cubana vigente en materia de reducción de riesgo de desastres establece que los presidentes de las Asambleas Municipales son los jefes de la Defensa Civil en sus territorios correspondientes. Ellos tienen la responsabilidad de elaborar los planes territoriales de reducción de desastres, para lo cual se apoyan en los órganos de la Defensa Civil.

Las principales funciones de los CGRRD son:

- Priorizar la prevención, mediante el monitoreo y control de la reducción de vulnerabilidades.
- Apoyar durante la respuesta y la recuperación, facilitando la información para las acciones inmediatas, como eslabón del Sistema de Alerta Temprana (SAT), y proporcionando el seguimiento a las acciones de recuperación.
- Coordinar el funcionamiento de los PAT en comunidades vulnerables, como parte del SAT.

- Fomentar la cultura de la reducción de riesgo de desastres, mediante la preparación y la divulgación, dirigida a los actores del territorio y a la comunidad.

Para desarrollar estas funciones clave, los CGRR desempeñan otras que respaldan el éxito de las enunciadas, entre ellas:

- Apoyar la gestión de la Comisión Multidisciplinaria (CM), grupo intersectorial e interinstitucional que facilita la compilación, actualización y análisis de la información de los distintos contenidos temáticos del territorio.
- Velar por la actualización de los estudios de PVR, que viabilizan el trabajo de la CM, encargada de esta tarea a nivel local.
- Apoyar la actualización de planes de reducción de desastres y de otros documentos generados en el Centro, que permitan la toma de decisiones.
- Crear una base de información, y viabilizar su procesamiento y mapeo con apoyo de los Sistemas de Información Geográfica (SIG).

Fuente: PNUD- Cuba (2010a).

Los CGRR por su concepción, misión y acciones, cuentan con el apoyo del Gobierno cubano y de numerosos actores de la cooperación internacional, pero sobre todo con el apoyo de las autoridades locales y la población en general. Sus buenas prácticas y las herramientas desarrolladas son un significativo aporte al esfuerzo de la comunidad internacional por reducir los riesgos de desastres (Michelena y Mesías, 2010).

El ejemplo más reciente de los esfuerzos institucionales en la esfera ambiental, al más alto nivel de dirección, es el Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático (CITMA, 2017), conocido como “Tarea Vida”, que fue aprobado en abril de 2017 y que

Figura 9.1. Plan del Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático (Tarea Vida).



Fuente: CITMA (2017).

Mapa 9.1. Zonas, áreas y lugares priorizados por la Tarea Vida.



1. Sur de las provincias de Artemisa y Mayabeque.

2. Litoral Norte de La Habana.

3. Bahía de La Habana.

4. Zona Especial de Desarrollo de Mariel.

5. Varadero y sus corredores turísticos.

6. Cayos turísticos de Villa Clara.

7. Cayos turísticos del Norte de Ciego de Ávila.

8. Costa Norte y Sur de Ciego de Ávila.

9. Cayos turísticos y costa Norte de Camagüey.

10. Litoral Norte de Holguín.

11. Bahía de Santiago de Cuba

12. Ciudades costeras amenazadas por la subida paulatina del mar: Cienfuegos, Manzanillo, Moa, Niquero y Baracoa.

13. Asentamientos costeros no contemplados en las zonas anteriores, pero que se diagnostica su desaparición entre el 2050 y 2100 ubicados en las provincias de Sancti Spiritus, Camagüey, Pinar del Río y Villa Clara.

14. Playas arenosas con erosión intensa, no contempladas en las zonas anteriores que desaparecerían si son afectadas por eventos meteorológicos extremos; y otras de interés turístico y recreativo, ubicadas en las provincias de Camagüey, Pinar del Río, Granma, Holguín, Las Tunas e Isla de la Juventud.

15. Zonas costeras desprotegidas con intrusión salina ubicadas en las provincias de Pinar del Río, Matanzas, Granma, Camagüey, Cienfuegos y Sancti Spiritus.

Fuente: CITMA (2017).

contiene una estrategia integral para la adaptación y la mitigación en el país, en diferentes plazos temporales (Figura 9.1).

Todo lo anterior proporciona una base importante de conocimientos, para planificar un curso de acción en el enfrentamiento al cambio climático. No obstante, aún persisten vacíos de conocimiento, y hay aspectos que requieren mayor precisión y profundización a nivel local.

El Mapa 9.1 ilustra las 15 áreas prioritarias de intervención identificadas en la Tarea Vida.

Respecto a la intervención de los gobiernos locales a nivel provincial y municipal, la Tarea Vida (CITMA, 2017) indica que estos:

- » Incrementarán en número e integralidad las actuaciones coordinadas de sus sistemas de inspección y control ambiental, en base a las tareas y prioridades de dicho Plan de Estado.
- » Conciliarán en sus planes económicos, los ajustes requeridos a las cifras de inversión, las fuentes, vías y mecanismos de financiamiento, especialmente en las áreas prioritarias de la Tarea.
- » Intensificarán las acciones e iniciativas para la búsqueda de alternativas de financiamiento internas y externas que aseguren el Plan de Estado.

9.2.3.2. Sostenibilidad alimentaria local en el proceso de adaptación al cambio climático

La gestión local para la adaptación ha sido objeto de importantes prácticas nacionales, entre las que destaca el Proyecto BASAL que promueve la adaptación al cambio climático, específicamente en el sector agropecuario, con aportes de gran impacto a nivel territorial. Es implementado por el CITMA, en alianza con el MINAG, con el respaldo del PNUD, la Unión Europea y COSUDE.

EXPERIENCIAS QUE CUENTAN

Proyecto BASAL

El Proyecto BASAL promueve la adaptación al cambio climático en el sector agropecuario. La experiencia se implementa principalmente en tres municipios, con una participación relevante en producciones priorizadas por su aporte a la seguridad alimentaria: Los Palacios (arroz), Güira de Melena (cultivos varios) y Jimaguayú (ganadería vacuna para leche).

Desde el año 2018 se replican en otros municipios (P. Río, C. Sur; Artemisa, Alquizar; Camagüey, Florida; Perico, Martí; y Yaguajay) aquellas prácticas y tecnologías para la adaptación al cambio climático que han demostrado tener mayor impacto y nivel de adopción por los productores. Se apoyan en ellos actividades relacionadas con la gestión de la información y se implementan herramientas para la planificación y la toma de decisiones en el sector agropecuario. Otros 21 municipios se benefician con acciones de difusión de conocimientos, herramientas y lecciones aprendidas a favor de la sostenibilidad alimentaria local.

En la incorporación de medidas de adaptación al cambio climático se han obtenido resultados relativos a:

- Tres sistemas productivos priorizados (arroz, cultivos varios y ganadería vacuna para leche) constituyen escenarios demostrativos de medidas de adaptación al cambio climático para la sostenibilidad alimentaria local.
- 18 000 hectáreas de 94 sitios demostrativos se benefician con prácticas y tecnologías agropecuarias para la adaptación al cambio climático; y 7000 personas (1500 mujeres) se benefician directamente, al incrementarse la capacidad de adaptación de sus unidades productivas ante el impacto del cambio climático.

- 27 nuevos sitios demostrativos, en 12 municipios, han sido identificados para la réplica de prácticas y tecnologías agropecuarias exitosas como medidas de adaptación al cambio climático. De ellos, 6 constituyen Polígonos del Programa Nacional de Mejoramiento y Conservación de Suelos.

- Se implementan 5 proyectos de acciones afirmativas de género para atender las desigualdades diagnosticadas, con mejoras para 120 mujeres de 3 municipios.

- En 26 unidades productivas se aplican soluciones tecnológicas para el aprovechamiento de recursos bioenergéticos, fuentes renovables de energía (FRE) y la mejora de la eficiencia energética.

- A través del extensionismo, 2260 personas (530 mujeres) de 3 municipios reciben productos y servicios agrometeorológicos, y se extienden a otros 3.

- Se han establecido 7 Centros de Creación de Capacidades y Gestión del Conocimiento y 3 Sistemas de Información Ambiental en igual cantidad de municipios, que contribuyen a un mejor acceso a la información por parte del gobierno y otros actores clave.

- Tres planes municipales de adaptación, con medidas concretas para reducir la vulnerabilidad de la producción local de alimentos ante el cambio climático han sido adoptados por los gobiernos locales.

- Otras cinco herramientas para la planificación y la toma de decisiones en los territorios incorporan el enfoque de adaptación al cambio climático y sostenibilidad ambiental: “Modelos de Ordenamiento Ambiental-MOA”, “Estrategias Municipales de Desarrollo Local”, “Modelos de Sostenibilidad Energética”, “Escenarios locales del desarrollo agropecuario”, “Evaluación económica de opciones y proyectos de adaptación al cambio climático”.

Fuente: Proyecto BASAL, PNUD-Cuba. Repositorio digital de información: <http://www.geotech.cu/jspui/handle/1234/1544/>

9.2.3.3. Promoviendo la resiliencia en ecosistemas costeros

La zona costera de Cuba es fundamental desde el punto de vista socioeconómico y ambiental, porque en ella vive el 10 % de la población cubana. La zona norte, desde Matanzas hasta Holguín, acoge la mayor parte de la infraestructura turística del país; la llanura ubicada en la zona sur de Artemisa y Mayabeque asegura la mayor parte de la producción agropecuaria y el agua que demanda la capital del país; en la plataforma sur se localizan las mayores áreas pesqueras del país; y la infraestructura de servicios portuarios se localiza en las principales bahías.

Actualmente se desarrollan acciones y medidas para mejorar la resiliencia de los ecosistemas costeros en el proceso de adaptación al cambio climático. Entre ellas: a) desarrollo de metodologías para la restauración ecológica del ecosistema manglar y otros ecosistemas costeros (bosque de ciénaga); b) desarrollo de un sistema para la gestión y control de especies exóticas invasoras; c) se ha publicado el *Estudio del impacto del cambio climático y medidas de adaptación* en 7 sectores: salud humana, asentamientos humanos; uso de la tierra, bosques, recursos hídricos, diversidad biológica, zona costera y recursos marinos (Planos *et al.*, 2015).

Como complemento a las acciones nacionales de adaptación al cambio climático en la zona costera, se inserta la contribución de varios proyectos implementados por el PNUD, ejecutados por la Agencia de Medio Ambiente y el Centro Nacional de Áreas Protegidas (CNAP), y financiados principalmente por el GEF y el Fondo de Adaptación.

LA ZONA COSTERA DE CUBA ES FUNDAMENTAL DESDE EL PUNTO DE VISTA SOCIOECONÓMICO Y AMBIENTAL, PORQUE EN ELLA VIVE EL 10 % DE LA POBLACIÓN CUBANA

CUBA CUENTA CON CAPACIDAD CIENTÍFICA E INSTITUCIONAL PARA EMITIR Y ACTUALIZAR SISTEMÁTICAMENTE SUS INVENTARIOS NACIONALES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO

Este conjunto de proyectos, ejecutados de forma escalonada y complementaria, ha propiciado procesos que coadyuvan a la adaptación. El enfoque ha evolucionado desde estudios y acciones de conservación de la biodiversidad y ecosistemas, hasta la aplicación de la adaptación basada en ecosistemas, como estrategia para incrementar la resiliencia de la zona costera ante eventos extremos y los impactos del cambio climático.

En el presente se trabaja en la promoción de estrategias adicionales para la implementación de soluciones naturales (suaves) para la adaptación al cambio climático en la zona costera. Estas incluyen la rehabilitación de humedales costeros y de los flujos hidrológicos desde la cuenca hasta la costa, así como la generación de una plataforma de gestión de información y conocimientos que tribute a los planes de adaptación sectoriales y territoriales.

EXPERIENCIAS QUE CUENTAN

El Proyecto Manglar Vivo

Actualmente se desarrolla en la costa sur de las provincias de Artemisa y Mayabeque el proyecto Manglar Vivo, financiado por el Fondo de Adaptación del Protocolo de Kioto e implementado por el CITMA, en alianza con el PNUD. El proyecto tiene como objetivo la recuperación de la vegetación costera, fundamentalmente la de manglar, que por la acción del hombre ha sido eliminada completamente en varias zonas y muy degradada en otras. El área de intervención abarca 84 km de costa, comprendiendo 7318 ha. El área de beneficio directo se estima en 76 760 ha, donde residen 35 038 habitantes, y el área de beneficio indirecto es de 1 231 800 ha, con una población de 230 736 habitantes.

El progreso en áreas beneficiadas de acciones de rehabilitación del cinturón costero de mangle rojo es de 895,7 ha en Mayabeque y 577,7 ha en Artemisa. Se reportan hasta la fecha 2823,4 ha bajo acciones de enriquecimiento con especies arbóreas nativas en los bosques de ciénaga de ambas provincias.

Mapa 9.2. Áreas del proyecto Manglar Vivo.



Fuente: Centro de Información de Naciones Unidas (CINU), 2015. Crece el proyecto Manglar Vivo. En: <http://www.cinu.mx/noticias/cuba/crece-el-proyecto>

9.2.3.4. Sostenibilidad energética y mitigación del Cambio Climático. Su impacto local

Eje Recursos Naturales y Medio Ambiente. Objetivo Específico 11

Elevar la eficiencia energética y el desarrollo de fuentes renovables de energía, lo que contribuye, entre otros beneficios, a reducir la generación de gases de efecto invernadero, a mitigar el cambio climático y a promover un desarrollo económico menos intenso en carbono.

Fuente: (PCC, 2017, p. 20).

Eje Infraestructura. Objetivo específico 7

“Garantizar, en condiciones de sostenibilidad ambiental, un sumidero energético adecuado, confiable, diversificado y moderno que aumente sustancialmente el porcentaje de participación de las FRE en la matriz energética nacional, esencialmente la biomasa, eólica y fotovoltaica”.

Fuente: (PCC, 2017).

Cuba cuenta con capacidad científica e institucional para emitir y actualizar sistemáticamente sus inventarios nacionales de Gases de Efecto Invernadero (GEI).

La República de Cuba presentó en 2015 la Contribución Nacionalmente Determinada a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. En la misma reconoció que la contribución del país a las emisiones globales de GEI es mínima, y no rebasa el 0,08 %. En este documento destaca que el sector energético es el principal generador de emisiones de gases de efecto invernadero en el país, seguido por la agricultura (CND-Cuba, 2015).

Para el año 2013, las FRE en Cuba, representaban solo un 4,6 % de la matriz energética del país. En junio de 2014, el Gobierno cubano aprobó la Política para el Desarrollo Perspectivo de las Fuentes Renovables y el Uso Eficiente de la Energía para el período 2014-2030 (Rosabal, 2017).

Esta política busca, principalmente, transformar la estructura de la matriz energética en la Isla y, en paralelo, disminuir la dependencia de los combustibles fósiles y reducir la emisión de GEI a la atmósfera, elevando así la sostenibilidad ambiental. Dentro de los principios de esta política se reconoce la necesidad de contar con una amplia participación de inversionistas extranjeros en el desarrollo del sector energético.

Para el año 2030, la meta declarada oficialmente es alcanzar un 24 % de generación eléctrica con las FRE y generar con estas 7316 GWh al año, de los cuales un 1 % correspondería a energía hidráulica, un 14 % a biomasa, un 3 % a energía solar fotovoltaica y un 6 % serían generadas con energía eólica. Al cumplir esta meta, se habrá sustituido un total de 1,75 millones de toneladas de combustibles fósiles y se dejarán de emitir a la atmósfera 6 000 000 de toneladas de dióxido de carbono anualmente (Rosabal, 2017).

Estas proyecciones están alineadas con el PNDES 2030, que apoya el desarrollo de las FRE y el incremento de la eficiencia energética en el país mediante los Ejes Estratégicos “Infraestructura” y “Recursos Naturales y Medio Ambiente”. Asimismo, la Tarea Vida establece en su Tarea 8:

“Implementar y controlar las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático derivadas de las políticas sectoriales en los programas, planes y proyectos vinculados con la seguridad alimentaria, las fuentes renovables de energía, el aumento de la

CUBA BUSCA TRANSFORMAR LA ESTRUCTURA DE SUS FUENTES ENERGÉTICAS, DISMINUIR LA DEPENDENCIA DE LOS COMBUSTIBLES FÓSILES Y ELEVAR ASÍ LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

PARA EL AÑO 2030, LA META DECLARADA OFICIALMENTE ES ALCANZAR UN 24 % DE GENERACIÓN ELÉCTRICA CON LAS FUENTES RENOVABLES DE ENERGÍA

**IDENTIFICADOS 121
ASENTAMIENTOS
HUMANOS COSTEROS
CONCENTRADOS,
VULNERABLES EN
DIFERENTES GRADOS, SIN
INCLUIR A LA HABANA**

eficiencia energética, el ordenamiento territorial y urbano, la pesca, la agropecuaria, la salud, el turismo, la construcción, el transporte, la industria y el manejo integral de los bosques” (CITMA, 2017).

Instituciones nacionales como la Estación de Pastos y Forrajes “Indio Hatuey”, perteneciente al Ministerio de Educación Superior, y el Centro de Gestión de la Información y la Energía (CUBAENERGIA) perteneciente al CITMA, de conjunto con la ONEI, han trabajado en el marco de las actividades del Proyecto PNUD/GEF “*Tecnologías de energía limpia en áreas rurales en Cuba*”, en la elaboración del primer Atlas de Bioenergía de Cuba. Esta herramienta apoya la adopción de decisiones sobre el aprovechamiento de la bioenergía en los procesos agro-productivos del país.

EXPERIENCIAS QUE CUENTAN

Producción Integrada de Alimentos y Energía

Desde finales de la pasada década se implementan experiencias de producción integrada de alimentos y bioenergía, sobre bases agroecológicas, en diferentes provincias cubanas, apoyadas por proyectos internacionales financiados por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF por sus siglas en inglés) y su Programa de Pequeñas Donaciones (PPD), y la Unión Europea. Como ejemplo, el Proyecto BIO-Energía.

BIO-ENERGÍA es un proyecto insertado en el Área de Cambio Climático del FMAM, implementado por PNUD y liderado por la EEPFIH y Cubaenergía. Se enfoca a apoyar al Gobierno cubano en el perfeccionamiento del marco legal, regulatorio y normativo para el desarrollo de la bioenergía, así como

del sistema de información estadístico en este tema. Incluye la creación de capacidades de desarrollo y fabricación de equipos y componentes para los sistemas de producción de biodiésel y biogás en la industria nacional, la instalación de plantas de biodiésel y biodigestores de laguna cubierta en dos municipios cubanos, y el fortalecimiento institucional y del capital humano.

De los resultados iniciales, destaca la elaboración del primer Atlas Nacional de Bioenergía, la capacitación de más de 200 decisores, especialistas y productores, la selección de indicadores estadísticos más pertinentes, y el desarrollo tecnológico de equipos y componentes.

Fuente: BIOENERGIA. Portal Web de la Estación Experimental de Pastos y Forrajes Indio Hatuey.(EPIH) http://www.ihatuey.cu/?page_id=928

9.3. INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL LOCAL

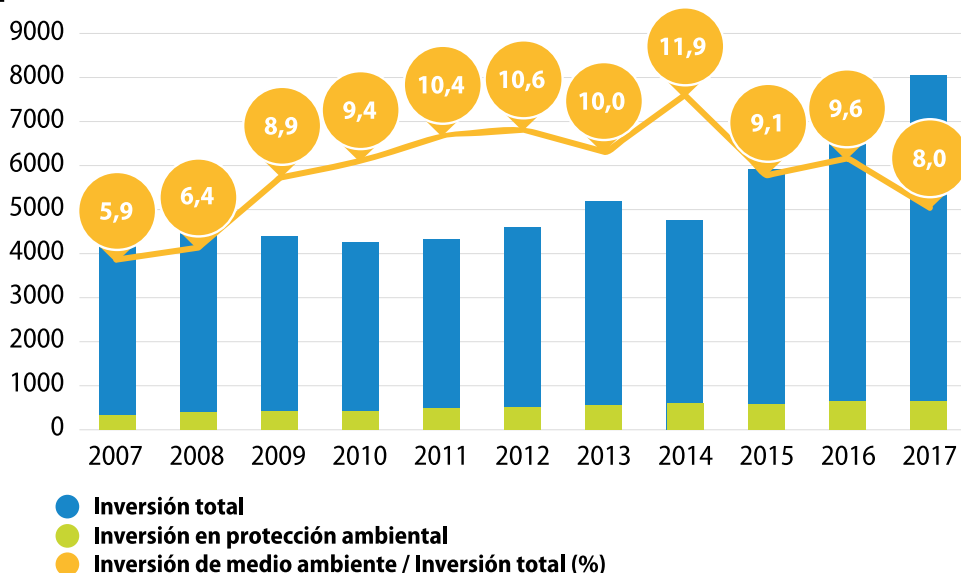
9.3.1. Planificación física y ordenamiento del territorio

Entre los temas relativos a la gestión ambiental local y el enfrentamiento al cambio climático, destaca la actividad del Sistema de Planificación Física en los siguientes estudios y evaluaciones: Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial. Temática riesgos naturales (2003/2008/2015); Penetraciones del mar por huracanes en las costas cubanas. Impacto en los asentamientos humanos (1997-1999); Impacto y vulnerabilidad del cambio climático en las cayerías de Los Canarreos y Sabana-Camagüey, (2003-2006); gestión de riesgos por eventos naturales (2004-2008); la sequía en R. Dominicana y Cuba (2003-2005); proyecto 11/8 (Macroproyecto) Impacto del cambio climático en asentamientos humanos costeros para el 2050 y 2100 y medidas de adaptación (2009-2017).

Actualmente el Instituto de Planificación Física tiene identificados 121 asentamientos huma-

Gráfico 9.7. Inversión en protección al medio ambiente con relación a la inversión total.

Millones de pesos



Fuente: ONEI (2018b).

nos costeros concentrados, vulnerables en diferentes grados, sin incluir a La Habana, y realiza estudios de Ordenamiento Territorial Urbano en 35 asentamientos incluidos en la Tarea Vida (Rodríguez, Favier y Carreras, 2018).

9.3.2. Inversiones en la esfera ambiental

El Estado cubano dedica especial atención a las inversiones en la esfera ambiental, y regularmente asigna erogaciones anuales en su presupuesto para este fin (ONEI, 2018 b).

Se identifica una tendencia sostenida del crecimiento del gasto de inversiones en actividades de protección al medio ambiente, como se aprecia en el color verde del Gráfico 9.7. La proporción que representa la inversión anual en medio ambiente, en la inversión total ha oscilado en el período 2007-2018, desde un mínimo de 5,9 % (2007) hasta un valor del 11,9 % (2014), alcanzando un 8,0 % en 2017. Esta proporción para 2017 es menor, porque el monto total del presupuesto

del país creció, pero la inversión ambiental de 642 549,8 miles de pesos es la mayor registrada (ONEI, 2018). Las provincias con mayores inversiones fueron La Habana, Holguín, Camagüey y Santiago de Cuba; y gran parte de las mismas están asociadas a la gestión de las aguas (ONEI, 2018b).

El indicador sobre inversiones ambientales debe ser tratado con cautela, ya que en ocasiones un monto mayor de inversiones puede estar asociado a una peor gestión ambiental previa, o a un problema ambiental puntual, surgido en un territorio a causa de falta de disciplina tecnológica y violación de las disposiciones vigentes. El proceso de captación de los gastos erogados por el Estado cubano para la protección del medio ambiente se debe perfeccionar, pues estas cifras publicadas no reflejan todo el monto de dinero que se dedica a esta actividad vital, tanto a nivel nacional como local. Sería más apropiado considerar no solo los gastos en inversiones, sino también los gastos corrientes.

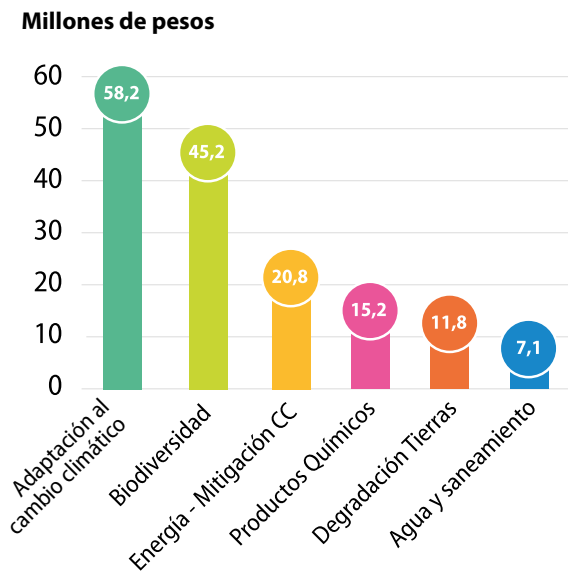
CONVOCATORIAS DEL FONDO NACIONAL DE MEDIO AMBIENTE CONTRIBUYEN A LA FINANCIACIÓN DE PEQUEÑOS PROYECTOS QUE SOLUCIONAN PROBLEMAS LOCALES

LA DIMENSIÓN AMBIENTAL DEL DESARROLLO LOCAL HA VENIDO GANANDO ESPACIO EN LAS POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS, PARA BENEFICIO DE SUS POBLACIONES

El Estado cubano también realiza periódicamente convocatorias del Fondo Nacional de Medio Ambiente, para la financiación de pequeños proyectos orientados a resolver problemas de la esfera ambiental, y la gran mayoría de los aprobados solucionan problemas locales. En el año 2017, el Fondo distribuyó 4 604,1 miles de pesos en un total de 19 proyectos a lo largo de nueve provincias del país (ONEI, 2018a).

En la esfera relacionada con el ambiente cubano, desde 2007 se ha invertido un monto de 158,3 millones de pesos, provenientes de las contribuciones de la cooperación del PNUD con socios internacionales, fundamentalmente en las áreas temáticas de adaptación al cambio climático y diversidad biológica entre otras, como se puede apreciar en el Gráfico 9.8.

Gráfico 9.8. Inversiones realizadas en el período 2007-2017 en diferentes áreas relacionadas con el ambiente, por contribuciones de la cooperación del PNUD con socios internacionales.



Fuente: Área temática Medio Ambiente y Energía. PNUD, 2018.

9.3.3. Creación de capacidades, formación ambiental a escala local y lecciones aprendidas

La eficacia de los procesos y acciones descritos a lo largo de este capítulo van a depender, en última instancia, del desarrollo de capacidades locales endógenas. Por eso, la importancia de la educación y la cultura ambiental es resaltada en el PNDES 2030, en el Eje de Recursos Naturales y Medio Ambiente, en su objetivo específico 18.

Eje Recursos Naturales y Medio Ambiente. Objetivo Específico 18

Fomentar e incrementar la educación, conciencia y cultura ambiental de los ciudadanos, así como su participación efectiva y el papel de los medios de comunicación, de manera armónica, sistemática y coherente, incorporando a toda la sociedad cubana.

Fuente: PNDES 2030 (PCC, 2017, p. 20).

La dimensión ambiental del desarrollo local ha venido ganando espacio en las políticas y estrategias de desarrollo de los territorios, para beneficio de sus poblaciones. Un ejemplo lo constituyen las lecciones aprendidas y buenas prácticas en el Municipio Yaguajay, provincia de Sancti Spiritus, cuya experiencia en la integración de la dimensión ambiental en la planificación de su desarrollo es reconocida por su solidez y resultados.

A partir del esfuerzo conjunto de gobierno, actores locales y nacionales y el apoyo de la cooperación internacional, confluyen en este municipio un grupo de acciones y proyectos que, en su conjunto, contribuyen a dar respuesta a las problemáticas ambientales identificadas en la EAN.

9.4. CONCLUSIONES Y ALGUNOS DESAFÍOS

Los principales mensajes de este capítulo se articulan en torno a los tres objetivos generales del Eje estratégico “Recursos naturales y medio ambiente” en las Bases del PNDES 2030: protección y el uso racional de los recursos naturales; calidad ambiental; y las acciones de respuesta ante los efectos del cambio climático y otros desastres. Estos objetivos generales se vinculan a su vez con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), adoptados por Naciones Unidas en septiembre de 2015.

Cuba cuenta con un marco estratégico y legal para la dimensión ambiental, donde el desarrollo local constituye una pieza clave, como se evidencia en la EAN, que ya ha pasado por cuatro ciclos de implementación desde 1997; las EAT; la Ley 81 de Medio Ambiente, y más recientemente el Plan de Estado “Tarea Vida”, entre otros instrumentos jurídicos y programas estratégicos.

La dotación de instituciones y expertos en diferentes materias que se han formado en el país desde la década de los 60, así como la disponibilidad de una amplia información derivada de numerosos resultados de la ciencia, constituyen elementos clave para poder identificar oportunamente los problemas ambientales locales que afectan al país, evaluar su comportamiento y proponer acciones para su enfrentamiento. Estas capacidades también sirven de base a la amplia colaboración internacional que ofrece el país en distintas áreas, incluida la ambiental, sobre todo a países de menor desarrollo.

La dimensión ambiental está considerada en uno de los Ejes Estratégicos del PNDES 2030. Esta dimensión está fundamentalmente vinculada a la perspectiva local, ya que es a este nivel donde se produce la gestión directa

de los recursos naturales y donde las personas son impactadas por diversos eventos.

Los temas ambientales que se tratan en este capítulo y su expresión en la dimensión local están directamente vinculados con las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030, en particular, en aquellas áreas referidas a: ODS 2 (Agua limpia y saneamiento); ODS 7 (Energía accesible y no contaminante); ODS 13 (Acción por el clima); ODS 14 (Vida submarina) y ODS 15 (Vida ecosistemas terrestres), además están indirectamente vinculados al resto de los ODS, en particular con el ODS 2 (Agricultura sostenible) y ODS 4 (Educación ambiental).

A la hora de analizar la perspectiva local de la actividad ambiental, además de considerar a los territorios desde el punto de vista político-administrativo —provincias, municipios, Consejos Populares, y otros—, resulta indispensable el análisis de una visión como “ecosistemas” ya que este enfoque permite captar con mayor grado de integralidad las complejas interrelaciones que se establecen entre los distintos componentes del medio ambiente.

Así, por ejemplo, en Cuba, la cuenca hidrográfica es reconocida como unidad territorial para una gestión integrada de recursos como el agua dulce. Desafortunadamente, no siempre es posible contar con información estadística sistematizada acerca de la evolución de indicadores socioeconómicos y ambientales para las áreas que ocupan los ecosistemas de interés, por lo que hay que recurrir a los estudios de casos para ilustrar las tendencias observadas.

Es de destacar que muchos de los desafíos mostrados en el capítulo requieren para su enfrentamiento o solución significativas inversiones de recursos financieros, una adecuada percepción de riesgos por las poblaciones locales y contar con la capacidad de gestión a nivel local para su implementación.

MUCHOS DE LOS DESAFÍOS AMBIENTALES REQUIEREN PARA SU ENFRENTAMIENTO O SOLUCIÓN SIGNIFICATIVAS INVERSIONES DE RECURSOS FINANCIEROS, UNA ADECUADA PERCEPCIÓN DE RIESGOS POR LAS POBLACIONES LOCALES Y CONTAR CON UNA REFORZADA CAPACIDAD DE GESTIÓN A NIVEL LOCAL

10

DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL EN EL PROCESO DE ACTUALIZACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO CUBANO



Coordinador:

Faustino Cobarrubia Gómez

» MENSAJES CLAVE

- En la medida en que el proceso de actualización del modelo económico cubano supone la voluntad de disponer de una visión integradora de lo “territorial” en la concepción de desarrollo del país, resulta esencial establecer y consolidar un proyecto de desarrollo productivo efectivo, flexible y que favorezca la adecuada inserción de los territorios en las condiciones de la globalización internacional.

- La reconstrucción del territorio que se adelanta en las últimas décadas en Cuba responde al desafío de equilibrar los desajustes en el desarrollo territorial y restablecer, con un mayor rol local, la política de enfrentar las diferencias inter e intraterritoriales.

- La implementación de un modelo de gestión local, efectivo y sostenible, precisa de la capacitación y la formación de los recursos humanos de la localidad, en especial de los tomadores de decisión, a los que corresponda impulsar los procesos de desarrollo endógenos bajo una perspectiva estratégica.

- El perfeccionamiento de la arquitectura institucional imprescindible, que resulta necesario para impulsar el desarrollo territorial en Cuba, requiere una mayor autonomía de los territorios y articulación entre el sector estatal y otros actores del desarrollo, así como un fortalecimiento del marco regulatorio correspondiente.

- Es necesario reforzar los vínculos con las universidades, generar más proyectos de capacitación y potenciar las relaciones con los Organismos de la Administración Central del Estado y sus entidades de gobierno para tejer los procesos de gestión de la información, comunicación y tecnología desde lo local, y perfeccionar los mecanismos de gobierno y el comercio electrónicos.

INTRODUCCIÓN

A inicios del segundo decenio del presente siglo era evidente el agotamiento del modelo de funcionamiento de la economía cubana, lo cual obligó a una transformación estructural (Romero, 2014), quizá la de mayor complejidad en toda la historia revolucionaria, en la medida en que no es exclusivamente económica, sino también institucional, jurídica, ideológica e incluso de valores y mentalidades (Triana, 2014; Hernández, 2013). Lo que se ha dado en llamar “proceso de actualización del modelo económico y social de Cuba”, implica importantes desafíos para los ODS, pues se trata de la configuración de un nuevo paradigma que conduce a un modo de gestión de la economía diferente a lo vivido por la mayoría de los cubanos nacidos después del triunfo de la Revolución.

La nueva ecuación que sustenta el modelo económico que se impulsa en Cuba se basa en tres pilares fundamentales: descentralización, desestatización parcial y una nueva forma de distribución de la riqueza, que garantice la equidad y la justicia social. En medio de ese panorama, es necesario construir la senda

SE PLANTEA APLICAR LA DESCENTRALIZACIÓN EN DOS VERTIENTES: MAYOR AUTONOMÍA PARA LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y MÁS PODER PARA LOS ENTES MUNICIPALES Y REGIONALES

hacia un desarrollo sostenido, inclusivo y en armonía con el medio ambiente, a través de políticas públicas e instrumentos de planificación, presupuesto, monitoreo y evaluación, que aseguren la prosperidad de todas las personas, tal como lo estipula la Agenda 2030 con su mirada integral, indivisible y una colaboración internacional renovada.

La descentralización supone una redefinición del modelo de gestión del socialismo tradicional, que se basó en la centralización de la economía. Es considerada por algunos autores el pilar fundamental del cambio (Sánchez y García, 2014) y su objetivo no es modificar el modelo de propiedad —es decir, privatizar— sino instaurar un nuevo modelo de gestión más autónomo.

Se plantea aplicar el principio de descentralización en una doble vertiente: por un lado, en términos empresariales, dando mayor autonomía a las empresas públicas y, por otro lado, a nivel territorial, otorgando más poder a los entes municipales y regionales (Hernández, 2013). La descentralización en las empresas estatales significa, en primer lugar, otorgarles autonomía de gestión y separar las funciones estatales de las empresariales.

La descentralización territorial también supone un cambio revolucionario en el modelo económico cubano, en la medida en que los entes locales han adolecido de limitada capacidad de decisión sobre los recursos materiales y financieros disponibles. La idea es descentralizar a nivel fiscal, de gestión y de decisión desde el gobierno central hacia las provincias y los municipios, en correspondencia con sus potencialidades.

El proceso de descentralización está íntimamente relacionado con un proyecto de más largo alcance, asociado a la estructura y funciones del Estado. Una reforma que pretende descentralizar, transfiriendo capacidad de decisión a otras instancias: entes

locales, empresas públicas autónomas y ciudadanía en general (Hernández *et al.*, 2014).

La desestatización parcial incide directamente en uno de los terrenos estratégicos del debate socialista: el modelo de propiedad y el peso relativo del mercado y la planificación. Obviamente, como acertadamente señala Hernández (2013), el paso de una amplia estatización a la diversificación de formas de propiedad conlleva un cambio cultural. Significa también que se le concede más espacio a actores no estatales, y, por tanto, implica darle mayor cabida al mercado como mecanismo de producción, distribución y comercialización (Sánchez Egozcue y García Álvarez, 2014).

Finalmente, el nuevo paradigma de distribución de la riqueza es diferente al anterior, en la medida en que se sustenta de forma creciente en la centralidad del salario, la mayor importancia de los impuestos y una nueva política social.

El modelo de socialismo del siglo XX “centró la elevación del nivel de vida de los trabajadores en el consumo social por la vía redistributiva, lográndose una suerte de paridad entre los ingresos laborales y el consumo vía fondos sociales, incluso con momentos de primacía del consumo no pagado en el consumo total” (García, 2011). Frente a esta situación, la propuesta es que el salario se convierta en la vía principal de acceso al bienestar, y a su vez en el resorte fundamental para aumentar la motivación laboral y la productividad.

El sistema impositivo es un aspecto complementario a la centralidad que van a adquirir el salario y los ingresos, ya que el Estado va a darle cada vez más importancia a su papel de recaudador de la riqueza a través de diferentes y nuevos tipos de impuestos, y no tanto a su rol de productor.

LA DESESTATIZACIÓN PARCIAL IMPLICA UNA NUEVA HOJA DE RUTA: MÁS ESPACIO A ACTORES NO ESTATALES Y MÁS CABIDA PARA EL MERCADO, COMO MECANISMO DE PRODUCCIÓN DISTRIBUCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN





LA PREPONDERANCIA DE LOS FACTORES ENDÓGENOS DE CRECIMIENTO DEL NUEVO PARADIGMA, HACE NECESARIO EL REPLANTEO DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL COMO OPCIÓN ESTRATÉGICA

En este sentido, la nueva ley tributaria es un elemento clave a corto y mediano plazo que “contribuye a ampliar la cultura de la población en materia fiscal”. El nuevo esquema tributario intentará mantener un complicado equilibrio entre, por un lado, recaudar y limitar la concentración de la riqueza y, por otro, abrir espacios al nuevo sector no estatal.

Por su parte, la nueva política social debe perfeccionar y adecuar al contexto actual el modelo igualitario anterior, sin renunciar a la equidad y la justicia social.

La acción conjunta y compleja de los tres procesos descritos anteriormente (descentralización, desestatización parcial y nuevo paradigma de distribución de la riqueza) apunta, entre otras cosas, hacia la búsqueda de una nueva relación no antagónica entre planificación y mercado y, por tanto, una estructura de propiedad más plural, lo cual implica en la práctica un proceso de revalorización de la economía local y su gradual inserción como un componente consustancial en la estrategia de desarrollo del país.

Si bien existe una clara voluntad política, expresada en los documentos rectores de la actualización del modelo económico y social del país, explicado en capítulos anteriores, el imperativo de focalizar la solución de diversos problemas en el ámbito local confronta múltiples limitaciones en el nuevo contexto, que abarcan de conjunto aspectos económicos, sociales, políticos, jurídicos e institucionales, y factores externos como el bloqueo norteamericano.

10.1. VOLUNTAD POLÍTICA PARA PROMOVER EL DESARROLLO TERRITORIAL

A diferencia de los países de América Latina y el Caribe, la transformación de la economía y la sociedad cubanas se ha circunscrito a la búsqueda y adopción de nuevos procesos dentro de los marcos de la modernización del socialismo cubano. Se trata de impulsar el desarrollo socioeconómico del país conforme a la evolución histórica y las condiciones contemporáneas concretas en que tiene lugar la construcción del socialismo, preservando

EN EL PROCESO DE
ACTUALIZACIÓN DEL
MODELO ECONÓMICO
CUBANO, SE ESTABLECE
UNA NOCIÓN NUEVA
SOBRE EL PAPEL Y EL
LUGAR QUE LO LOCAL/
TERRITORIAL OCUPA EN
LA VIDA ECONÓMICA Y
SOCIAL DEL PAÍS

sus finalidades estratégicas, en especial el desarrollo integral del ser humano —individual y colectivamente—, con elevados valores y principios éticos (PCC, 2017).

En pocas palabras, el proceso de actualización del modelo económico cubano, formalmente iniciado en 2011, pero que ya venía gestándose desde el propio año 2008, es concebido como un proceso que promueva un “desarrollo económico y social que logre satisfacer integralmente las necesidades espirituales y materiales del ser humano, fomentando sus capacidades, iniciativa y creatividad, lo que supone la transformación de la estructura económica hacia niveles crecientes de competitividad, sostenibilidad de la vida, equidad y justicia social” (PCC, 2017).

Los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución (2011) —el texto programático de la reforma aprobado en el VI Congreso del Partido—, constituyen, quizá, el intento más abarcador de disponer de una visión integradora de lo “territorial” en la concepción de desarrollo del país. En ellos se ratificó la necesidad de concentrar en el ámbito territorial la búsqueda de respuestas a los diversos problemas existentes. Paralelamente, se propuso dotar a los territorios de la capacidad necesaria para que intervinieran, de forma activa, en la gestión del desarrollo a esta escala (Marquetti, 2015).

Es una visión definida como “socialista, sustentable y próspera”, alineada con una lógica de necesidad de desarrollo y de crecimiento económico, que concede un destacado papel a los gobiernos locales (Triana, 2014a).

Así pues, en el proceso de actualización del modelo económico cubano se establece una noción nueva sobre el papel y el lugar que lo local/territorial ocupa en la vida económica y social del país. El territorio y las sociedades locales se colocan como elementos clave en

la transformación estructural de la economía y en la potenciación de las capacidades productivas. Se reconoce a las localidades —provincias y municipios— como espacios específicos de planificación, responsables directos de las estrategias, programas y proyectos de desarrollo económico y social correspondientes. Se orienta impulsar la iniciativa de los territorios para potenciar de manera sostenible su desarrollo económico (PCC, 2011).

En los distintos ámbitos se observa un manejo de conceptos y programas ligados al desarrollo territorial integral y subyace la idea de que “...la planificación socialista contribuye al fortalecimiento integral y sostenible de los territorios en función de superar las principales desproporciones entre ellos. En especial, el despliegue de estrategias de desarrollo e iniciativas locales que aprovechan sus potencialidades sobre la base de una mayor autonomía institucional” (PCC, 2017).

Alrededor del 30 % de los lineamientos hacen referencias a lo territorial o lo local y en tres de ellos se hace de forma explícita: para la aplicación de estímulos fiscales a producciones y proyectos de desarrollo local, la posibilidad de proyectos locales en zonas de desarrollo priorizadas, y para la implementación de la política agroalimentaria, la cual se considera parte del desarrollo local.

Entre las múltiples alusiones a los territorios se plantea la creación de Zonas Especiales de Desarrollo que pretenden la sustitución de importaciones y el incremento de las exportaciones, los proyectos de alta densidad tecnológica y el desarrollo local. Se contempla de forma explícita el desarrollo portuario industrial del Mariel, localizado al oeste de la capital del país, que se proyecta como la principal zona económica de Cuba; el incremento de la producción y elevación de la calidad de productos de la

industria del níquel, al noreste de la provincia de Holguín; la conformación del Polo Industrial de la ciudad de Cienfuegos, con producciones de alto valor, en especial en la petroquímica; así como la rehabilitación y recuperación del parque industrial de la ciudad de Matanzas.

Estos macrovectores de desarrollo constituyeron Zonas de Nueva Asimilación Industrial en los años 70 del pasado siglo y durante la década de los 90 la mayoría de ellos sufrió una descapitalización, al igual que otras de las zonas industriales más importantes del país.

A ellos se integran los principales enclaves del sector turístico, surgidos o potenciados durante la propia década de los 90 y a principios del presente siglo, los cuales han continuado su expansión hasta la actualidad.

Al menos cuatro instituciones tienen y tendrán una influencia determinante sobre los territorios en los cambios impulsados por el Gobierno cubano: el PNDES 2030, políticas macroeconómicas encaminadas a promover el crecimiento y la estabilidad macroeconómica, el Plan de la economía nacional y el Programa de transformación de la empresa estatal (Triana, 2014).

El principal factor que continuará gravitando sobre el desarrollo nacional y territorial en Cuba en los próximos años es el bloqueo norteamericano. Desde abril de 2019 hasta marzo de 2020, el bloqueo causó pérdidas a Cuba en el orden de los 5 570,3 millones de dólares; y los daños acumulados durante casi seis décadas de aplicación de esta política ascendieron a 144 413,4 millones de dólares, a precios corrientes.

Fuente: MINREX, 2020. Informe de Cuba en virtud de la resolución 74/7 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".

El recorrido por diversos organismos nacionales permite identificar distintos programas y acciones con un contenido territorial. Desde 2004, el Ministerio de Economía y Planificación ha estado trabajando la fundamentación de la "Iniciativa Municipal", proyecto que persigue lograr un aporte más efectivo a los procesos de dirección y planificación en los territorios, para lo cual se plantea orientar y desarrollar un trabajo más activo y coordinado de las Direcciones Municipales de Economía y Planificación, Planificación Física y Estadísticas, con el fin de brindarle un apoyo más efectivo a los gobiernos municipales. Esta tarea de la Iniciativa Municipal constituye una dirección general de trabajo, la cual debe enfocarse con una adecuada flexibilidad, adaptándola a las condiciones existentes en cada territorio y aprovechando las experiencias sobre desarrollo local que se han logrado en algunos municipios.

El Instituto de Planificación Física (IPF) es el encargado de la elaboración del Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo, que constituye la herramienta metodológica más completa que se utiliza para la planeación y gestión físico-espacial en los territorios, y sirve de apoyo para la toma de decisiones de las autoridades locales. Los Planes Directores realizados por este organismo en las principales ciudades y pueblos tuvieron entre sus principales resultados la propuesta de la actual División Político-Administrativa.

La estructura institucional del IPF y la labor que realiza desde sus delegaciones en todos los municipios y provincias del país facilita la promoción, intercambio y sistematización de las diferentes experiencias de desarrollo local.

La Asamblea Municipal del Poder Popular como órgano de gobierno local, es donde se produce el intercambio más intenso con las direcciones de Planificación Física para la implementación de las políticas estatales y las actividades del Ordenamiento territorial.

**EL PODER POPULAR
PODRÍA UTILIZARSE
AÚN MÁS EN LA
MEDIDA EN QUE EL
EMPUJE Y EL ACCIONAR
DE LOS GOBIERNOS
MUNICIPALES Y
PROVINCIALES
DEMUESTRE SU
CAPACIDAD DE SER CADA
VEZ MÁS PROTAGONISTAS
DEL DESARROLLO**

**EL DESARROLLO
TERRITORIAL EMERGE
COMO UNA ALTERNATIVA
PARA EMPEZAR A
SUPERAR POLÍTICAS
ASISTENCIALISTAS**

La estructura del sistema del Poder Popular ofrece amplias posibilidades de canalizar democráticamente una amplia y efectiva participación popular, al articular los diferentes niveles de dirección y administración con un razonable grado de autonomía, que podría utilizarse aún más en la medida en que el empuje y el accionar de los gobiernos municipales y provinciales demuestren su capacidad de ser cada vez más protagonistas de los procesos de desarrollo en sus respectivos niveles.

Existen en el país múltiples instituciones, mecanismos y vías, explicados en capítulos anteriores, que a partir de una lógica a nivel nacional se engranan, a través de los objetivos estratégicos territoriales, con las principales líneas de acción de las provincias y municipios. Estos mecanismos, junto a las estructuras de gobierno, constituyen un vínculo que puede ser efectivamente utilizado para articular los diferentes procesos de desarrollo local que se gesten en los municipios, con las acciones de desarrollo nacional.

El desarrollo territorial emerge en estos espacios como una alternativa para empezar a superar políticas asistencialistas. Otro aspecto a destacar es la decisión de implementar estos programas desde un enfoque articulador con actores locales (públicos-privados).

De esta manera se comienza a reemplazar la llegada directa del organismo central a los destinatarios, mejorando la calidad de las intervenciones. En este punto existen acciones dirigidas a construir institucionalidad local, a comenzar a descentralizar, gradualmente, recursos y decisiones en los ámbitos municipales, con respeto por las características de los

territorios donde intervienen, aspecto crucial en lo que se refiere al desarrollo territorial.

Son evidentes los logros en el urbanismo, el ordenamiento territorial, el tratamiento diferenciado a las zonas montañosas y demás ecosistemas frágiles, así como en la reducción de las diferencias entre las zonas urbanas y las rurales (PCC, 2017).

Sin embargo, en los hechos persisten muchos elementos —históricos, políticos, económicos, de cultura administrativa centralizada, y de limitada iniciativa de los actores locales, entre otros— que conspiran contra el desarrollo local en Cuba. Todas esas limitaciones reclaman un profundo análisis e implican cambios y transformaciones.

10.2. LIMITACIONES U OBSTÁCULOS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

10.2.1. Inserción internacional

Es un hecho que el actual proceso de globalización impone condiciones al crecimiento económico acorde a las características del proceso de acumulación global, con serias implicaciones en los distintos ámbitos del desarrollo.

En este contexto, un nuevo tratamiento del aspecto territorial, que responde al ambiente de competencia intensa en los mercados, revela nuevas demandas y necesidades en las empresas locales para poder ajustarse a este nuevo entorno. Entonces, la globalización se presenta como un fenómeno estrechamente relacionado con el territorio, pues no solo afecta a los países, sino también condiciona la dinámica económica de las ciudades, que depende de las decisiones de los actores económicos encargados de atender a los atractivos de cada territorio (Pérez *et al.*, 2016).

En rigor, la localización⁵⁵ no es un fenómeno subsidiario, ni opuesto a la globalización; es

⁵⁵ El término “localización” refiere a un aspecto del proceso multidireccional de cambios que se producen en la era de la globalización, consistente en la tendencia hacia la creación de estructuras de regulación local como expresión territorial de la política, en condiciones en que las localidades se insertan directamente en estructuras de acumulación global, y en las que la lógica territorial de la acción política del Estado-nación puede no ser necesariamente el mecanismo más eficaz para tratar de regular lo funcional.

LA GLOBALIZACIÓN ES UN PROCESO VINCULADO AL TERRITORIO, EL QUE DEJA DE SER UN SOPORTE FÍSICO DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS PARA CONVERTIRSE EN UN ESPACIO DE RELACIONES SOCIALES

—entre tantas otras— una forma de manifestación de la globalización; una de las principales vías contemporáneas de manifestación de la lógica territorial, de la imposición de lo político a lo funcional (Monreal, 2003). Las propias tecnologías de la globalización y las incertidumbres del proceso han sido, después de todo, las que han creado, tanto el deseo como la posibilidad de que las comunidades locales intenten moldear su propio futuro, particularmente en un contexto en que se produce un relativo desvanecimiento del agente que tradicionalmente garantizó la coherencia social a nivel territorial (el Estado-nación)⁵⁶. Por lo tanto, la globalización es un proceso vinculado al territorio, el que deja de ser un mero soporte físico de las actividades económicas, una realidad geográfica y física, y se convierte en un espacio de relaciones sociales, una realidad dinámica (evoluciona y cambia a lo largo del tiempo) a partir de las decisiones y actuaciones de los agentes en los diferentes subsistemas territoriales (León y Ortega 2004).

“Como consecuencia de esto, una de las principales características de las economías nacionales de hoy, no se limita a que estas se encuentren crecientemente globalizadas, sino que en general se han convertido de manera acelerada en un conjunto —no siempre bien integrado— de entidades locales con perfiles diferenciados y divergentes. Algunas localidades pueden explotar mejor sus ventajas de localización que otras, pero esto no se reduce a una utilización más eficaz de activos físicos (ej. recursos naturales), sino también al establecimiento de estructuras de regulación que favorezcan un mejor aprovechamiento de activos no universales como el conocimiento o el llamado capital social” (Monreal, 2003).

De lo que se trata es de un problema de especialización productiva, pues para ser competitivas en el largo plazo las entidades locales necesitan especializarse en áreas limitadas en las que tienen o pueden crear ventajas. En condiciones de globalización, la especiali-

zación local no es una opción que pueda ser ejercida o no. Es, por el contrario, un imperativo del desarrollo, porque la mayoría de las localidades (entidades subnacionales) tienen limitaciones para competir globalmente en muchas áreas, por lo que deben orientar sus perfiles hacia los llamados mercados de “nichos”, en los que sí pueden aspirar a lograr competitividad global.

Es interesante observar que en momentos en que los países (la dimensión Estado-nación) tienen crecientes dificultades para identificar sus ventajas comparativas en mercados globales, las localidades se han convertido de manera creciente en el punto de convergencia de la gestión de estrategias de desarrollo, que tratan de dar cuenta de cambios ocurridos en lo funcional, que favorecen la inserción de entramados locales en estructuras globales de acumulación, donde el diseño y la operación de los sistemas de regulación política territorial tienden a convertirse en una función de las entidades locales.

Lo anterior supone retos inmensos para las estrategias de desarrollo nacionales, en la medida en que la globalización establece un contexto muy diferente al que en décadas pasadas hacía factible pensar en programas de desarrollo tendientes al aprovechamiento de las diferencias locales, a partir del fomento de “polos de desarrollo” que actuaran como líderes en un proceso de transformación coordinado de alcance nacional. En las condiciones actuales, el Estado-nación se enfrenta a dificultades para proveer coherencia social a nivel territorial (la nación), en tanto que las localidades parecen ser entidades más ágiles para

⁵⁶ Resulta crucial entender que esto no debería ser confundido con el traspaso de funciones desde el nivel estatal nacional hacia las localidades, algo a lo que en general se le ha denominado “devolución”, y que de manera inconsecuente se ha estimulado aún en aquellos casos con insuficiente capacidad para asegurar una base adecuada para la regulación local. Conviene tener en cuenta que la globalización llegó en un momento histórico en que la consolidación del Estado-nación era todavía un proceso inconcluso en muchos países subdesarrollados.

aprovechar las ventajas de la globalización y para establecer regulaciones más ajustadas a las necesidades de las personas de esos territorios (Monreal, 2003).

Por eso se plantea que la globalización ha contribuido al “redescubrimiento” de la dimensión territorial, pues ha sido detonante de una redistribución general de la actividad en el territorio, al mismo tiempo que las diferentes actividades productivas y sistemas locales de empresas perciben ahora con mayor nitidez la exposición ante un escenario lleno de exigencias en términos de eficiencia y competitividad (Pérez *et al.*, 2016).

De ahí que en el actual contexto de globalización, las estrategias de inserción de un territorio y, por consiguiente, las perspectivas de crecimiento económico sostenido de un país, están en gran medida condicionadas por una mejor integración y posicionamiento en el seno de las redes globales, las cadenas de valor y sus procesos de *upgrading* (crecimiento)⁵⁷. No se trata solo de ser parte de las cadenas de valor; el desafío consiste en incrementar la participación del valor agregado generado localmente, así como en ascender en la jerarquía de las cadenas, transitando desde actividades simples a otras de mayor complejidad y beneficio (Sosa, 2016). No obstante, este proceso no es sencillo ni espontáneo.

Así pues, las economías pequeñas y medianas, alejadas de los centros dinámicos del comercio mundial, tienen que construir elementos diferenciadores, más allá de la dotación de recursos naturales o los bajos costos laborales. Partiendo del significativo papel del conocimiento en la actualidad, los debates sobre estos temas a nivel territorial y en el marco de instrumentación de los Lineamientos de la política económica y social se enfrentan a

las interrogantes siguientes: ¿cómo gestionar la información y el conocimiento de manera tal que contribuya al surgimiento de nuevos negocios locales?, ¿cómo medir el impacto de los recursos intangibles en el desarrollo local?

10.2.2. Reconfiguración del modelo socioeconómico

10.2.2.1. Diseño de un proyecto de desarrollo productivo de alcance nacional

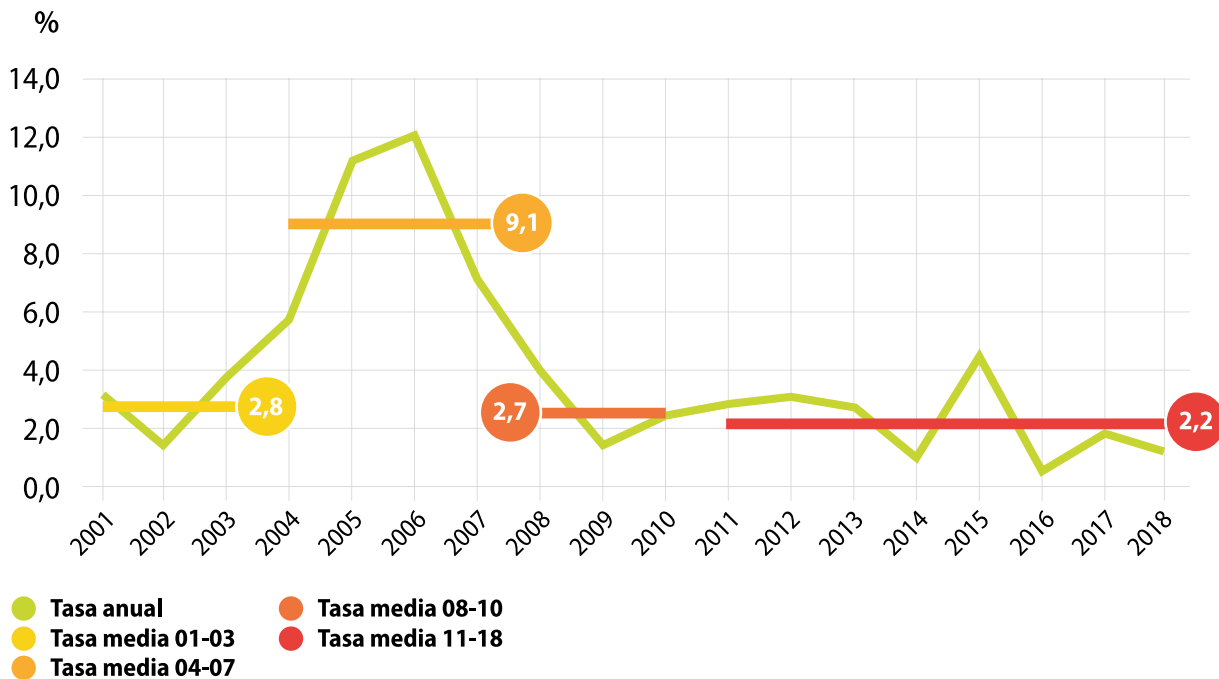
Al considerar los actuales factores condicionantes del desarrollo local en Cuba, habría que mencionar los problemas estructurales que emanan de la necesidad de actualización del modelo económico y social cubano.

Una clara expresión de ello es el bajo crecimiento económico para promover el cambio estructural requerido y la necesaria elevación del nivel de vida de la población cubana; de ahí el énfasis, en esta nueva etapa del modelo económico, en avanzar en esta dirección. En la década más reciente, el crecimiento promedio anual de la economía cubana se calcula en 2,2 %, con una tendencia al estancamiento por debajo del 2 %; lo cual dista mucho del mínimo de 5 % estimado como necesario para el avance del país hacia un desarrollo a mediano plazo [Triana (2017), Triana y Torres, (2016)] (ver gráfico 10.1).

Para el caso específico de Cuba, ese esfuerzo de crecimiento debe ser mayor, pues los estándares de partida son relativamente altos, especialmente en cuanto a salud, educación y cultura. Así, metas que para otros países significarían una elevación sustancial del nivel de vida de la población (elevación de los niveles de educación, mejoras en indicadores como mortalidad infantil, acceso a la educación, elevación de la proporción de graduados universitarios, etc.) han sido alcanzadas, en algunos casos, hace más de treinta años. De hecho, ese esfuerzo de transformación que

⁵⁷ Un proceso sumamente complejo y discrecional que en determinadas condiciones propicia mejoras competitivas a firmas y países.

Gráfico 10.1. Tasas de crecimiento del PIB. Cuba: 2001-2018.



Fuente: Elaboración propia a partir de ONE y ONEI (varios años, Anuarios Estadísticos de Cuba).

hoy se lleva a cabo trata de crear bases sostenibles a aquellas metas ya conseguidas.

A pesar de la prioridad concedida al sector productor de bienes en la actualización del modelo económico, su peso en el PIB cayó de 25 % en 2008 a 23 % en 2016. Los servicios representan el 77 % de la economía cubana, en tanto que la producción de alimentos es insuficiente y no se han logrado desarrollar las producciones industriales (ONEI, 2017). Esa estructura refleja, de alguna manera, las desproporciones del modelo heredado.

Excepto la Construcción y la Agricultura, que crecen marginalmente⁵⁸, en el período 2008-2018 los sectores productores de bienes experimentaron una disminución de su participación dentro del PIB (ONEI, 2017). Las manufacturas sufrieron la mayor contracción, al pasar de 13,4 % a alrededor de 12 %⁵⁹ en el período señalado.

El aumento del peso de los servicios se explica principalmente por el incremento del valor de

los hoteles y restaurantes (1,9 %), del transporte y las comunicaciones (1,4 %), y de las ventas minoristas (0,8 %). Detrás de estos aumentos estarían la ampliación del acceso a la telefonía celular, la participación creciente del turismo nacional, el incremento de los negocios privados relacionados con el hospedaje y la gastronomía, el crecimiento del arribo de visitantes extranjeros y las inversiones en el turismo (ONEI, 2017).

En general, persiste la baja productividad del trabajo en la economía, lo que se debe en gran medida a la obsolescencia tecnológica y la falta de estimulación laboral.

Aunque el país ha logrado ejecutar los acuerdos del proceso de reordenamiento de las

**LOS SERVICIOS
REPRESENTAN EL 77 %
DE LA ECONOMÍA
CUBANA**

⁵⁸ La Agricultura, uno de los sectores priorizados con mayores transformaciones desde el comienzo de las reformas, solo aumentó su participación en 0,1 % (ONEI, 2017).

⁵⁹ A pesar de la recuperación en algunos ámbitos, la producción industrial se estancó en niveles inferiores a los de 1989 (ONEI, 2017).

deudas gubernamentales, y realiza un esfuerzo para cumplir con los plazos de pago a proveedores, la deuda externa ronda los 29 820 000 000 de dólares, lo que representa un 30,4 % del PIB, una cifra que no es proporcionalmente alta de acuerdo a la situación financiera internacional, pero que en el caso de Cuba tiene una elevada significación, a partir de las dificultades presentes para el acceso al financiamiento internacional. Diversos análisis apuntan que la capacidad de endeudamiento del país puede llegar al 40 % del PIB, pero en condiciones de crecimiento superiores al 4 % (Rodríguez, 2019).

Por otra parte, la normalización de la deuda externa del país ha tenido un costo elevado, ya que su servicio alcanzó una cifra cercana a los 23 000 000 000 de dólares durante el período 2009-2017, lo cual limitó las posibilidades de inversión o el consumo con recursos propios (Rodríguez, 2019).

Las tasas de ahorro e inversión nacional evidencian un comportamiento casi inercial y apenas alcanzan el 12 % del PIB como promedio en el período 2011-2018, lo que representa la mitad del promedio regional para Latinoamérica y el Caribe, que es de 20 % (ONEI, 2017). Algunos economistas estiman que para alcanzar un nivel alto de crecimiento anual, la tasa de inversión debería rondar entre el 25 % y el 30 % del PIB, aproximadamente (Triana y Torres, 2016).

Los desequilibrios fiscales y del sector externo, hacen a la economía cubana muy vulnerable a la dinámica de las exportaciones y las importaciones —tomando en cuenta el elevado nivel de

apertura externa que alcanzaba un 38,8 % en 2016— y, por consiguiente, generan escasez e incertidumbre en la disponibilidad de divisas, lo cual se agrava con la imposibilidad de acceder a los organismos financieros internacionales, debido al Bloqueo de EE. UU. contra el país.

En medio de una reducción de las exportaciones de bienes y servicios de la economía cubana del 24,5 % durante 2012-2017 e intentando mantener un saldo positivo en el intercambio comercial externo, las autoridades cubanas ajustaron en una proporción similar las importaciones, que incluyen tanto bienes intermedios como finales. En consecuencia, se reforzó la escasez de bienes de consumo y bienes de capital, lo que ha afectado las inversiones y limitado el cambio de estructura productiva (Rodríguez, 2019a). Del total de las importaciones cubanas, el 72 % corresponden a bienes intermedios como promedio entre 2011 y 2017, justamente porque la producción doméstica descansa en buena medida en materias primas y materiales de origen importado. Se constata un esfuerzo por disminuir su peso en las importaciones totales⁶⁰.

La existencia de la doble circulación monetaria junto a las distorsiones cambiarias complica sobremedida el panorama⁶¹, pues, entre otras cosas, limita analizar la verdadera situación macroeconómica del país y detectar ineficiencias en la gestión de las empresas públicas, y distorsiona la asignación de recursos.

Es difícil lograr una mejoría significativa y sostenible en la productividad en una economía que opera con dos monedas nacionales, con tipos de cambios múltiples y una tasa de cambio oficial sobrevaluada. En todo este tiempo, es alto el precio pagado por la economía cubana en términos de costos de transacción, competitividad, transparencia contable e ineficiente asignación de recursos.

El bajo poder adquisitivo del peso cubano descansa en la baja capacidad productiva de una parte significativa del sistema empresarial

⁶⁰ Según el Ministro de Economía y Planificación, Alejandro Gil (2018), el componente importado de la economía cubana fue de 0,17 USD por dólar de PIB en 2017. Este indicador se había planificado en 0,22 para 2018, pero el estimado apunta a un valor similar al de 2017. El plan de 2019 considera un coeficiente importado de 0,19 como máximo.

⁶¹ Gil (2018) explica que es posible lograrlo a partir de sostener el programa de sustitución de importaciones, del uso eficiente de los inventarios y del análisis integral y puntual de las importaciones.

estatal. Hasta tanto no se consiga un despegue de esas fuerzas productivas, no se podrá recuperar el salario real.

Como señalara Raúl Castro (2018), Presidente del Consejo de Estado y de Ministros de Cuba: “En este período se ha reforzado e intensificado el trabajo con una mayor integralidad y alcance, de modo que seamos capaces de, a la par que unificamos el sistema monetario, superar las distorsiones existentes en materia de subsidios, precios y tarifas mayoristas y minoristas y, como es lógico, las pensiones y los salarios del sector estatal de la economía (...). Nadie puede calcular, ni el más sabio de los sabios que tengamos nosotros, el elevado costo que ha significado para el sector estatal la persistencia de la dualidad monetaria y cambiaria, la cual favorece la injusta pirámide invertida, donde a mayor responsabilidad se recibe una menor retribución y no todos los ciudadanos aptos se sienten motivados a trabajar legalmente, al tiempo que se desestimula la promoción a cargos superiores de los mejores y más capacitados trabajadores y cuadros, algunos de los cuales emigran al sector no estatal (...). Debo reconocer que este asunto nos ha tomado demasiado tiempo y no puede dilatarse más su solución”.

Sin embargo, no es posible olvidar que la eliminación de la dualidad monetaria y cambiaria supone, quizá, el más serio y complejo desafío a encarar por Cuba.

Ante estas realidades, la inversión extranjera ha dejado de ser un complemento para convertirse en parte esencial de la estrategia de desarrollo del país. Es incuestionable la necesidad de los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) para aumentar la productividad y el crecimiento. El deterioro de la industria cubana es imposible solucionarlo solo con inversión nacional y, por ello, la única opción disponible es recurrir al capital extranjero.

La alianza con el capital foráneo se hace necesaria para remontar las limitaciones compe-

titivas de la empresa estatal cubana, obtener recursos financieros, revertir su atraso tecnológico y facilitar su inserción en los mercados internacionales (Romero, 2014). De hecho, en los últimos 20 años, la IED ha traído beneficios incuestionables: “mejora de productividad, eficiencia, conquista de mercados externos y ganancias derivadas de una mejor gestión administrativa” (Triana, 2014). El papel de la IED ha sido clave para mejorar la eficiencia de industrias nacionales importantes como níquel, turismo, ron y tabaco.

No obstante, hasta la fecha, el desempeño real ha sido insuficiente. Desde 2014, la inversión extranjera directa registró compromisos de inversión por unos 6 000 000 000 de dólares —un promedio lineal de unos 1 200 000 000 comprometidos anualmente— promedio que fue mayor en 2018, cuando se reportaron intenciones inversionistas de 40 negocios por unos 1500. De ellos, destaca la Zona Especial de Desarrollo del Mariel (ZEDM), con una inversión captada desde el 2013 por 2 130 000 000 en 43 proyectos, de ellos 17 ya en ejecución (Rodríguez, 2019).

En el plan del 2018 se preveía aproximadamente unos 626 000 000 de dólares por concepto de IED, pero solo se reportó como entrada efectiva un monto de 474 000 000 de dólares, o sea, un 24,3 % menos; muy lejos de los 2000-2500 millones de dólares anuales,⁶² que las autoridades cubanas consideran necesario atraer para lograr un dinamismo económico elevado y sostenido.

Por otra parte, como señala Iñiguez, L. (2002): “...la eficiente localización de inversiones o las reanimaciones productivas tienden a debilitar la equidad de los anteriores procesos que actuaban sobre los desequilibrios espaciales y regionales heredados. Las ‘asignaciones’ o las ‘nuevas oportunidades’ repercuten favorablemente en espacios-familias

LA ELIMINACIÓN DE LA DUALIDAD MONETARIA Y CAMBIARIA SUPONE, QUIZÁ, EL MÁS SERIO Y COMPLEJO DESAFÍO A ENCARAR POR CUBA

⁶² Estimado publicado en Cubadebate (2014).

EL SECTOR ESTATAL, EL CAPITAL INTERNACIONAL Y EL SECTOR NO ESTATAL DEBEN COMBINARSE MEDIANTE LA COOPERACIÓN Y LA COMPETENCIA, PARA DEFINIR UN RUMBO ECONÓMICO QUE CONLLEVE CRECIMIENTO Y DESARROLLO

concretos y regulan la desigualdad inter e intraterritorial [...] Es por ello que se sitúan en ventaja aquellos donde ambos factores coincidan”.

En su conjunto, el desarrollo del sector no estatal y el reconocimiento de las posibles contribuciones de inversores internacionales apuntan hacia la configuración de un nuevo modelo de desarrollo cubano, con tres componentes sólidos e interconectados. Mediante la cooperación y la competencia el sector estatal, el capital internacional y el sector no estatal deben combinarse para definir un rumbo económico que conlleve crecimiento y desarrollo, así como mayor bienestar social e individual de la población cubana.

Sin dudas, la reconfiguración del modelo de funcionamiento socioeconómico del país está en marcha: mejorar el desempeño económico pasa, entre otras cosas, por incrementar los niveles de inversión, aumentar las exportaciones y reformar el sector público, incluyendo las empresas estatales. Ahora existe el imperativo de equilibrar los desajustes en el desarrollo territorial y restablecer, en la medida que lo permita la recuperación de la economía, la política que en este sentido impulsó el proceso revolucionario.

10.2.2.2. Brechas territoriales

El progresivo incremento de las diferencias inter e intraterritoriales ha tendido a profundizarse y, en casos específicos, se aprecian retrocesos marcados, sobre todo en relación con lo alcanzado al amparo del proceso de industrialización, desarrollado con relativa intensidad a partir de los años setenta del pasado siglo. Esa tendencia “puede considerarse como una resultante de la minoración

del carácter estratégico de la industria manufacturera y, sobre todo, del redimensionamiento del sector azucarero, un proceso que contribuyó, de forma directa, a que se produjeran importantes regresiones en los ámbitos tecnológico y productivo, a escala territorial, las cuales no han podido compensarse mediante los progresos de otros sectores; por el contrario, en la mayoría de los territorios, esta situación resultará difícil de revertir. La progresión de tal situación ha provocado que las diferencias inter e intraterritoriales se hayan transformado en otro de los complejos problemas estructurales de la economía cubana” (Marquetti, 2015).

En general, las variaciones que se produjeron en los coeficientes territoriales, en su contribución al sector manufacturero, se explican por el sensible impacto que tuvo el reordenamiento de la actividad agroindustrial azucarera que, entre otras cosas, implicó la obsolescencia del capital humano disponible, ya que una parte sustancial de la fuerza de trabajo liberada se reubicó en actividades de menor complejidad técnica.

El desplazamiento del eje dinámico de crecimiento económico y demográfico, históricamente asociado a la actividad azucarera y a la carretera y ferrocarril que atravesaban la Isla de este a oeste, como un parteaguas que secciona el territorio nacional en dos mitades —Norte y Sur—, se traduce en el avance de la población hacia la costa norte, donde se localizan los nuevos territorios⁶³ de rápido auge económico y hacia las capitales nacional, provinciales y municipales, ante la crisis económica que se adueña de los espacios rurales y de gran parte del Sistema de Asentamientos Humanos, del cual desaparecen sus principales actividades económicas (González-Sousa, 2016).

Al propio tiempo, en este período se asiste a un proceso de inserción desigual de los diferentes territorios en nuevos sectores, junto a

LAS DIFERENCIAS INTER E INTRATERRITORIALES SE HAN TRANSFORMADO EN OTRO DE LOS COMPLEJOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMÍA CUBANA

⁶³ Ver: La nueva fiebre del oro. Las otras ciudades del turismo en el Caribe (Varadero, Bávaro-Punta Cana), 2012. Editor Jesús M. González, Islas Baleares.



EL ESCENARIO TERRITORIAL EDIFICADO DURANTE CUATRO DÉCADAS SE TRANSFORMA Y A ELLO TAMBIÉN CONTRIBUYEN LAS NUEVAS FORMAS PRODUCTIVAS Y DE GESTIÓN

la acelerada aplicación de determinadas decisiones sin disponer de un marco efectivo de respuesta en el país (Marquetti, 2015).

La progresiva evolución de la tendencia a la desindustrialización impactó negativamente en la dinámica económica territorial, en tanto contribuyó a que se restaurara la propensión al gradual incremento de las diferencias entre regiones y provincias del país (Marquetti, 2015).

El escenario territorial edificado durante cuatro décadas se transforma y a ello también contribuyen muy significativamente, por su impacto en todas las esferas de la sociedad, las nuevas formas productivas y de gestión que se crean con el objetivo de superar los desafíos económicos, el redimensionamiento empresarial y la reorganización de toda la estructura económica que se inicia, con un indiscutible impacto en la organización territorial de la economía y la sociedad, acciones que no serán suficientes para recuperar la dinámica productiva de décadas anteriores, pero sí modificarán el escenario territorial de pre-crisis.

La reconstrucción del territorio que se adelanta en las últimas décadas responde, en gran parte, al desafío de mantener el proyecto social en construcción en las nuevas condiciones creadas, a partir de la desaparición de la comunidad de países socialistas.

En este proceso son numerosos los territorios que no han quedado inmersos en las nuevas formas de vinculación de los lugares con la formación socio-espacial que se transforma, mientras que unos pocos han visto transformada su organización y estructura interna a tenor de los dictados de la política económica aplicada. Ejemplo de ello lo constituye la concentración de la inversión extranjera en determinados territorios, dígase, las provincias occidentales —excepto Pinar del Río—, Cienfuegos en el centro de la Isla y Holguín en el oriente; en sectores clave, como el petróleo, níquel, telecomunicaciones y turismo, por

citar algunas de las preferencias territoriales y ramales, que como objetos técnicos que se incorporan a los territorios les comunican dinamismo, a la par que les diferencian del entorno social y económico (ONEI, 2007).

En estas condiciones se acrecentó el aporte de las provincias occidentales al valor agregado manufacturero nacional. Los progresos de esta tendencia estuvieron determinados, en lo fundamental, por Ciudad de La Habana y La Habana⁶⁴, en tanto, resultaron las provincias que acumularon el grueso de las inversiones ejecutadas entre 1989 y 2010⁶⁵. Asimismo, estos territorios lograron una posición de liderazgo en la promoción de la industria turística y petrolera, al tiempo que fueron los menos afectados por el proceso de redimensionamiento del sector azucarero (Marquetti, 2015).

Las brechas que se generaron en términos de desarrollo productivo devinieron restricciones objetivas a las posibilidades de construir redes empresariales que propiciaran la rearticulación de las capacidades de aprendizaje tecnológico, en la medida en que en muchos territorios se produjo la transición de un perfil de especialización agroindustrial a otro de predominio de las actividades productivas de naturaleza primaria (Marquetti, 2009).

La nación enfrenta el desafío de asentar las bases de una estrategia que pueda, en el contexto de la globalización, asegurar una inserción y crecimiento coherente con una espiral de desarrollo, o al menos con una mejoría y elevación cualitativa del crecimiento que reanimen la vida de otras localidades y reviertan la tendencia al desequilibrio territorial de los últimos años.

⁶⁴ La creación de las provincias Artemisa y Mayabeque implicó que dejara de existir la provincia Habana, mientras que Ciudad de La Habana retornó a su antigua denominación: La Habana.

⁶⁵ En el periodo 1990-2010 las provincias habaneras recibieron más del 50 % de las inversiones ejecutadas en el país (Marquetti, 2015).

LA NACIÓN ENFRENTA
EL DESAFÍO DE ASENTAR
LAS BASES DE UNA
ESTRATEGIA QUE
PUEDA ASEGURAR
UNA INSERCIÓN Y
CRECIMIENTO COHERENTE
CON UNA ESPIRAL
DE DESARROLLO Y
REVERTIR LA TENDENCIA
AL DESEQUILIBRIO
TERRITORIAL



HIRAM MARQUETTI

Profesor universitario

Uno de los grandes retos que enfrenta el denominado proceso de actualización del modelo económico es que no dispone de un proyecto de desarrollo productivo que tenga impacto a escala nacional, como ocurrió en los años setenta, al implantar el sistema de dirección de la economía, en que se intensificó el fomento del sector azucarero, o a principios de los noventa, en que se priorizó la industria turística y la bio-farmacéutica (Marquetti, 2016).

La necesaria transformación estructural debe surgir de la combinación de las fortalezas de Cuba con las ventajas que pueda ofrecer la economía mundial. Esa transformación debe favorecer la inserción internacional del país, incorporar de manera eficiente la fuerza de trabajo calificada a empleos cada vez más sofisticados tecnológicamente y generar ganancias de productividad que compensen la desventaja demográfica que hoy posee el país. Es decir, la transformación estructural que se requiere no solo implica que la economía se mueva progresivamente hacia ramas de alta tecnología, sino también que se desplace dentro de cada sector a actividades de mayor complejidad tecnológica.

“Las diversas fuentes de acumulación que pueden identificarse actualmente en el país son, entre las nacionales, las estatales, cooperativas y privadas; y, entre las externas, la inversión extranjera directa —gubernamentales y privadas—, las remesas, la cooperación internacional y los créditos bancarios. Con respecto a las fuentes domésticas de ahorro, en aras de no deprimir el consumo real de los hogares, es necesario que este se origine a partir de la reducción del gasto asociado a las funciones de gobierno o administración pública y a la baja eficiencia en la prestación

de servicios sociales. De ahí que haya que establecer proporciones deseadas en cuanto a la participación en la acumulación por fuentes de origen (ahorro interno vs externo; público vs privado) y en cuanto a los destinos (sectores productivos vs infraestructura física; ampliación de capacidades vs mantenimiento; equipamiento vs construcción civil; sectores líderes vs resto)” (Odriozola y Triana, 2015).

En el PNDES 2030 se identifican los sectores estratégicos para el desarrollo socioeconómico del país. Según Odriozola y Triana (2015), los sectores líderes deben ser “capaces de distinguirse por producir bienes transables, con demanda internacional creciente, donde el desarrollo tecnológico transcurra a mayor velocidad y que generen derrames hacia el resto de la economía en forma de encadenamientos productivos o tecnologías de impacto horizontal. Estos deberán, además, premiar empleos con alta intensidad de conocimientos y capital físico, para compensar la escasez relativa de fuerza de trabajo y crear encadenamientos hacia delante y hacia atrás del resto de la economía con esos sectores”.

10.2.2.3. Nuevo paradigma de distribución de la riqueza

En el contexto actual se plantea el reto de seguir siendo socialista con “menos Estado”, ejerciendo directamente la gerencia de la economía.

En efecto, el nuevo escenario donde proliferan las formas de gestión no estatal se caracteriza por la diversificación, la heterogeneidad y la complejidad desde el punto de vista estructural, que tiende a generar un proceso de creciente diferenciación social. El aumento de la desigualdad conspira contra la equidad social y se ha convertido en un desafío renovado para el desarrollo nacional y local.

En paralelo a los cambios en la estructura productiva se ha dado una significativa redis-

tribución de las fuentes de empleo. En el sector estatal se eliminaron casi 600 000 puestos de trabajo; pasó de generar el 84 % del empleo total en 2009, a ser responsable de casi 69 % en 2018 y ocupar a 3,1 millones de trabajadores (Cubadebate, 2018). Dentro del sector estatal, en 2018 había más trabajadores en el sector empresarial (51,6 %) que en el presupuestado (48,4 %) (Cubadebate, 2018) (ONEI, 2019).

La Tasa de Desocupación aumentó hasta 1,7 % en 2018 y la cifra de desempleados alcanzó los 76 400, lo que se traduce en un incremento de 1112 personas más en busca de empleo con relación al año anterior. Estas cifras no deben confundirse con las personas que, estando en edad laboral, ni estudian ni trabajan, que fueron unas 567 000, y en la Encuesta Nacional de Ocupación, el 18 % manifestó no tener interés en hacerlo (Cubadebate, 2018).

En muchos de los empleos del sector público, el salario no llega a cubrir las necesidades básicas del hogar (incluso si se tienen en cuenta los diversos subsidios públicos al consumo). Por su parte, en el sector privado y cooperativo, actualmente responsable del 31% del empleo, la mayoría de los poco más de medio millón de nuevos puestos creados se concen-

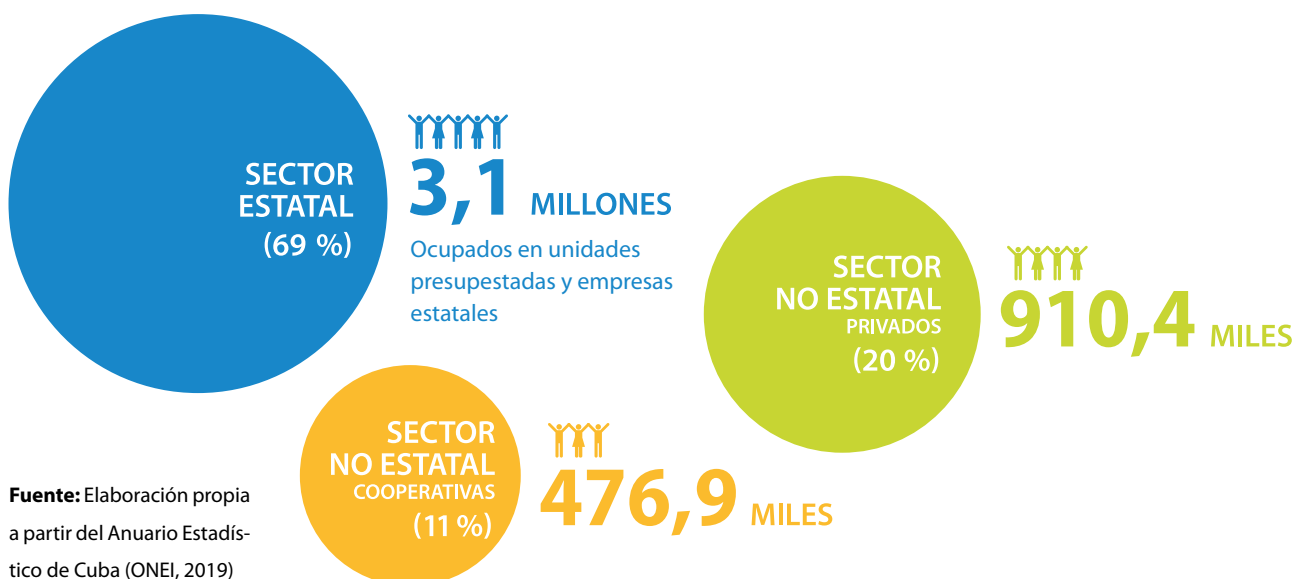
tran en actividades de bajo valor agregado (ONEI, 2017). El papel de cada uno de esos actores —empresa estatal, trabajadores por cuenta propia, cooperativistas— en el futuro desarrollo de Cuba es reconocido en la nueva Constitución de la República (2019), donde se reafirma la necesidad de complementariedad de todos los actores económicos con el propósito común del desarrollo del país.

El reordenamiento y la regulación de las fuentes de creación y distribución de riquezas representa un aspecto estratégico para la continuidad del socialismo, para que se cumpla el principio de distribución socialmente deseado de “a cada cual según su trabajo”. Documentos rectores de la política socioeconómica del país, tales como los Lineamientos de la política económica y social, la Conceptualización del modelo económico y el PNDES 2030 dedican especial atención a este tema.

Investigaciones sociales han mostrado el proceso de re-estratificación que ha tenido lugar en la sociedad cubana actual, el cual representa el escenario de partida sobre el que se erigen todas las medidas que se diseñaron para alcanzar un grado de eficiencia económica superior (Espina, Núñez y Martín, 1997).

EL SECTOR PRIVADO Y COOPERATIVO, ACTUALMENTE RESPONSABLE DEL 31 % DEL EMPLEO SE CONCENTRAN EN ACTIVIDADES DE BAJO VALOR AGREGADO

Fuentes de empleo por sectores (estatal y no estatal).



EN LOS REDISEÑOS TERRITORIALES SE MANTIENE COMO INTERROGANTE EL CURSO QUE TOMARÁN LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES ACTUALES, QUE EN CUALQUIER CASO SIGNIFICAN POTENCIALES OPORTUNIDADES PARA ROMPER LA INERCIA EN LA QUE HAN ESTADO MUCHOS ESPACIOS GEOGRÁFICOS DURANTE LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS

Por tanto, se asiste a un nuevo momento dentro del proceso de transformación de la composición de la sociedad cubana, a partir de una mayor ampliación y diversificación de las formas de gestión no estatal y de gran tensión entre desigualdades y equidad social (Núñez, 2013).

En este contexto, se requiere seguir fortaleciendo las instituciones encargadas de regular la acción de los nuevos actores económicos, de forma tal que todos se involucren en el proceso de construcción del “socialismo sostenible y próspero”. Se erige el reto de encontrar caminos que permitan conjugar virtuosamente la existencia de un sector de la población con crecientes ingresos, en parte derivados del trabajo ajeno, con la necesidad de alcanzar grados de equidad, compatibles con la esencia misma del socialismo deseado.

Los recursos fiscales de los que el país dispone no permiten reproducir indefinidamente en el tiempo los mismos sistemas sobre los cuales se erigió la equidad. Y los nuevos actores hacen más compleja cualquier definición de política al respecto. El reto es hacer sostenible el acceso universal y gratuito a unos servicios —la educación, la salud o el deporte, entre otros— cuya financiación implica un gran esfuerzo para el Estado cubano.

Ante los retos sociales que se derivan del proceso de actualización del modelo económico, por ejemplo, en términos de mayor heterogeneidad y diferenciación social, ha resultado necesario aplicar políticas que permitan combinar crecimiento y desarrollo económico con equidad y justicia social, y avanzar hacia una integración virtuosa de los distintos actores sociales a la nueva agenda de transformaciones socioeconómicas.

Obviamente, los territorios acogen con diferente intensidad el impacto de estos procesos. Así, en los rediseños territoriales se

mantiene como interrogante el curso que tomarán las desigualdades territoriales, o los desequilibrios regionales actuales, que en cualquier caso significan potenciales oportunidades para romper la inercia en la que han estado sumergidos muchos espacios geográficos durante las últimas dos décadas (Iñiguez, 2015).

La reducción del aparato estatal, la delimitación clara de las funciones empresariales y estatales y la creación de un entramado de empresas heterogéneas —mediante reglas y normas claras y transparentes—, sin lugar a dudas promoverán un mejor entorno institucional que facilitará el crecimiento económico y la mejora de las condiciones de funcionamiento microeconómico.

La racionalización y modernización de las instituciones y la creación de espacios de descentralización que fortalezcan la “inclusión” en el esfuerzo de crecimiento son incuestionables, y ello debe tener prioridad en la agenda de transformaciones. Por su parte, el relanzamiento del sector no estatal y la consecuente modificación del sistema tributario crean perspectivas de una importante variación en el tipo de relación entre Estado y ciudadanía; pero ello tomará tiempo y, en cualquier caso, dependerá de las dimensiones que efectivamente alcance el sector privado y cooperativo (Romero, 2014).

En definitiva, el gran desafío consiste en lograr corregir, en las nuevas condiciones, las desigualdades que tienden a generar los mercados, a la vez que crear una distribución socialmente aceptable de la riqueza y de los ingresos que sea compatible con un modelo de desarrollo productivo sostenible e inclusivo.

De ahí que:

“...la discusión en torno a los retos de la equidad social resulta crucial en el actual proceso

de cambios económicos e institucionales en Cuba. Ello supone no solo valorar los posibles efectos a mediano y largo plazos de las medidas implementadas, sino también analizar sus consecuencias para diferentes grupos sociales y territorios.

Un desafío importante, y esencial, es mantener la articulación e intervinculación de la política social con la política económica, lo cual se fundamenta en una concepción integral del desarrollo en Cuba, que había promovido el crecimiento económico junto a una distribución más equitativa de la riqueza, acceso universal a servicios sociales básicos y la atención a los problemas sociales existentes. Si en décadas anteriores se establecía la prioridad del desarrollo social sobre el económico, los lineamientos y los cambios implementados introducen elementos de eficiencia y sustentabilidad económica, también en la gestión de la política social. Por ende, el reto es en este caso sostener la integralidad de estas esferas” (Romero, 2014).

10.2.3. Escenario demográfico

10.2.3.1. Dinámica sociodemográfica

En las estrategias y tácticas que se decidan para viabilizar las brechas territoriales en Cuba no es posible soslayar la dinámica sociodemográfica.

Tras más de tres décadas con tasas de fecundidad muy bajas, con valores por debajo del reemplazo generacional, la población de Cuba evidencia un creciente envejecimiento, acelerado por un saldo migratorio externo sostenidamente negativo —fundamentalmente debido al movimiento de población joven y de mujeres en edad reproductiva—, así como por niveles bajos de mortalidad⁶⁶. En ese contexto de transición demográfica⁶⁷, el envejecimiento de la población aparejado a la disminución

de la población más joven (de 0 a 14 años) se convierte en un desafío medular para el desarrollo territorial y local. A ello se agregan problemáticas como: una razón de mortalidad materna más alta de lo esperado; alta incidencia del embarazo adolescente y del aborto; un elevado número de municipios con saldo migratorio interno negativo, y un creciente perfil epidemiológico de sociedades envejecidas, entre otras que exigen acciones para su transformación.

En un análisis de la evolución de la estructura por edad de la población cubana en un siglo se puede observar cómo, según el Censo de 1907, el 4,6 % de la población tenía 60 años o más; mientras en 2011 esa cifra se había elevado al 18,1% (Aja, 2015).

La comparación con el conjunto de los países desarrollados revela un escenario realmente preocupante: ellos hoy presentan una Tasa de Envejecimiento de 21,6 % que para el 2030 será de 28,8 %. Para ese entonces se prevé que ya Cuba tenga el 33,3 % de su población con 60 años y más. Es decir, a la vuelta de poco más de una década, Cuba va a estar entre los países más envejecidos del mundo (Aja, 2015).

En una sociedad envejecida y de escaso crecimiento económico, la política tiende a estar dominada por los problemas distributivos. Esta es una preocupación especialmente importante en municipios con bajas tasas de natalidad o saldos migratorios negativos. En

⁶⁶ Un trascendente logro es el nivel de esperanza de vida alcanzado.

⁶⁷ En los últimos tiempos se han puesto de manifiesto importantes cambios demográficos, caracterizados, primero, por la transición de una fase de rápido crecimiento poblacional a una fase en que este crecimiento ocurre a tasas decrecientes. Este proceso de disminución del crecimiento poblacional se acompaña, al mismo tiempo, de una disminución de la fecundidad y de la mortalidad, lo que ha llevado a un envejecimiento mayor de la población, que se denomina transición demográfica.

ellos, la pérdida continuada de trabajadores jóvenes y cualificados hará que sea más lenta su convergencia con los municipios más avanzados del país.

La mayoría de las provincias de Cuba muestran un significativo envejecimiento poblacional, siendo Villa Clara, La Habana y Sancti Spiritus, en ese orden, las que presentan las más altas tasas⁶⁸. Sin embargo, las provincias donde hubo un mayor incremento de la proporción de personas adultas fueron Pinar del Río y Las Tunas; también el municipio especial Isla de la Juventud mostró un incremento en este sentido (Munster, 2017). Al interior de las provincias se distinguen municipios con elevado porcentaje de población adulta mayor. Más del 50 % de la población que se encuentra en este grupo de edades está entre 60 y 69 años (Aja, 2015).

En el último decenio, el ritmo de crecimiento anual de la población cubana ha tendido a la disminución, mostrando indicadores de crecimiento muy bajos, o casi estáticos, que comienzan a ser decrecientes desde el 2006 (Aja, 2015). En todos los escenarios trazados, la población cubana ni siquiera llegaría a los 12 000 000 de habitantes en 2030, y a partir de ahí comenzaría a descender en todos los grupos de edades excepto el de 60 años y más —va a crecer hasta los 3,3 millones de habitantes—, lo cual significa un serio desafío para un país como Cuba (Aja, 2015).

De acuerdo con las proyecciones de la Población Económicamente Activa (PEA) publicadas por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI): “A nivel nacional, la PEA crece entre el 2015 y el 2021 en casi 68 000 efectivos. A partir de ese momento

comienza a decrecer, y para el año 2030 se verá reducida en casi 133 000 personas. De 5 097 439 personas en 2021 disminuye a 4 964 537 personas. La PEA al final del período de proyección es menor que al inicio de la misma”. Se espera que la tasa de actividad, para la población mayor de 65 años, se incremente entre 2015 y 2025 en más de cinco puntos porcentuales, presumiblemente ante la escasez relativa de fuerza de trabajo motivada por la disminución de la PEA. Esa misma situación será responsable de que la fuerza de trabajo tendrá que permanecer activa por más años para garantizar las mismas tasas de ocupación (Munster, 2017).

La fecundidad presenta niveles también muy bajos, sostenidos en el tiempo, con pequeñas diferencias territoriales. Para 2030 se prevé una disminución de la población en edad reproductiva hasta los 2,2 millones de mujeres, además con un avanzado grado de envejecimiento (Aja, 2015).

Aunque, como tendencia, se mantiene en valores por debajo del reemplazo de la población desde 1978, es apreciable que el oriente del país muestra niveles de fecundidad ligeramente mayores que el occidente y el centro. El comportamiento según edades indica valores más elevados entre los 20 y 24 años, aunque se presenta un incremento de la fecundidad en la adolescencia en el último lustro.

Los procesos migratorios internos entre las provincias del país reflejan corrientes de movilidad de oriente a occidente, esencialmente originadas en Santiago de Cuba, Holguín y Granma, y de las provincias más cercanas a la capital. Destaca un elevado porcentaje de municipios, con pérdida de población y crecimientos negativos. El país posee un saldo migratorio externo negativo, que en los últimos diez años ha tendido al incremento con cifras que sobrepasan los 40 000 migrantes externos. Se aprecia una

⁶⁸ Estas alcanzan en el censo de 2012 el 21,9 %, 19,9 % y 19,7 % de población de 60 años y más, respectivamente (Aja, 2015).

tendencia al aumento de la participación femenina (Aja, 2015).

Si en el año 1981 (en que hubo Censo Nacional de Población y Viviendas) el 45 % de los municipios del país tenía un saldo migratorio negativo; ya en 2002 la cifra había ascendido al 60 %, y en la actualidad se mantiene oscilando en torno a ese nivel, pero hay una acentuación de las disparidades (Aja, 2015).

La situación actual se caracteriza por la temprana y prolongada disminución de la fecundidad, la estructura de edad de la población cubana y los cambios en la estructura y composición de los hogares. Ello acelerará la tasa de crecimiento de la población de adultos mayores, pero también conducirá a un cambio de las relaciones de dependencia entre la población en las edades activas y no activas. La consecuencia más inmediata de este efecto es un aumento ya constatado de los gastos de la Seguridad y Asistencia Social a tal grado que puede llegar a haber más individuos mayores y menos adultos jóvenes en la fuerza laboral, pudiéndose experimentar un cambio en las transferencias intergeneracionales con los consecuentes efectos para los adultos mayores.

Estos posibles desequilibrios pueden traer cambios respecto a una variedad de ajustes: individuales (aumento en la permanencia en la actividad económica), familiares (incremento de las transferencias informales), y sociales (acciones del Estado), lo que obliga a pensar en problemas tales como el tipo y el suministro de servicios de Seguridad Social, el costo de la atención médica y el nivel apropiado de inversiones en educación y salud.

Resulta comprensible que, entre las medidas indispensables a adoptar ante el envejecimiento poblacional, se encuentre la relacionada con la Seguridad Social, por la indisoluble relación con los recursos humanos y el desarrollo a corto, mediano y largo plazos de Cuba.

La entrada de elementos de eficiencia en la gestión de la política social ha llevado a formulaciones aparentemente neutras, que transfieren costos de la economía remunerada a los hogares y que se asientan en una mayor presión sobre la capacidad de los actores locales. Es preciso que las políticas que se asuman permitan caracterizar las necesidades de los grupos vulnerables y el diseño de acciones que conecten con las necesidades básicas y otras esferas, como salud, educación y cultura.

La Ley 105/08 introduce importantes modificaciones en el contenido de la Seguridad Social; sin duda, las más significativas por su impacto en el comportamiento futuro de la seguridad social en el país son estas:

Se elevan las edades de jubilación en cinco años de edad y los años de servicios para ambos sexos, de forma tal que las mujeres se jubilen a los 60 años y los hombres a los 65 años, con 30 años de servicios en ambos casos. Con este aumento de la edad nos acercamos a la edad de jubilación establecida actualmente en un número considerable de países.

Se modifica el cálculo de la cuantía de las pensiones, lo que propicia que la cuantía de la pensión tenga mayor correspondencia con el aporte, el salario y la permanencia laboral de aquellas trabajadoras que se jubilen después de cumplir con la edad de 60 años o más y los trabajadores con 65 años o más y 30 años de servicios.

De cara al desarrollo local, el escenario demográfico de Cuba reclama una mayor presencia del Estado, pero dotado de la capacidad de proveer una gestión estratégica con una mirada de largo plazo para intervenir en el diseño del desarrollo nacional (Aja, 2015).

Caracterizados estos cambios por el aumento de la población en edades avanzadas, tanto en números relativos como en absolutos, la

disminución de las personas pertenecientes a los grupos de menor edad y un aumento del índice de dependencia (cada vez más personas han de vivir del trabajo de menos), se impone que “las instituciones legales, políticas, educativas, de salud, familiares y económicas, deben ir al paso de los cambios que se suscitan en la sociedad en relación con la población envejecida” (González y Ham-Chande, 2007), lo que significa trazar planes estratégicos que tengan en cuenta los cambios demográficos que se están produciendo.

Se trata de que los cambios en la estructura por edades tienden a producir un impacto importante sobre el proceso de desarrollo económico, los cuales deben ser tenidos en cuenta en los procesos de planeación estratégica para el desarrollo local, a fin de mitigar sus posibles efectos negativos, y recuperar tendencias más favorables.

Estas características demográficas de Cuba hacen imprescindible promover el cambio estructural adecuado a esta realidad y alcanzar niveles de productividad del trabajo y del ingreso personal correspondiente que permitan hacer manejable esta condición demográfica, internalizando tal situación en el proyecto de desarrollo productivo en construcción (Odriozola y Triana, 2015).

10.2.3.2. Formación y capacitación de los recursos humanos

En la fase actual de crecimiento económico global caracterizada como “sociedad de la información”, la calificación de los recursos humanos constituye un aspecto crucial y, como tal, dicha actividad requiere un diseño eficaz orientado por la demanda de trabajo, según el perfil productivo de cada ámbito territorial. Los cambios organizativos e institucionales en los diferentes mercados de trabajo local son, por consiguiente, un elemento esencial en las estrategias de desarrollo económico territorial, como

parte de las infraestructuras de naturaleza intangible requeridas, a fin de asegurar que la oferta de trabajo se oriente por las necesidades y oportunidades existentes en cada ámbito territorial y, de esta forma, se facilite la introducción y extensión de las innovaciones productivas.

Resalta la profunda modificación de las relaciones de trabajo y la estructura del empleo, como consecuencia de las transformaciones tecnológicas y organizativas en curso. El nuevo paradigma tecnológico modifica profundamente las condiciones del empleo y la forma de organización del trabajo, planteando importantes retos para la calificación de los recursos humanos según las nuevas exigencias y situaciones laborales. También aquí la mejora de los sistemas de información para el diseño de las políticas de empleo resulta decisiva.

La capacitación es elemento esencial de creación de capacidades frente a los procesos de transformación. Además, brinda a los actores una fuerza o seguridad a nivel individual que contribuye a la confianza de estos para asumir los retos que les impone el desarrollo de sus territorios, con mayor preparación y herramientas para impulsar la búsqueda de alternativas frente a los problemas, y proyectar estrategias que garanticen la continuidad del proceso de construcción de ese desarrollo.

Los procesos de capacitación de los líderes locales, no solamente conforman un soporte instrumental para el éxito o desarrollo del trabajo que realizan estos en sus diferentes territorios, sino que deben ser vistos como base fundamental de la sostenibilidad de los procesos de cambio y/o desarrollo que implementan. En la medida que los actores locales profundicen y amplíen el espectro de herramientas y conocimientos para ponerlos en función de su accionar diario con las comunidades, con énfasis en la multiplicación de las acciones prácticas y los apren-

dizajes, será posible que evolucionen de acuerdo con las necesidades y posibilidades reales de cada lugar.

Pero todo ello requiere una adecuada contextualización de cada situación territorial, que se encuentran ahora mucho más expuestas que en el pasado a las exigencias crecientes de competitividad, basadas en la calidad y diferenciación de los productos y servicios, y no solamente en la producción a gran escala.

En el contexto cubano, la implementación de un modelo de desarrollo local sostenible, precisa de la capacitación y formación de personas de alta calificación, en especial de los dirigentes y cuadros de las organizaciones capaces de impulsar los procesos de desarrollo local. Debido a una capacitación y a una dotación de personal insuficientes en lo cualitativo, los funcionarios locales se esfuerzan por hacer frente a nuevas responsabilidades, pero aún las instituciones locales carecen de la autoridad y de los recursos para concretar las aspiraciones de una descentralización territorial.

La capacitación de los actores locales tiene una gran importancia pues, como parte del aprovechamiento y potenciación de las estructuras del Poder Popular tan sólidamente constituidas en el país, contribuyen al fortalecimiento de las relaciones horizontales en esta escala, a la construcción de estilos y métodos de trabajo adecuados para cada lugar.

Esta capacitación facilita, además, la articulación de las acciones desplegadas por los líderes locales e incrementa la gestión del conocimiento y la transferencia de tecnologías, procesos en los que se amplían los nexos entre las estructuras de gobierno y la población, y donde se potencia la participación de los diferentes actores presentes en el territorio.

La experiencia demuestra que en territorios que tienen ya cierto recorrido, como Artemi-

sa y Mayabeque, sus procesos de desarrollo han estado vinculados a un esquema formativo que fomenta una nueva mirada del territorio, articulando nuevas competencias para aumentar los niveles de acuerdos, diálogos y vinculaciones que demandan los diversos actores de la sociedad civil.

Es importante fortalecer la formación de gestores del desarrollo territorial. Hay algunos espacios en las universidades, pero se requiere el fortalecimiento de la capacitación y la educación de posgrado orientadas a la gestión del desarrollo local, y la inclusión de trabajadores del sector no estatal en la construcción de riquezas y valores sociales. El Ministerio de Educación Superior reconoce que, en la actualidad, uno de los principales retos radica en el desarrollo y consolidación de los Centros Universitarios Municipales (CUM) hasta convertirlos en un bastión de investigación, innovación y transferencia tecnológica que responda a las condiciones, necesidades y retos específicos de cada territorio.

En cada uno de ellos se requiere una gran cantidad de personas que adquiera un marco conceptual y nuevas competencias. Sin embargo, el ritmo rápido de la emigración y de la fuga de cerebros está diezmando la fuerza laboral del país. Hacer coincidir la apertura de carreras y el crecimiento de matrículas en los CUM, con las demandas de los diferentes lugares, constituye hoy un gran desafío.

Los “cambios de mentalidad” deben sustentarse en la formación sistemática de los actores para facilitar la utilización de las capacidades y saberes locales. Es vital la inserción de los centros de formación e investigación del territorio en la Estrategia de Desarrollo Local, con programas que complementen sus proyecciones de forma tal que se pueda distribuir el saber, informar y debatir la información, desarrollar los hábitos y las habilidades participativos en la formulación y solución de los problemas.

**IMPLEMENTAR UN
MODELO DE GESTIÓN
LOCAL Y COMUNITARIA
CON UN ENFOQUE
MEDIOAMBIENTAL
CONSTITUYE HOY,
SIN DUDA, UN GRAN
DESAFÍO, QUE TENDRÁ
COMO SOPORTE LA
IMPLEMENTACIÓN DE LA
“TAREA VIDA”**

Una de las iniciativas que más ha contribuido a esos propósitos es la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT), encaminada al fortalecimiento de las capacidades institucionales para la planificación, la gestión y la financiación del desarrollo territorial.

El proceso de diseño de la transferencia de competencias, funciones y atribuciones desde el nivel central hacia los niveles locales ha estado acompañado por un proceso constante y continuo de capacitación a través de cursos, talleres, seminarios nacionales e internacionales, diplomados nacionales y regionales, intercambios entre pares, y la sistematización y difusión de buenas prácticas sobre la gestión del desarrollo territorial.

Más de 5000 profesionales han sido capacitados, tanto por expertos cubanos como internacionales, para garantizar la paulatina implementación del proceso de descentralización cubano, reconociendo que este requiere avanzar de la mano con el proceso de fortalecimiento de capacidades.

10.2.4. Sostenibilidad ambiental

Hoy es difícil escapar a la nociva influencia del deterioro ambiental. Cada uno de los territorios de Cuba afronta el desafío de diseñar una estrategia propia de desarrollo que, a la vez que coadyuve al avance económico y social, considere la sostenibilidad ambiental. El gobierno local debe liderar políticas públicas sostenibles y el desarrollo local no ha de entrañar la degradación y el deterioro medioambiental.

En particular, los municipios montañosos presentan ecosistemas vulnerables a la degradación de los suelos, que se intensifica por las pendientes y la deforestación. En ellos incide el factor demográfico, como es la baja densidad poblacional.

Otros municipios poseen zonas de una biodiversidad única, necesitadas de protección espe-

cial. En aquellos con grandes conglomerados urbanos, eventos como los huracanes causan grandes complicaciones. La mayoría de los territorios cubanos cuentan con producción agrícola y, por ello, deben salvaguardar ese vulnerable renglón de actividad.

La preparación para afrontar el cambio climático abarca varios años, con un trabajo muy intenso en las últimas dos décadas. Cuba tiene un sistema de defensa civil muy eficiente y articulado, que engrana a todas las autoridades y los sectores poblacionales. Sin embargo, los conceptos han ido cambiando. Ya no se trata solo de responder ante el desastre, sino de reducir paulatinamente las vulnerabilidades, para disminuir los riesgos desde los sistemas productivos hasta naturales y la salud humana.

No todos los gobiernos locales disponen de las capacidades necesarias para avanzar de manera autónoma. Este es, sobre todo, un gran reto educativo. Es necesario fomentar una cultura de prevención y adaptación frente al cambio climático. También se deben considerar los escenarios futuros.

Implementar un modelo de gestión local y comunitaria con un enfoque medioambiental constituye hoy, sin duda, un gran desafío, que tendrá como soporte la implementación de la “Tarea Vida”, anteriormente mencionada en este informe.



JUAN TRIANA

Centro de Estudios de la Economía Cubana. Universidad de La Habana



SILVIA ODRIOZOLA

Facultad de Economía de la Universidad de La Habana

Es fácil advertir la existencia de una contradicción real entre la necesidad de recursos

DEBE SUPERARSE LA ASUNCIÓN DE QUE LO LOCAL ES SINÓNIMO DE MUNICIPAL, ASÍ COMO LA CONCEPCIÓN DE QUE LO LOCAL ES SUBSIDIARIO DE LO NACIONAL

naturales para desarrollarse y la necesidad de conservar el sustento material de ese mismo desarrollo, aun cuando exista un consenso en la actualidad sobre el hecho de que la meta de crecimiento y el desarrollo no deben poner en peligro la garantía de la propia existencia del ser humano. Nuestra experiencia de desarrollo anterior se basó en el uso extensivo de recursos naturales (en especial tierra y agua) que hoy se encuentran significativamente comprometidos.

Debe entenderse, además, que Cuba es un pequeño archipiélago con una limitada capacidad de “oferta” de recursos naturales. En este sentido, el país deberá incorporar de forma adecuada y racionalmente sostenible la utilización de los recursos naturales, sin comprometer su existencia para las generaciones futuras, y privilegiar sectores y ramas que usen intensivamente otros recursos —el potencial humano existente en el país, por ejemplo—, así como la utilización de tecnologías amigables con el medio ambiente y de bajo impacto contaminante; en especial tendrá que intensificarse el cambio de la matriz energética hacia fuentes renovables.

Fuente: Odriozola y Triana, 2015.

10.2.5. Arquitectura institucional⁶⁹

Una adecuada arquitectura institucional para el desarrollo territorial está muy asociada a la presencia y calidad de cinco elementos (Schejtman y Berdegué 2004): (a) las atribuciones y capacidades de los gobiernos locales en sus dimensiones técnicas, administrativas y políticas; (b) la coordinación, pero también la existencia de controles y equilibrios (*checks and balances*) entre los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal); (c) las redes y otras formas de asociación entre los gobiernos locales para generar organizaciones de alcance regional capaces de emprender las tareas de la transformación productiva que, por regla general, sobrepasan las posibilidades

de gobiernos municipales aislados, sobre todo en los territorios más pobres; (d) las organizaciones económicas y de representación de la sociedad civil y, de manera muy especial, las redes o coaliciones que vinculan a agentes diferentes entre sí, aspecto que es esencial para impulsar procesos social y económicamente innovadores; (e) los espacios y mecanismos para la concertación público-privada.

En línea argumental con lo anterior, uno de los desafíos está asociado a la relación Nación-Provincias-Municipios, por un lado, y las relaciones horizontales a un mismo nivel de gobierno, por otro. Existen brechas relacionadas con la estructuración y articulación para aprovechar con mayor eficiencia los esfuerzos por el desarrollo.

El paso paulatino de empresas estatales y de infraestructuras de servicios al sector cooperativo, y otras que se esperan, pueden ser decisivas para la reanimación de algunos territorios. Sin embargo, debe superarse la asunción de que lo local es sinónimo de municipal, así como la concepción de que lo local es subsidiario de lo nacional. De ahí que deban atenderse los equilibrios territoriales y los nuevos contextos en que las desigualdades territoriales se reconfiguran; facilitarse la creación de apoyos para generar alternativas de desarrollo económico territorial (sobre la base de los recursos naturales y humanos disponibles en cada lugar); y generarse igualdad de oportunidades para la participación de todos los territorios en el esfuerzo de desarrollo y en sus resultados (Odriozola y Triana, 2015).

Para esto se requiere, entre otras condiciones, que el desarrollo territorial deje de ser una ventanilla para la aplicación de los planes sectoriales, donde el territorio, muchas veces, es un delegado de las políticas que provienen desde arriba. Aquí es necesaria una gestión

⁶⁹ A los efectos del presente informe, se concibe como arquitectura institucional la estructura de regulación conformada por las organizaciones y los marcos instituciones formales e informales.

**EL ÓPTIMO GLOBAL
PUEDE SER MUY
DISTINTO DEL ÓPTIMO
LOCAL, PUES SE TRATA
DE COMBINACIONES
DIFERENTES DE RECURSOS
Y DE OBJETIVOS**

conjunta e integrada en lo local a fin de aunar esfuerzos y coordinar tareas.

En Cuba, la economía se rige por un Sistema de Dirección y Planificación de la Economía Nacional cuya estructura se prolonga hasta los niveles provincial y municipal; asimismo, cada uno de los ministerios globales o ramales está, por lo general, representado en cada uno de los territorios. Este sistema opera de manera centralizada e impone necesariamente una lógica global en la determinación de prioridades, asignación de recursos y mecanismos de regulación que está en correspondencia y actúa en cumplimiento de las líneas estratégicas de desarrollo del país.

Esta visión global de la economía no necesariamente resulta coincidente en su totalidad con la lógica de las realidades que se presentan a nivel local en cuanto a problemas, recursos disponibles o capacidad de respuesta.

Además, el sistema productivo cubano, mayoritariamente estatal, se caracteriza por la centralización institucional, que se manifiesta en cadenas productivas verticales y debilidad en la articulación de las relaciones horizontales.

Todo ello conlleva a que en ocasiones existan en los territorios recursos locales y una infraestructura social y capacidad organizativa subutilizadas.

En síntesis, “El óptimo global puede ser muy distinto del óptimo local, pues se trata de combinaciones diferentes de recursos y de objetivos; la economía constituye un sistema complejo, para lo que se requieren, entre otras cosas, mecanismos locales de regulación” (González, 2004).

Se podría comenzar intentando definir un sistema de apoyo que logre aumentar la

sinergia entre los niveles. Para esto, es indispensable colocar lo local como ámbito de coordinación, donde los territorios sean los lugares en que deban intentarse y darse los acuerdos para obtener mejores beneficios. Es aquí donde aún falta recorrer un camino para que exista una interrelación política coherente entre estos niveles, logrando que el beneficiario intervenga aún más en las definiciones, elemento imprescindible para que cualquier estrategia resulte exitosa.

En este contexto, a través de PADIT, el MEP ha promovido el fortalecimiento de la gobernanza multinivel para el desarrollo territorial, en dos ámbitos: a) en el nivel nacional, con el fortalecimiento de los espacios de planificación, análisis y toma de decisión que consideren la gestión territorial, entre ellos, el Grupo nacional del eje territorial del PNDES, con un rol clave en la política pública y que ha fortalecido la participación de los territorios, universidades, sociedad civil en los espacios nacionales; b) en el nivel territorial, fortaleciendo el diálogo entre los actores sectoriales en los grupos de trabajo multidisciplinarios y a través de grupos técnicos asesores de apoyo al desarrollo local en seno a los gobiernos⁷⁰.

En el Seminario internacional de “Descentralización y Financiación para el Desarrollo Territorial. Los poderes locales y su autonomía”, celebrado en 2019 en La Habana, se reconoció que “en Cuba, PADIT somos todos aquellos que de alguna manera estamos trabajando, ideando, innovando, por el desarrollo territorial; es decir, es poner todas las capacidades en función de un único objetivo, que no es la descentralización ni la autonomía, es el desarrollo local, que pasa por esa descentralización y esa autonomía. Por tanto, al hablar de la evolución institucional del desarrollo territorial en Cuba, PADIT tiene mucho que decir, tiene, sobre todo, también mucho que hacer en esas fases nuevas que tiene que acometer, en esos proyectos concretos en que tiene que trabajar, y sobre todo, debe-

⁷⁰ Relevantes son los ejemplos de GEDEL (núcleo de profesionales del gobierno de Pinar del Río en función del desarrollo territorial) y CADEL (grupo de profesores e investigadores que acompañan al gobierno en la implementación de políticas públicas).



mos pensar en indicadores que nos permitan medir adecuadamente el desarrollo territorial, no los esfuerzos, no la financiación en función de este desarrollo, sino precisamente los resultados concretos en el ámbito económico, en la dimensión social, en la dimensión ambiental, en última instancia en cualquiera de las dimensiones en las que se concreta el bienestar individual y general. Por supuesto, como parte de todas estas iniciativas y toda esta confluencia y esta articulación de ideas, de criterios, de instituciones, la voluntad política del Estado cubano, se expresa en los documentos aprobados en el VII Congreso del Partido en el año 2016. Estos documentos reconocen el papel de la descentralización y la autonomía municipal en las transformaciones del Estado cubano y de su sistema económico y social” (Odriozola, 2019).

10.2.5.1. Triángulo centralización-descentralización-autonomía

Desde su génesis, los territorios (municipios y provincias) fueron delegados de los espacios nacionales sin gran poder de decisión y con escasos recursos. “La centralización ha mediado sus caracteres más sobresalientes en cada momento histórico y ha atado el despliegue de la iniciativa propia. El municipio está por merecer un voto de confianza para el progreso y la sostenibilidad de la localidad y con ella, de la nación”. Hoy, en muchos casos, no están preparados para dar respuesta a los cambios que se han ido produciendo en los últimos años (Pérez, 2015).

La descentralización se ha puesto sobre la mesa, junto a la autonomía municipal y el desarrollo local, como las formas mediante las cuales se pueda alcanzar en Cuba el desarrollo equilibrado de los territorios. Ella se conecta con muchas posibilidades de desarrollo local y, por lo tanto, se relaciona con nuevas formas de entender la economía municipal, la autonomía financiera de los territorios y las relaciones asociativas inter-municipales. En la actualidad

se discute mucho sobre las potencialidades del municipio para lanzar las localidades hacia nuevas formas de participación; todas ellas pasan por un proceso de empoderamiento que va de la mano con la autonomía municipal.

Si bien actualmente se están revalorizando las funciones de los gobiernos locales para brindar servicios con calidad, eficiencia y eficacia a la población y fortalecer a la administración municipal en su entrada a temas más complejos, en la práctica recién se está saliendo del escenario más tradicional que acotaba el accionar de los municipios a la prestación de servicios y obras públicas y que, por haberse extendido durante varias décadas, es difícil de modificar, tanto a nivel de capacidad y de mentalidad como de presupuesto. La centralización ha obstaculizado iniciativas de descentralización del proceso decisorio y de asignación de recursos a los gobiernos locales.

La descentralización, ya sea formal o informal, ha supuesto para los municipios el reto de asumir nuevas funciones, responsabilidades y competencias, incluso aquellas que exceden su capacidad de gestión, para lo cual han recurrido, como una de las alternativas de solución, a la articulación de relaciones de colaboración inter-municipales (Díaz, 2015; Hernández, 2015).

Estudios desde la perspectiva académica evidencian que los gobiernos territoriales (provinciales y municipales) han estado durante mucho tiempo lejos de las decisiones sustantivas que afectan a sus territorios (Mulet y Louro, 2013).

Entre los principales obstáculos al proceso de descentralización para el desarrollo local en Cuba, en las últimas décadas, algunos autores (Campos, 2005) destacan los siguientes:

- 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.
- Las barreras sectoriales impuestas por la especialización económica, o la organización vertical de los organismos de la administración central.
- El papel solo recaudador de los gobiernos municipales en la formación del presupuesto; toda la captación mayor a los gastos aprobados se entrega al presupuesto central. El Estado garantiza así cierto grado de equidad en los bienes y servicios para los territorios, pero no estimula el esfuerzo fiscal para incrementar los ingresos propios y movilizar las reservas existentes en el municipio. Los gobiernos municipales tampoco tienen la autonomía necesaria para formular y aplicar el presupuesto.
- La carencia de una cultura descentralizadora de los gobiernos territoriales, pues en los últimos 30 años el Estado ha cumplido un papel de rector-suministrador-controlador.
- La centralización de las grandes inversiones.
- La persistencia de regulaciones dictadas centralmente sobre la distribución de los gastos de los gobiernos locales, que en cierta forma limitan el desarrollo de una gestión local hacia actividades económicas de mayores poderes regenerativos para las finanzas de la localidad, que pudieran revertirse en mayores ingresos.

Si bien persisten obstáculos en el camino hacia la necesaria descentralización para el desarrollo local en Cuba, en el contexto de la actualización del modelo económico cubano se han dado pasos orientados a remover esos obstáculos y a seguir avanzando hacia una descentralización real y efectiva. A estos objetivos tributan, por

ejemplo, decisiones concretas como el aporte del 1 % de los ingresos de las entidades empresariales a los municipios donde están ubicadas, como contribución al desarrollo local, y las facultades que se han otorgado a los territorios para la aprobación de las inversiones.

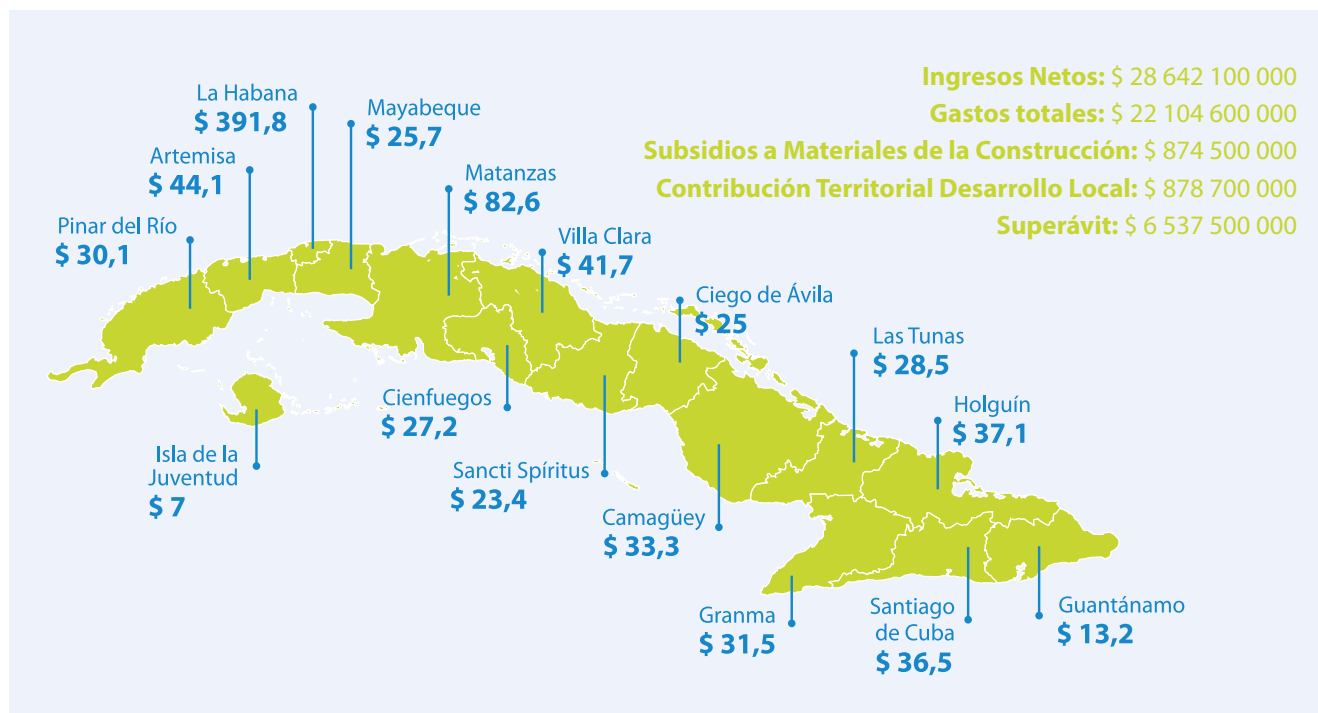
En síntesis, los territorios se encuentran limitados por la combinación de restricciones económicas, junto a culturas y prácticas de manejo centralizado de la economía, que les impiden obtener mejores resultados. Los municipios no disponen de suficientes recursos para enfrentar las necesidades del territorio; en lo económico, funcionan como eslabones de recaudación y no de producción del desarrollo (ver Mapa 10.1)⁷¹. Es débil el ejercicio de la autoridad del gobierno local sobre entidades de subordinación provincial y nacional enclavadas en su territorio. La intención de satisfacer los intereses nacionales y las urgencias derivadas de ellos favorece el incremento de desigualdades territoriales.

En el camino hacia la descentralización y la autonomía se encuentra el proceso de participación como base necesaria e indispensable. “La descentralización debe tenerse en cuenta como necesidad para alcanzar un funcionamiento estatal más participativo, en la medida en que se puede propiciar una decisión más popular, y articular el Estado en su estructura y funcionamiento mismo, desde abajo, donde los municipios y las localidades desempeñen un papel activo, real y fundamental en el diseño y ejecución de políticas públicas” (Pérez, 2015).

Cuba posee un amplio tejido de organizaciones de masas con escenarios capaces de acoger la discusión abierta de importantes problemas locales, ramales y nacionales. Sin embargo, estos necesarios procesos deliberativos aún son escasos, adquiriendo relevancia únicamente ante convocatorias emanadas de niveles superiores, cuando debieran conformar una práctica común. Suponen un proceso vertical de recolección y análisis de criterios, que se van articulando y “elevando” dentro de una estruc-

⁷¹ Es importante insistir en que los ingresos por la Contribución Territorial para el Desarrollo Local, a partir del ingreso del 1 % de las ventas que aportan las entidades empresariales a los municipios, sean la primera fuente financiera para emprender proyectos productivos y de servicios, con iniciativa local.

Mapa 10.1. Contribución territorial al desarrollo local por provincias (en millones de pesos). Cuba: 2019.



Fuente: Proyecto de Presupuesto del Estado 2019, del Ministerio de Finanzas y Precios.

tura piramidal. En estos procesos de consulta, los foros locales casi nunca se articulan; y falla la retroalimentación de lo debatido, que permitiría al ciudadano ponderar su visión y la prioridad local en el contexto general de la nación.

La descentralización económica y administrativa, la presencia de un sector no estatal que ya ocupa espacios importantes en términos de generación de ingresos y empleos, y la creciente significación de las señales del mercado en el proceso de dirección y gestión de la economía, debe encuadrarse en construcciones de soberanía popular, que es un proceso en plena marcha.

El esfuerzo por conferir mayores potestades a los territorios se ha concretado en la decisión de extender, en su momento, los experimentos de administración y gestión de los gobiernos provinciales de Artemisa y Mayabeque a todo el país. Se trata de descubrir un estilo de gobierno que apunte al fortalecimiento de actores sociales e institucionales, que asuma los procesos de concertación e identificación

de intereses diversos para expresarlos en una voluntad común, no la de gobernar para los ciudadanos sino, lo que es sustantivamente distinto, la de gobernar con ellos.

EXPERIENCIAS QUE CUENTAN

Artemisa y Mayabeque

Tras la nueva división político-administrativa, que entró en vigor el primero de enero de 2011, surgieron dos nuevas provincias: Artemisa y Mayabeque. En ellas comenzó a implementarse una prueba piloto de desconcentración del poder regional y perfeccionamiento de las estructuras y funciones del gobierno local, matizada por elementos de mayor autonomía y racionalidad administrativa. La primera medida adoptada en las instituciones gubernamentales de ambos territorios fue la reducción drástica —casi a la mitad— del inflado aparato de funcionarios encargados de supervisar las distintas actividades sociales, económicas y

CUBA POSEE UN AMPLIO TEJIDO DE ORGANIZACIONES DE MASAS CON ESCENARIOS CAPACES DE ACOGER LA DISCUSIÓN ABIERTA DE IMPORTANTES PROBLEMAS LOCALES, RAMALES Y NACIONALES

políticas en cada demarcación. Ello, amparado en criterios de austeridad y eficiencia gerencial, así como en las reiteradas denuncias de estudios críticos sobre el funcionamiento de los Órganos Locales del Poder Popular.

Luego, en enero de 2012, empezó a aplicarse el principio de la separación de funciones gubernamentales y administrativas. Es decir, mientras en el resto del país la misma persona concentra la presidencia de la Asamblea del Poder Popular —provincial o municipal— y a la vez encabeza el Consejo de la Administración correspondiente, en los municipios de Artemisa y Mayabeque —y a nivel provincial— la segunda instancia —la administrativa— la ocupa otro actor, jerárquicamente subordinado al presidente del órgano de gobierno. El propósito es que la institución encargada de legislar y gobernar se dedique a cabalidad sus funciones, la mayoría de las veces desatendidas por el alto consumo de tiempo que exigen los asuntos administrativos.

Uno de los aspectos que se estudia y se pretende eliminar es el principio de verticalidad, hartamente extendido, por ejemplo, en todos los ministerios, en relación con sus direcciones provinciales, y de estas hacia los municipios.

Desde su surgimiento, estas dos provincias implementan dentro de su sistema tributario otra medida novedosa y exclusiva: la Contribución territorial para el desarrollo local, un impuesto definido centralmente, cuyo objetivo es favorecer los presupuestos municipales y estimular el auge económico sobre bases sostenibles. De acuerdo con la legislación, las empresas, sociedades mercantiles y cooperativas pagan el 1 % de sus ingresos brutos a los Consejos de la Administración Municipal donde operan sus establecimientos, con

independencia del lugar en que radique la sede principal.

A partir del año 2014, esta experiencia se multiplicaría en otros veinticinco municipios, con lo cual sumarían cuarenta y siete, casi la tercera parte del total de municipios del país.

El éxito de esta iniciativa dependerá, en buena medida, de la capacidad de autogestión de los gobiernos para reinvertir ese dinero en proyectos de desarrollo endógeno, que aporten más al capital socioeconómico del territorio. Este potencial está sujeto también al respaldo productivo de la agricultura y la industria nacionales, pues, en el ámbito microsocioeconómico, la carencia de recursos y materias primas en repetidas ocasiones frustra empeños prometedores. Tampoco ayuda la espera burocrática que media en la aprobación de un proyecto de desarrollo local.

Fuente: Chaguaceda y González, 2015.

La práctica de una gestión local autónoma requiere de la superación técnica, ampliación y uso adecuado de mecanismos legales, recursos financieros y aprovechamiento máximo de todas las potencialidades endógenas, y una dialéctica que adecue y armonice las dinámicas entre centralización y descentralización (Arias, 2016).

10.2.5.2. Articulación entre el sector estatal y no estatal

En los tres documentos básicos que delinear la estrategia económica de Cuba (Lineamientos, Conceptualización, y PND 2030), de una u otra manera, se hace referencia al sector “estatal” y a “otras formas de propiedad”; con énfasis en que estas últimas, especialmente las formas privadas, tendrán una posición subordinada, con respecto a las estatales.

El incremento del peso del sector no estatal de la economía cubana se evidencia, tanto en la generación de empleo, como en su participación en el producto interno bruto. Sin dudas, la creación de cooperativas en sectores de servicios, en la construcción y en pequeños espacios de producción manufacturera (más bien artesanal), abre oportunidades nuevas al desarrollo productivo del país. Lo que tiene de particular este momento es la diversidad de las formas no estatales, formas de propiedad privada y cooperativa, aunque el sector estatal se mantiene como eje principal en el sistema de relaciones.

Aunque se han desarrollado un conjunto de transformaciones en el sector no estatal, aún subyacen una serie de restricciones que impiden el aprovechamiento pleno de las potencialidades reales que existen en el ámbito de los negocios no estatales. Algunas limitaciones se relacionan con los encadenamientos productivos de este tipo de sector que enlazan con la economía local —lo que necesita de agentes más dinámicos y expeditivos— y también con la demanda de importación, que choca en estos tiempos con las restricciones financieras del país; esta idea se refuerza si se analiza que en Cuba la actividad económica es planificada, pero en la planificación del sector estatal no está adecuadamente reconocida la demanda del emergente sector de cuentapropistas, al tiempo que este no se incluye en el sistema de planificación económica.

Según Triana (2012), en la expansión del trabajo por cuenta propia existen dos razones fundamentales que lo limitan, la primera, por su concepción misma, que concentra el crecimiento en empleos de baja complejidad tecnológica y lo limita vía impuestos en su expansión y crecimiento cualitativo, y la segunda, por las limitaciones de acceso a recursos (a pesar de la apertura de créditos a privados) que deriva de la inexistencia de un mercado mayorista para este sector y de la exclusión de los mismos de las actividades de exportación e importación.

En resumen, es necesario crear condiciones para el despliegue de las potencialidades y la forma de hacer más eficientes y exitosas las actividades del sector no estatal.

10.2.5.3. Los lazos, las redes y el acceso a la información

Como resultado de las investigaciones en las instituciones científicas nacionales, así como fruto del ingenio y la sabiduría popular, en Cuba se han producido numerosas tecnologías apropiadas que han sido aplicadas a nivel local, e incluso en otros países (Pomares, 2006). Paradójicamente, muchas de ellas son desconocidas por los gobiernos locales, que son quienes tienen, al mismo tiempo, la capacidad para instrumentar su apropiación y el poder para decidirla.

A tono con la prioridad concedida por el Estado cubano al proceso de informatización de la sociedad, el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) se reconoce como área priorizada dentro del Eje Estratégico Infraestructura en el PNDES 2030.

La estrategia para aumentar la conectividad social de forma ordenada, regulada y segura, iniciada en 2015 por la empresa estatal de Telecomunicaciones de Cuba, ETECSA, se concretó inicialmente en la instalación de zonas WiFi públicas, que junto a otros sitios sumaban 1798 áreas de navegación en 2018. Había en ese año más de 5 975 000 cubanos con acceso a internet, de ellos alrededor de 1 827 000 accedían a ese servicio a través de las cuentas permanentes Nauta. Igualmente, más de 2 838 000 usuarios disponían del correo electrónico Nauta. No obstante, de las 10 000 escuelas existentes solo el 20 % estaban conectadas (Díaz-Canel, 2018). Con posteridad a 2018 el proceso de informatización de la sociedad ha mantenido un ritmo ascendente, tanto en cantidad como en calidad de los servicios ofrecidos (ver epígrafe 5 del apéndice de este Informe).

Limitaciones para el desarrollo del sector no estatal en el ámbito local.





La estrategia de banda ancha es la línea de política para el desarrollo de la infraestructura que servirá de soporte a la informatización de la sociedad cubana: todos los municipios cuentan con salas para la navegación y áreas públicas WiFi. Los 51 728 usuarios de Nauta Hogar están distribuidos en 150 de los 169 municipios del país, y se tiene cubierto el 30 % de los Consejos Populares. En todas las provincias y municipios se dispone de soluciones de navegación pública (cobertura 3G; salas fijas, sitios WiFi y Nauta Hogar), y se prevé finalizar 2019 con 982 Consejos Populares, 200 más que en la actualidad. Con relación a los servicios de internet en el móvil, ya está instalada la tecnología 3G en todos los municipios y se han emplazado 710 nuevos sitios 3G, con capacidad para ofrecer el servicio al 65 % de la población (Díaz-Canel, 2018). Los retos que la empresa de telecomunicaciones tiene permiten certificar el interés gubernamental en “Incrementar el ritmo de despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones, fundamentalmente de tecnologías móviles e inalámbricas y priorizando la 4G. (...) Acelerar la implementación de las etapas del gobierno electrónico, así como desarrollar proyectos de comercio electrónico” (Díaz-Canel, 2018).

El proceso de implementación del gobierno electrónico —o gobierno abierto, como algunos prefieren llamarlo— en Cuba ha sido lento, sobre todo en sus inicios, y ha atravesado dificultades, debido a problemas organizativos y de infraestructura. Sin embargo, en los últimos años ha aumentado significativamente la interacción de la ciudadanía con los gobiernos municipales, provinciales y nacional, a través de los portales web y los perfiles en redes sociales digitales de estas instancias, como parte del Proyecto Gobierno Electrónico (Ver epígrafe 5 del apéndice de este Informe).⁷²

A pesar de los avances en años recientes y a juzgar por estudios internacionales —y por el sentido común que emerge de la práctica cotidiana— la Isla tiene, en este como en otros temas, el desafío de desbrozar obstáculos aceleradamente. Los tradicionales estilos de trabajo e interacción —verticales y por sectores— han lastrado el manejo de información hacia los

LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA IMPLICA DISPONER DE ESTRUCTURAS ASEQUIBLES Y ÁGILES, Y DE PROCESOS SUFICIENTEMENTE INFORMATIZADOS COMO PARA FACILITAR LA RELACIÓN GOBIERNO-CIUDADANÍA

⁷² Hasta el momento, los portales del ciudadano ofrecen información sobre cómo hacer trámites en la provincia, rutas de transporte y otros servicios, además de noticias locales. En cuanto a la participación ciudadana, tienen espacios como foros y sitios para escribir quejas al gobierno.

Mapa 10.2. Distribución por provincias de la red de cajeros automáticos. Cuba.



Fuente: Cubadebate, 2018.

territorios y al interior de ellos (Guzón, 2003). De modo que la información disponible en los territorios es insuficiente y fragmentada. No existen, por lo general, sistemas que integren, efectiva y eficazmente, la información a nivel territorial.

Estas prácticas tradicionales de interacción en sentido vertical también, de alguna forma, han inhibido la formación de una cultura de interacción horizontal entre territorios, cercanos o no, que permita la gestión y el flujo de la información y los conocimientos en esa dirección. Es necesario transversalizar el proceso de informatización a todos los niveles, desde el municipio hasta el nivel nacional, el flujo de comunicación e intercambio de datos entre las organizaciones es vital para realizar los procesos de trámite. Asimismo, hay que mejorar la coordinación intrainstitucional e interinstitucional, a la vez que elevar la cultura tecnológica, generar contenidos propios, así como aprovechar las nuevas TIC como herramienta para la sostenibilidad del desarrollo local.

“La exposición cada vez mayor a patrones de la industria cultural globalizadora y el posicionamiento creciente del sector privado, entre otros muchos factores, deberían servir de incentivo al Estado cubano para desatar sus potencialidades como aparato de poder dialéctico, creativo e innovador. Eso que llamamos ‘modernización de la administración pública’, por citar un caso, implica disponer de estructuras asequibles y ágiles, y de procesos suficientemente informatizados como para facilitar la relación entre el gobierno y la ciudadanía” (Garcés, 2018).

Si bien Cuba todavía ocupa un lugar rezagado a nivel mundial y regional en el acceso a la red de redes, en años recientes se destaca el dinámico crecimiento en la penetración de las TIC en el país. Según datos publicados por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU, por sus siglas en inglés), en 2017 la nación caribeña ocupó el lugar 137 en el empleo de estas nuevas tecnologías. En el ranking para las Américas, Cuba se situaba en ese año en el escaño 34 (ITU, 2018) (Ver epígrafe 5 del apéndice de este Informe).

HACE FALTA UN SALTO CULTURAL QUE PERMITA ENTENDER QUE LA SOCIEDAD RED, PARA SER FUNCIONAL, NECESITA DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA TRANSPARENCIA Y UNA GESTIÓN ARTICULADA DEL CONOCIMIENTO

Una encuesta anual de Naciones Unidas sitúa a Cuba entre los países con índice medio de progreso en gobierno electrónico (entre 0,25 y 0,50, de un promedio global de 0,55), en el puesto 134 —de 193 países encuestados— con un valor de 0,41 (el máximo es 1) (Milanés, 2018 y Garcés, 2018). Este parámetro mide infraestructura de telecomunicaciones, nivel educacional de su población, servicios en línea, conectividad y capital humano. En cuanto al índice de participación, que mide entre otros aspectos los niveles de interacción ciudadana con los gobiernos electrónicos, el país se sitúa en el lugar 150 (Milanés, 2018).

Sin dudas, aunque se observa cierta modificación en los estilos tradicionales y los territorios tienden a ganar protagonismo en la vida socioeconómica del país⁷³, la dinámica del desarrollo local exige con urgencia tender puentes que abran nuevos vínculos a los territorios en el tema de las tecnologías.

Es imprescindible que los actores locales dispongan de la información básica sobre tecnologías apropiadas, de bajo costo, aplicadas con éxito, localizables en el país y transferibles a escala local, abreviándose la brecha existente entre el conocimiento aplicable disponible en el país y las realidades locales, potenciando el uso y desarrollo de estas tecnologías en todos los territorios. La brecha digital influye en gran medida en la capacidad de las personas de tener una buena calidad de vida, con un efecto casi directo en la brecha salarial, ya sea por edad, género o procedencia.

El acceso a internet de banda ancha es una herramienta digital clave para que ciudadanos, empresas y gobiernos de los diferentes territorios interactúen entre sí. Ello permitirá: empoderar a los ciudadanos en su vida cotidiana a través del fomento de la inclusión social y la comunicación en sectores desfavorecidos; incrementar la productividad al aumentar la base de información, la eficacia y la innovación; y mejorar el gobierno gracias a

menores costos de coordinación y una mayor participación y rendición de cuentas.

Más allá de incrementar el acceso a internet, el proceso de informatización cubano comprende también un programa de ampliación de los canales de pago electrónico y la migración paulatina hacia la televisión digital, entre otros aspectos. En ese sentido, en 2018 en Cuba existían 927 cajeros automáticos, lo cual representaba ocho por cada 100 000 habitantes; y en el caso de la capital, crece la estadística hasta 25 por cada 100 000; asimismo se introducen nuevas tecnologías y cajeros multifunción para extender las ventajas de los usuarios (ver mapa 10.1). Sin embargo, el nivel de explotación de esas inversiones es todavía insuficiente: durante 2018 por el sistema bancario pasaron 14 900 000 000 de pesos en ambas monedas, de ellos solo 1 100 000 000 fueron mediante canal electrónico (Cubadebate, 2018). En los años más recientes se ha potenciado el proceso de informatización en las actividades antes mencionadas (ver epígrafe 5 del apéndice de este Informe).

Están activas más de 11 700 terminales de puntos de venta (POS) y se cuenta con más de 4 460 000 tarjetas activas. Entretanto, la cobertura de la señal de televisión digital en definición estándar es de aproximadamente 7 000 000 de habitantes y hasta mediados del 2018 se habían comercializado unos 2 173 000 receptores de televisión digital terrestre (Díaz-Canel, 2018).

Pero no se trata solo de la infraestructura; es necesario también un salto cultural, un cambio de mentalidad, que “implica entender que la sociedad red, para ser funcional, depende naturalmente del acceso a la información, la

⁷³ Procesos de gran impacto transformador, como el surgimiento de las universidades, los telecentros y la informatización de la sociedad en el nivel municipal, seguramente potenciarán un nuevo tejido de interacciones hacia todas direcciones, que colocarán a los territorios en mejores posiciones en el acceso al conocimiento y a la información.



transparencia, y una cultura de gestión articulada del conocimiento” (Garcés, 2018). “Claro que, para llegar hasta allí, harían falta puntos de partida básicos. Que todas las organizaciones relevantes, por ejemplo, dispusieran de sitios web para hacer públicos sus indicadores de desarrollo y resultados. Que las estructuras del Poder Popular estuvieran interconectadas a todos los niveles. Que la totalidad de los delegados hiciera uso de herramientas tan elementales como el correo electrónico, o las foros de discusión, o las propias redes sociales” (Garcés, 2018).

“Necesitamos servidores públicos con sensibilidad y cultura política suficientes como para responder sin ruborizarse, valiéndose de las TIC, a las inquietudes del pueblo” (Garcés, 2018). Para hacer valer el concepto del control popular —contenido en los lineamientos de la política económica y social, las bases del modelo de desarrollo y en la Constitución de la República— “hay que aguzar el oído frente a la voz de la gente, naturalizar sus interpelaciones, y capitalizar sus reclamos en función del objetivo de construir un país mejor. Ese camino no solo apunta a fortalecer las estra-

tegias-nación de gobierno electrónico, sino también —y tan importante como lo anterior— a poner en práctica modos de hacer política contemporáneos, osados y previsiblemente más participativos” (Garcés, 2018).

Obviamente, la dinámica del desarrollo local en Cuba exige políticas y prácticas no solo para ampliar el acceso, sino también para garantizar la formación y mejora permanente de redes y actores locales que generen densidad en los vínculos y permitan el intercambio de conocimientos, de tal forma que los usuarios puedan aprovechar las oportunidades que se les ofrecen. En ese empeño deben combinarse estrategias públicas y privadas para desarrollar las competencias y capacidades necesarias en la población a fin de hacer un uso seguro y sostenible de las nuevas TIC. Si la información no fluye, se desaprovechan cambios y aportes que se generan en todo el país e innovaciones que se producen en el mundo, y no llegan a los verdaderos usuarios y actores de la potencial transformación.

Todo lo planteado hasta aquí implica que “cualquier proceso de desarrollo local en

Cuba precisa tener en cuenta un conjunto de principios que condicionan el éxito de las acciones, entre los que se destaca la visión integral del desarrollo, en tanto actuación integrada en las dimensiones económico-productiva, demográfica, ambiental, tecnológica, político-institucional y sociocultural” (Guzón y Hernández, 2015).

La complejidad para alcanzar un desarrollo territorial sostenible en Cuba depende de encontrar las vías adecuadas para encauzar el conjunto de desafíos antes mencionados y empoderar a los gobiernos territoriales, ampliando sustancialmente sus capacidades y las competencias de sus instituciones para encontrar y aprovechar las oportunidades endógenas, insertarse en los procesos de desarrollo nacional y en las tendencias mundiales, y alcanzar otras fronteras a partir de proyectos propios.

10.3. NUEVOS RETOS

El agotamiento del modelo de funcionamiento de la economía cubana prevaleciente hasta finales de los años ochenta, marca la entrada del país en un profundo proceso de reestructuración, donde la problemática del desarrollo local adquiere una importancia renovada. Con un enfoque sistémico e integrador, el territorio deviene concepto central en el diseño y ejecución de las políticas públicas, tanto en espacios urbanos como rurales.

A pesar de la voluntad política prevaleciente y de los avances logrados, la estructuración en Cuba de la estrategia de desarrollo local no está exenta de desafíos, sobre todo a partir de los complejos procesos que convergen en la actual etapa de actualización del modelo económico y social cubano, los cuales apuntan hacia el cambio en la capacidad reguladora de un Estado que tiene que coexistir con una diversidad de formas de gestión no estatal, potenciadoras de tensión entre desigualdades y equidad social, y que, por lo tanto,

plantean la búsqueda de una relación no antagónica entre planificación y mercado. De ahí emana un conjunto de importantes desafíos —económicos, sociales, ambientales, demográficos, tecnológicos, políticos, jurídicos e institucionales—, que conforman un cambio cultural trascendente y es necesario considerar para el diseño de iniciativas y estrategias para responder a las necesidades reales de los territorios.

La incertidumbre en el proceso de inserción internacional asociada al avance impetuoso de la globalización transnacional; las crecientes desproporciones territoriales; el emergente paradigma de distribución de la riqueza, no siempre compatible con la equidad social; la desfavorable dinámica demográfica; la insuficiente formación y capacitación de los recursos humanos; la excesiva centralización del proceso decisorio y de la asignación de recursos; la vulnerabilidad medioambiental; y las limitaciones del marco institucional lastrado por el insuficiente acceso a las TIC, que dificulta la interacción entre ciudadanos, empresas y gobiernos municipales; son algunos de los problemas que atentan contra un mejor aprovechamiento de los factores endógenos de las diversas localidades y, por consiguiente, conspiran contra la progresiva superación de las diferencias intra e interterritoriales.

Hacia el fondo de la cuestión del ordenamiento territorial en Cuba está la necesidad de articular un proyecto de desarrollo productivo sostenible e inclusivo, con impacto a escala nacional, que favorezca mayores niveles de participación y autonomía, así como un reconocimiento de la heterogeneidad presente en los procesos socio-territoriales, donde se crean nuevas estructuras locales que tienen como rasgo subyacente superar su fragilidad económico-productiva de décadas precedentes. Ello sintetiza el gran reto que tienen ante sí los tomadores de decisiones para lograr un desarrollo territorial sostenible en la actual etapa de cambios de la sociedad cubana.

11

DESARROLLO HUMANO NACIONAL, PROVINCIAL Y MUNICIPAL: UNA VISIÓN ACTUALIZADA



Coordinadores:

José Luis Rodríguez

Teresa Lara Junco

Ramón Pichs Madruga

» MENSAJES CLAVE

- El IDH a escala provincial evidencia una diferenciación entre La Habana y el resto de las provincias. Los territorios de la región oriental siguen ocupando los lugares más desfavorables, con excepción de Holguín.
- El Índice de Desarrollo Municipal -calculado por primera vez en este informe- permite valorar con mayor objetividad las diferencias territoriales en el desarrollo humano sostenible.
- Se observa en el IDHM una elevada diferenciación entre la dimensión económica y la social, a favor de la última, que solo se compensa parcialmente en el índice global; aspecto que está determinado en cierta medida por los programas sociales.
- Los municipios con mayor calificación en el IDHM han recibido, como regla, un fuerte impacto del turismo, o han sido objeto de intensos procesos inversionistas. En este sentido, han actuado de forma determinante los programas nacionales, si bien se deben potenciar en mayor medida los recursos endógenos.
- Resulta necesario aprovechar mejor las potencialidades de los diferentes territorios mediante políticas públicas encaminadas a reducir las desproporciones en términos de desarrollo local que aún se aprecian.

INTRODUCCIÓN

Desde que el PNUD emitió el primer Informe sobre Desarrollo Humano en 1990, diversas instituciones cubanas comenzaron a trabajar para elaborar un Índice de Desarrollo Humano (IDH) que recogiera las especificidades propias de Cuba, y mejorara la metodología para su medición.

Este objetivo se logró inicialmente cuando se culminó —bajo la dirección del CIEM— la *Investigación sobre el Desarrollo Humano en Cuba 1996*, publicada con el patrocinio del PNUD. En ese momento se analizó la evolución del IDH para Cuba que publicara el PNUD desde 1990 hasta 1996, considerando como indicadores (CIEM-PNUD, 1997):

- Esperanza de vida al nacer.
- Tasa de alfabetismo en adultos (%).
- Escolaridad promedio.
- Tasa de matrícula combinada primaria, secundaria y superior (%).
- PIB real *per cápita* (dólares PPA).
- PIB real *per cápita* ajustado (dólares PPA).

Fue evidente que en los informes examinados no se recogían todos los elementos para validar la información referente a Cuba, expresándose al respecto: “para los redactores de este informe no está todavía totalmente claro cómo se han asignado las cifras para Cuba en los distintos momentos, ni la consistencia de esta información” (CIEM-PNUD, 1997). De tal modo, se hizo un análisis con 47 indicadores, agrupados por las mismas temáticas tenidas en cuenta por los IDH del PNUD, que permitieran una visión más abarcadora de la realidad cubana, los cuales se compararon con América Latina y el Caribe y ofrecieron resultados más favorables en un grupo de indicadores.

Posteriormente, se calculó un IDH para Cuba por provincias, para valorar con mayor objetividad las diferencias regionales del desarrollo humano al interior del país. Se incluyen cinco dimensiones: longevidad (índice de esperanza de vida al nacer); educación (2/3 para la tasa de escolaridad de 6 a 14 años + 1/3 para la tasa de matrícula combinada en la educación primaria, secundaria y superior); ingreso (1/2 salario medio mensual por habitante + 1/2 gasto social por habitante); salud (1/3 tasa de mortalidad infantil + 1/3 tasa de mortalidad en menores de 5 años + 1/3 tasa de mortalidad materna); y servicios básicos (1/2 cobertura de agua potable + 1/2 cobertura de saneamiento).

Las cifras obtenidas reflejaron el desarrollo relativo de cada provincia respecto a un nivel óptimo de dimensiones relevantes del desarrollo humano. Finalmente, en este informe de 1996, se incluyeron análisis de sensibilidad —de acuerdo con diferentes metodologías— en lo relativo al IDH, el Índice de Desarrollo de Género (IDG), el Índice de Potenciación de Género, el Índice de Pobreza de Capacidad y el Índice de Desarrollo Humano Modificado, todo ello referido al caso de Cuba.

Con posterioridad se elaboró la *Investigación sobre desarrollo humano y equidad en Cuba 1999*, nuevamente bajo la dirección del CIEM

y con el patrocinio del PNUD (CIEM-PNUD, 2000). En esta ocasión se preparó un Índice de Desarrollo Humano y Equidad que tomó en cuenta un número superior de dimensiones e indicadores de cada una.

Respecto a logros de aspectos relevantes del desarrollo humano se analizaron:

- Desarrollo económico (PIB real *per cápita*).
 - Nivel de Educación (Tasa de alfabetización de adultos en %).
 - Estado de salud y nutricional de la población (Esperanza de vida al nacer).
 - Acceso a servicios básicos (Porcentaje de la población con acceso a agua potable).
 - Acceso a la cultura y a la comunicación (Radios por 100 habitantes).
 - Recursos y servicios para la educación (Relación alumno-maestro en la enseñanza primaria).
 - Recursos y servicios para la salud (Médicos por 10 000 habitantes).
 - Participación política.
 - Conservación del medio ambiente (Cambio porcentual promedio anual de la superficie de bosques).
- Respecto a la equidad de grupos humanos dentro del país se consideró:
- Equidad en la participación económica-social.
 - Equidad en logros de aspectos del desarrollo humano (Paridad ponderada mujer/hombre en la tasa de alfabetización de adultos en %).
 - Análisis global de la equidad de género (Diferencia de la posición del país respecto a los índices de IDH e IDG en el mundo).

- Equidad rural-urbana.

En cuanto al impacto del ingreso en el desarrollo humano se valoró:

- Impacto del ingreso en el desarrollo humano (Diferente posición del país respecto a su PIB real *per cápita* y a su IDG en el mundo)⁷³.

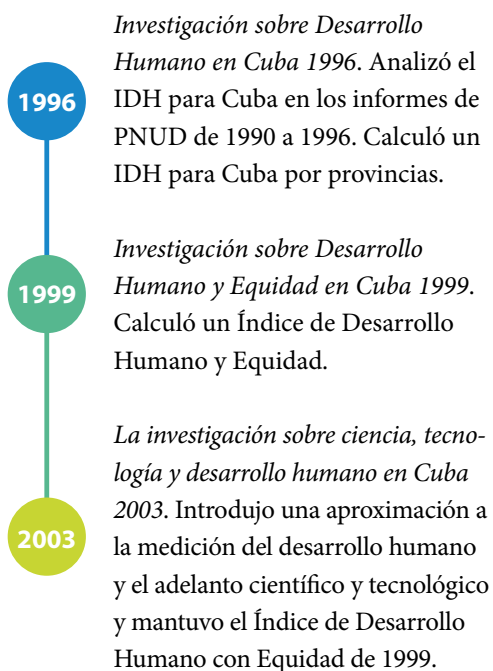
También en este caso se hizo un análisis comparativo con los países de América Latina y el Caribe, con resultados positivos en un grupo de indicadores. En este informe se calculó igualmente un Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad, con 8 dimensiones y sus correspondientes indicadores:

- Desarrollo económico (Volumen de inversiones *per cápita*).
- Consumo personal (Valor de la circulación mercantil minorista *per cápita*).
- Educación (Escolarización de 6 a 14 años en %).
- Salud (Esperanza de vida al nacer).
- Servicios básicos (Población con acceso a agua potable en %).
- Energía (Población con acceso a la electricidad en %).
- Vivienda (Viviendas en buen estado en %).
- Participación política (Votantes en las últimas elecciones en %).

El informe de 1999 incorporó 8 dimensiones, frente a 5 en 1996, pero tomó en cuenta menos indicadores, considerando solo los más relevantes. En el análisis se compararon los indicadores frente a los valores máximos y mínimos de las provincias (CIEM-PNUD, 1996, Nota Técnica N.º 2, pp. 183 a 187).

Un tercer informe se elaboró posteriormente: *La investigación sobre ciencia, tecnología y desarrollo humano en Cuba 2003*, preparado bajo la dirección del CIEM y publicado con el patrocinio del PNUD. Aquí no se modificaron los indicadores para medir el desarrollo humano con equidad que se emplearon en el análisis de 1999, solamente se calculó nuevamente el índice territorial con cifras de 2003 y se analizaron las diferencias con relación al resultado anterior (CIEM-PNUD, 2004). También se introdujo una aproximación a la medición del desarrollo humano y el adelanto científico y tecnológico, pero sin concretar un nuevo índice sintético.

Mediciones del Desarrollo Humano en Cuba en los Estudios Nacionales CIEM-PNUD.



En resumen, en los análisis realizados por los tres estudios anteriores, se aprecian las diferentes soluciones dadas a la no disponibilidad de información oficial suficiente para todo el período analizado; así como la variación en las propias metodologías de cálculo del Informe global del PNUD al elaborar el IDH en

EN LOS ANÁLISIS REALIZADOS POR LOS TRES ESTUDIOS ANTERIORES SE APRECIAN LAS DIFERENTES SOLUCIONES DADAS A LA NO DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN OFICIAL SUFICIENTE PARA TODO EL PERÍODO ANALIZADO

⁷³ Ver CIEM-PNUD "Investigación sobre desarrollo humano y equidad en Cuba 1999" Editorial Caguayo S.A., La Habana, 2000, Nota Técnica N.º 1, p. 175.



cada informe anual. Esta situación permanece en estos momentos y hace más compleja la comparación de los indicadores en los últimos diez años.

11.1. DESARROLLO HUMANO PROVINCIAL: UNA VISIÓN ACTUALIZADA

En la presente investigación se propone actualizar —en primer término— el IDH para Cuba a nivel territorial de las 15 provincias. En un segundo momento se ha trabajado para calcular —por vez primera y en una aproximación inicial— el Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDHM) del país.

Se ha trabajado con la información oficial disponible de la ONEI, que presenta algunas dificultades al procesarla, de acuerdo con la metodología empleada para los cálculos, especialmente en lo referido a la dispersión de los datos, que se aprecia tanto a nivel provincial como municipal.

Al respecto, se sugiere realizar un estudio más detallado de los datos básicos de la ONEI, en un análisis posterior al cierre de este informe. En tal sentido, se estima que pudieran aplicarse otras técnicas estadísticas para mejorar la calidad del estudio, en coordinación con la ONEI. Teniendo en cuenta lo anterior, la información que se ofrece en el presente capítulo debe considerarse preliminar y sujeta a revisiones ulteriores.

Se ha partido de una metodología de cálculo que considera los siguientes elementos:

1. Se ha trabajado con información oficial u oficiosa del Gobierno cubano, y solo se han empleado datos estimados cuando los mismos resultan indispensables para el análisis y cuentan con una base científicamente fundamentada. En todos los casos se evaluaron los indicadores por:

a. La consideración del período de tiempo, el alcance (nacional, territorial), la comparabilidad de los datos, con un contenido claramente definido y técnicamente apropiado.

b. Los datos son pertinentes desde el punto de vista normativo, fiables, susceptibles a la desagregación, válidos, y posibles de medir de manera consecuente a lo largo del tiempo.

2. La información que se ha manejado corresponde aproximadamente a los últimos diez años, contando para ello con cifras de 2006-2007 y 2015-2016 a nivel provincial, y solo para estos últimos años en los indicadores disponibles para el nivel municipal, ya que en la etapa anterior no se procesaron los datos a ese nivel.

3. La comparación de los indicadores se ha realizado respecto a los valores máximos o mínimos según corresponda para cada período. Se consideró el logro relativo como el aporte que cada indicador brinda a la dimensión. En este sentido el aporte se mide entre 0 y 1. En la medida que el resultado del indicador se acerca a 1 es mayor el aporte del indicador a la dimensión. Considerando estos resultados y la metodología del Informe de Desarrollo humano del PNUD, la fórmula establecida fue: $(X_i - \min X_i) / (\max X_i - \min X_i)$.

En estos indicadores —tomando en cuenta para el caso de Cuba el bajo rango de diferenciación entre el máximo y el mínimo en un conjunto de indicadores sociales— se tomaron como referentes valores máximos y mínimos extremos de un conjunto de países, tal y como se reflejan en el Informe de Desarrollo Humano 2016 (PNUD, 2016). (Ver Anexo 10).

En esta fórmula se tuvo en cuenta la significación de los resultados de cada indicador. Por ejemplo, el logro significativo de la Tasa de Mortalidad Infantil es disminuir y el del salario medio es crecer; por tanto, en la

dimensión de salud, la provincia de más alta mortalidad infantil debe ser la que menos aporte al desarrollo y, al contrario, la provincia con mayor salario medio debe ser la que más aporte al desarrollo.

La ponderación de cada indicador fue igual para todas las dimensiones y el índice de cada dimensión resulta del promedio ponderado de cada índice parcial, el que tuvo un peso similar para todos los casos. No obstante, estudios posteriores pudieran considerar una ponderación que permita diferenciar con mayor precisión el aporte de cada indicador.

4. Para facilitar los análisis provinciales, se ha partido de considerar 8 dimensiones similares a las de informes anteriores. Los indicadores por cada dimensión y algunas observaciones sobre los mismos, son los siguientes:

a. Desarrollo económico (Inversiones *per cápita* y gastos del presupuesto *per cápita*). Se trató de introducir la proporción población ocupada / población económicamente activa, pero no se contó con los datos para todas las provincias y se detectaron algunas incongruencias en los mismos. Por otra parte, no se logró un indicador confiable del PIB *per cápita*, tomando en cuenta las distorsiones que introduce la dualidad monetaria y cambiaria.

b. Consumo (Circulación mercantil minorista *per cápita*). Solamente se pudo calcular para la venta en CUP, pues no fue posible obtener las ventas en CUC.

c. Ingreso (Salario medio mensual *per cápita*). No fue posible calcular el salario real por dificultades en la serie histórica del Índice de Precios al Consumidor. En trabajos posteriores se trataría de incluir la serie de pagos por pensiones de la seguridad social *per cápita*.

d. Educación (Grado de escolaridad media de la población mayor de 6 años y Nivel de

matrícula de las enseñanzas primaria, media y superior).

e. Salud (Esperanza de vida al nacer y tasa de mortalidad infantil en menores de un año por 1000 nacidos vivos).

f. Servicios básicos (Cobertura de agua potable, cobertura de saneamiento, consumo facturado de electricidad al sector residencial *per cápita*, índice de calidad de las viviendas [estimado] y viviendas terminadas *per cápita*). No se obtuvo directamente el índice de calidad de las viviendas del Censo 2012. En su lugar se calcularon las viviendas no en buen estado, tomando para las de condiciones regulares y malas, los datos de las clasificadas como cuarterías, bohíos, improvisadas y otras. No obstante, este cálculo debería precisarse posteriormente⁷⁴.

g. Medio ambiente (Carga contaminante *per cápita* [kg. DBO/habitante/año], gastos de inversión para la protección del medio ambiente *per cápita* y superficie cubierta de bosques).

h. Participación política (Porcentaje de votantes en las elecciones para elegir diputados a la ANPP en 2017-2018).

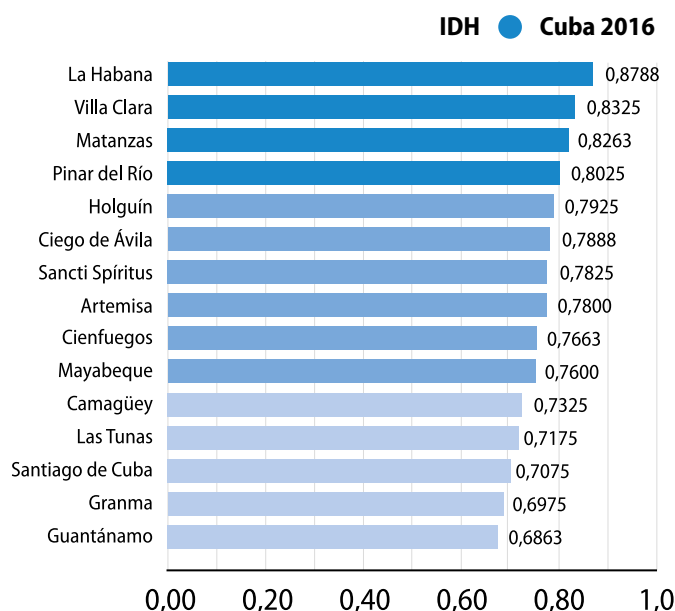
11.2. CÁLCULO INICIAL DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO PROVINCIAL (IDHP) 2016

Los datos obtenidos para cada dimensión en el 2016 muestran los valores del Gráfico 11.1, con informaciones de los años 2015 y 2016 (Ver Anexos 15 al 20).

En el análisis comparativo entre los territorios no se tomó en cuenta el caso del Municipio Especial Isla de la Juventud (MEIJ), ya que no se encuadra en las características de

⁷⁴Ver ONEI "Censo de Población y Viviendas Cuba 2012. Informe Nacional" La Habana, enero del 2014, Tabla V.2.

Gráfico 11.1. Índice de Desarrollo Humano Provincial (IDHP). Cuba: 2016.



Fuente: Elaborado por los autores a partir de la información oficial de la ONEI. Ver Anexos 15 y 16.

las provincias y los índices obtenidos producen una desviación poco útil al análisis con el resto de los territorios⁷⁵.

Los criterios que se aplican en este informe para calificar y poder comparar los niveles de desarrollo humano a nivel provincial (IDHP 2016) son los siguientes:

- Desarrollo humano muy alto: Índices iguales o superiores a 0,80.
- Desarrollo humano alto: Índices entre 0,75 y 0,79.
- Desarrollo humano medio: Índices entre 0,65 y 0,74.
- Desarrollo humano bajo: Índices con valores hasta 0,64.

⁷⁵No obstante, se debe destacar que los indicadores del MEIJ resultan significativos y expresan el resultado de la política especial de atención que recibe este municipio por parte de la dirección del país.

Los resultados se aprecian en la Tabla 11.1.

En la información obtenida en 2016 destacan los siguientes elementos:

1. Se mantiene una diferenciación entre La Habana y el resto de las provincias en el IDHP, pero más atenuada. De tal modo, si bien la diferencia de la capital con la 5ª provincia que le sigue se mantiene en 0,09 puntos, la diferencia entre el 1.º y 2.º lugar es de 0,05. Existe un segundo grupo de provincias de muy alto desarrollo humano que se mantienen diferenciadas del resto y que incluye, después de La Habana, a Villa Clara, Matanzas y Pinar del Río en los lugares segundo al cuarto.

2. A continuación, se ubican, con alto desarrollo humano, Holguín, Ciego de Ávila, Sancti Spíritus, Artemisa, Cienfuegos y Mayabeque, que solo se diferencian entre sus extremos por 0,03 puntos en los lugares del quinto al décimo. En los casos de Villa Clara, Matanzas, Holguín y Ciego de Ávila se acelera su desarrollo a partir de las inversiones en el turismo, mientras que Artemisa recibe un impulso apreciable con la inversión en el puerto y la Zona Especial de Desarrollo del Mariel a partir del 2013.

Tabla 11.1. Clasificación de los Índices de Desarrollo Humano Provincial (IDHP). Cuba: 2016.

Desarrollo	IDHP	%
Muy alto	4	27
Alto	6	40
Medio	5	33
Bajo	0	0
Total	15	100

Fuente: Elaboración propia. Ver anexos 15 y 16.





LOS RESULTADOS DEL CÁLCULO DEL IDH PROVINCIAL CONFIRMAN LA TENDENCIA A UN MENOR DESARROLLO RELATIVO DE LAS PROVINCIAS DE LA REGIÓN ORIENTAL

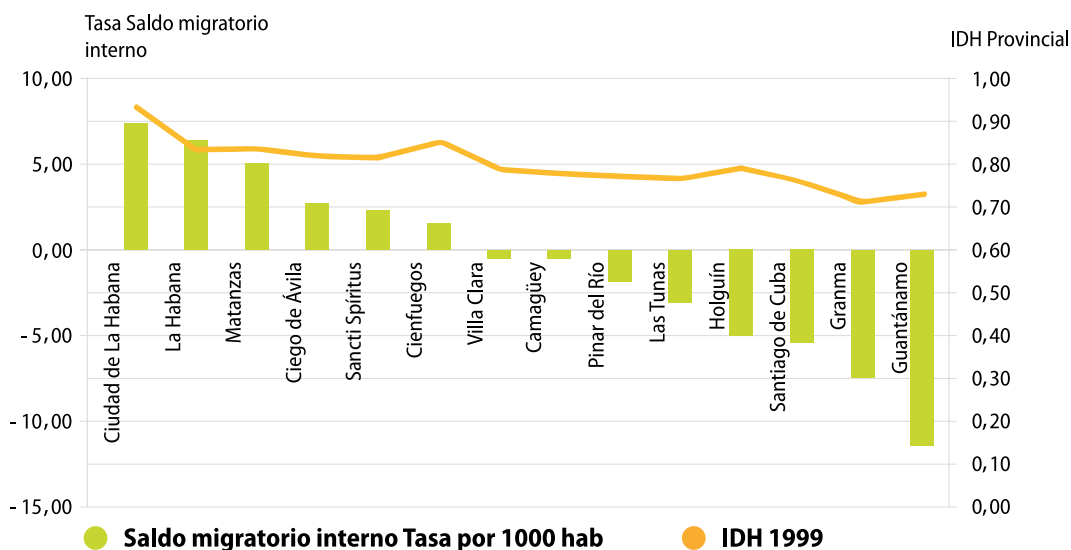
3. Otro grupo, con desarrollo humano medio, incluye a Camagüey y cuatro de las provincias orientales (Las Tunas, Santiago de Cuba, Granma y Guantánamo) que ocupan los últimos lugares. Ninguna provincia se clasifica como de bajo desarrollo humano, según la metodología aplicada.

Como puede apreciarse, existen diferencias importantes en el nivel provincial, que mantienen las tendencias presentes en análisis de informes anteriores. De tal modo, en los extremos de la distribución se ubican

La Habana —con desarrollo muy alto— y Guantánamo, con desarrollo medio en la parte inferior de la escala, entre el resto de las provincias.

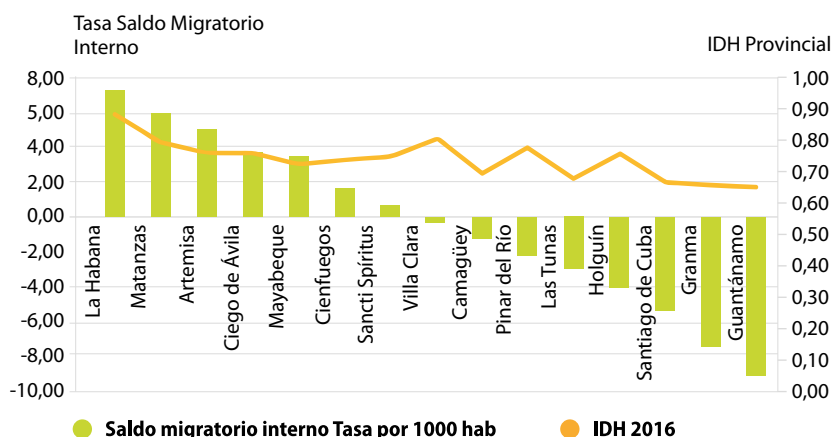
Estos resultados del IDHP, al ser comparados con la investigación nacional del IDH de 1999, confirman la tendencia del menor desarrollo relativo de las provincias de la región oriental. Dicha realidad refuerza la dirección de desplazamiento del movimiento migratorio interno —de oriente a occidente— con similares patrones a los de hace 20 años, como se muestra en los gráficos 11.2 y 11.3.

Gráfico 11.2. Comparación entre el IDHP y el saldo migratorio interno de las provincias. Cuba: 1999.



Fuente: Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 11.3. Comparación entre el IDHP y el saldo migratorio interno de las provincias. Cuba: 2016.



Fuente: Fuente: Elaboración propia.

11.2.1. Cálculo del Índice de Desarrollo Humano Provincial (IDHP) para 2007

Los datos obtenidos para el año 2007 —aplicando la misma metodología del IDHP 2016 con sus 8 dimensiones— se muestran a continuación en la Tabla 11.2.

Para lograr una mayor coherencia en el análisis, se partió igualmente de no considerar al MEIJ por las razones ya explicadas. Cabe señalar que en los estudios anteriores que se realizaron tampoco se incluyó.

En esta versión no fue posible una compatibilización total de los datos anteriores de la provincia La Habana con Artemisa y Mayabeque en la actualidad. No obstante, se aprecia una clara diferenciación entre Artemisa en relación a Mayabeque a favor de la primera.

Los resultados de aplicar la metodología

Tabla 11.2. Posiciones de los IDHP. Cuba: 2003, 2007 y 2016.

Provincias	ITDHE (2003)	IDHP (2007)	IDHP (2016)
Pinar del Río	9°	9°	4°
La Habana	3°	14°	---
Artemisa	---	---	8°
Mayabeque	---	---	10°
Ciudad de La Habana / La Habana	1°	1°	1°
Matanzas	5°	3°	3°
Villa Clara	7°	6°	2°
Cienfuegos	2°	4°	9°
Sancti Spiritus	6°	5°	7°
Ciego de Ávila	4°	2°	6°
Camagüey	10°	8°	11°
Las Tunas	8°	13°	12°
Holguín	11°	6°	5°
Granma	14°	11°	14°
Santiago de Cuba	12°	12°	13°
Guantánamo	13°	10°	15°

Fuente: Elaboración propia. Ver Anexo 15.

Nota: En el cálculo de los IDH provinciales para los tres años referidos en esta tabla (2003, 2007 y 2016) no se utilizaron los mismos valores máximos, y los indicadores expresados en términos de valor aparecen a precios corrientes, lo que limita una comparación de los índices entre cada uno de esos años. Además, si bien los indicadores utilizados en 2007 y 2016 son similares, para 2003 estos no coinciden en todos los casos.

empleada en el 2016 para el análisis del 2007 muestran los siguientes resultados principales:

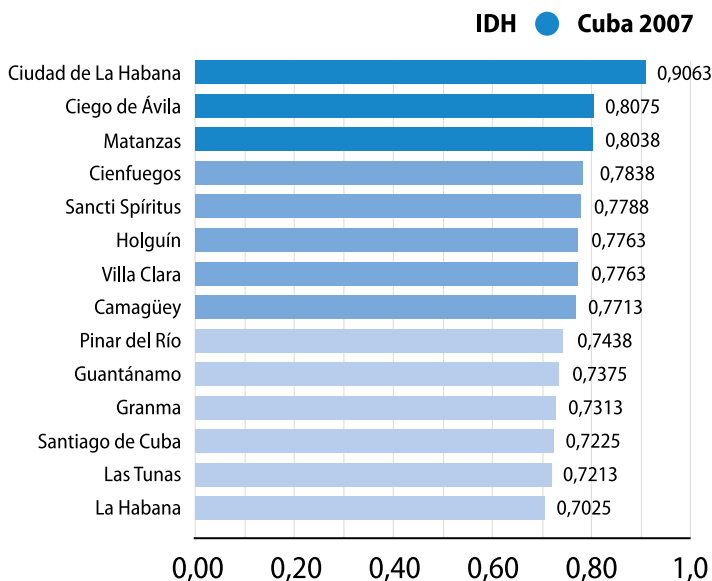
- La provincia de La Habana —denominada en el 2010 como Ciudad de La Habana— sigue ocupando el primer lugar, tal como ocurrió con las mediciones de 1996, 1999 y el 2003, así como en el análisis de 2016.
- De acuerdo al IDHP 2007, otras provincias con muy alto desarrollo humano incluyen a Ciego de Ávila y Matanzas.
- A continuación, se ubican cinco provincias con alto desarrollo humano: Cienfuegos, Sancti Spíritus, Holguín, Villa Clara y Camagüey. Los últimos lugares en el análisis del 2007, con desarrollo humano medio, lo ocupan nuevamente las provincias orientales excepto Holguín, y se ubica en el último lugar la antigua provincia de La Habana, hoy Artemisa y Mayabeque.

Si se hace un resumen en el ordenamiento del IDHP para los años 2007 y 2016, añadiendo el análisis del Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad (ITDHE) calculado en el 2003, se obtiene el resumen por los lugares que ocupó cada territorio (Ver Tabla 11.2).

En este análisis debe recordarse que el progreso o retroceso en las posiciones de cada territorio en el IDHP es relativo. Debe tomarse en cuenta que la situación de las provincias entre 2007 y 2016 puede mostrar casos de retrocesos solo porque el resto avanzó más rápido, o también mostrar avances en determinadas provincias porque el resto retrocedió.

También resulta conveniente aclarar que las posiciones de las provincias dependen esencialmente de la estructura económica territorial de Cuba, que responde a características muy específicas, ya que se trata —en primer lugar— de un país que ha permanecido bloqueado durante casi seis décadas, que ha

Gráfico 11.4. Índice de Desarrollo Humano Provincial (IDHP). Cuba: 2007.



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos oficiales de la ONEI. Ver Anexo 15.

avanzado —aunque no suficientemente— en la transformación estructural de la economía, donde se mantiene una elevada dependencia de las importaciones, una baja tasa de inversiones y una fuerte restricción de recursos financieros, entre los elementos más importantes.

11.3. CÁLCULO DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO MUNICIPAL (IDHM)

Un examen de las posibilidades de desarrollo humano de un país no estaría completo si no se incluye el análisis de la dimensión municipal. Es en este nivel donde se expresan con mayor claridad las causas que determinan los problemas territoriales, tanto a nivel de la población residente como a nivel institucional, y se identifican las barreras para su solución.

Como se ha observado por otros autores, “los análisis a escalas territoriales provinciales pueden encubrir, distorsionar y metamorfosear relativamente la realidad, por lo que un acercamiento desde la teoría y la práctica al

diseño efectivo de estrategias de desarrollo territorial a escala local tiene que basarse, con la mayor objetividad posible, en la identificación de las características del espacio a un nivel más concreto, que refleje con precisión los problemas de asimetrías y diferenciaciones que requieren ser atendidos” (Alonso y Bell, 2013).

Ciertamente, el estudio a nivel municipal no se incluyó en los trabajos anteriores realizados por el CIEM. En tal sentido, la experiencia acumulada reveló la complejidad técnica del estudio y la imposibilidad de obtener información relevante a nivel del municipio en el momento en que estos estudios se efectuaron⁷⁶.

No obstante, esto no significa que a nivel de algunas provincias o para un grupo de indicadores, no se hayan realizado importantes investigaciones del nivel municipal, que no es posible pasar por alto.

Acercamientos a la medición del desarrollo humano a nivel municipal

- Estudio de los académicos Elier Méndez y María del C. Lloret, titulado *Índice de desarrollo municipal para la provincia de Villa Clara en Cuba* (Méndez y Lloret, 2011). Este trabajo aporta 11 indicadores —aproximadamente similares a los que se emplearon en los análisis provinciales hasta ese momento— que incluyen aspectos económicos, sociales y ambientales, cuya medición permitió comparar la situación de los municipios de la provincia de Villa Clara. El resultado del análisis arrojó tres categorías

de municipios: 3 con una mala situación, 9 con una situación intermedia y 1 con buena situación.

- Estudios realizados en la provincia Cienfuegos por los académicos Francisco A. Becerra y Jesús R. Pino, que se sintetizan en un trabajo titulado *Desarrollo socioeconómico local en Cienfuegos. Mediciones a escala municipal y estrategias de transformación desde el territorio* (en Everleny y Torres, 2014). En este análisis se trabajó con 3 dimensiones: económica-espacial, demográfica-laboral y social, en las que se utilizaron 4 indicadores en el primer caso, 3 en el segundo y 4 en el tercero. Estos indicadores se agregaron posteriormente en un Indicador de Desarrollo Municipal. Como resultado del estudio para el período 1987-2012 se clasificaron cuatro municipios de peor comportamiento, tres de un comportamiento medio y uno de mejor comportamiento.

- Estudios realizados por el IPF. Entre los trabajos desarrollados destaca el documento *Clasificación de los municipios según características de su desarrollo social y nivel de vida* (IPF, 2005). Este trabajo —basado en indicadores socioeconómicos— permitió ordenar los municipios en cuatro categorías que abarcaron todo el país: municipios con situaciones favorables, desfavorables, más desfavorables y críticos, donde un 64 % de los clasificados como desfavorables y críticos se ubicaron en las provincias orientales.

- Estudios desarrollados en el proyecto de la Iniciativa Local de Desarrollo Municipal, organizados por el MEP en los años 2000, con el objetivo de “aumentar la capacidad de planificación del gobierno municipal; propiciar una mayor iniciativa y competitividad en las actividades de la economía del territorio; solucionar problemas territoriales y de tipo intersectorial a partir del uso de recursos propios; y establecer relaciones institucionales más integradas” (Jam, 2007).

⁷⁶ El último estudio realizado por el CIEM en 2003 contó únicamente con datos a nivel provincial. Solamente a partir de 2002 la ONEI comenzó un trabajo de estandarización de la información de los anuarios estadísticos a nivel provincial. Los anuarios estadísticos a nivel municipal comenzaron a estar disponibles solo a partir de finales de los años 2000. Ver de CEPAL “Inventario de los servicios estadísticos en Cuba” Enero 24 de 2003, LC/MEX/R.833 en www.repositorio.cepal.org.

Este programa inicialmente se desarrolló en los municipios La Palma (Pinar del Río), Martí (Matanzas), Yaguajay (Villa Clara), Río Cauto (Granma) y El Salvador (Guantánamo). En el año 2010 la metodología de la IMDL se hizo extensiva a todo el país⁷⁷.

- Estudios desarrollados como parte de PADIT, iniciativa liderada por el MEP, en alianza con el PNUD. Estos trabajos se han llevado a cabo en el marco del proyecto “Apoyo estratégico a la implementación de la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial Sostenible en Cuba” en 6 provincias: Pinar del Río (2 municipios), Artemisa (3 municipios), La Habana (2 municipios), Cienfuegos (2 municipios), Sancti Spíritus (3 municipios) y Holguín (2 municipios). Estos estudios han sido realizados por el MEP y el IPF, entre ellos se incluye el Índice de Desarrollo Territorial (IDT), calculado por el IPF a nivel municipal.

- Estudios que se vinculan al análisis de temas puntuales a nivel municipal. En este caso se encuentran —entre otros— los trabajos sobre turismo en Pinar del Río, de M. González y Z. Hernández (2007); los relativos a las desigualdades sociales en Ciudad de La Habana, de Luisa Iñiguez y Omar Everleny Pérez (2004); los relativos a la planificación a nivel local de Victoria Pérez y M. Argüelles (MEP, 2009); el estudio del desarrollo en el municipio Yaguajay, de J. Olivera (2004); y el documento rector para el desarrollo de los proyectos en el municipio Habana Vieja⁷⁸.

- Estudio realizado por la Dirección del Censo de Población y Viviendas del 2002 de la ONEI: *Índice de Clasificación de Municipios y Provincias según características de Viviendas y Población residentes en las mismas*. Este estudio tuvo como fuente los datos del Censo de Población y Viviendas de 2002. Para las variables de las viviendas se consideraron características físicas y los servicios disponibles en las mismas; en el caso de la población se tomó en cuenta

edad, nivel de educación y actividades relacionadas con la ocupación.

- Desde el punto de vista conceptual, se cuenta con un grupo de trabajos desarrollados por autores cubanos, entre los que cabe destacar el estudio de Julia Matilde Campos sobre consideraciones teórico-metodológicas en el desarrollo local (2011); el ensayo de Luisa Iñiguez y Mariana Ravenet sobre la heterogeneidad del desarrollo local en Cuba (en Guzón *et al.*, 2006) y el libro de Alodia Alonso y Rosa Bell que contiene un análisis integral del desarrollo local en Cuba (Alonso y Bell, 2013).

Sin embargo, a pesar de la relativa abundancia de estudios sobre el desarrollo humano a nivel municipal o incluso provincial, no ha sido posible hasta el presente construir un Índice de Desarrollo Humano Municipal que parta de un análisis integral y posibilite las comparaciones entre todos los municipios de Cuba. Así, los indicadores que se han empleado en la mayoría de los trabajos que intentan un análisis más integral, no incluyen el estudio de todos los municipios del país, carecen —en muchos casos— de indicadores básicos sobre la dimensión económica y la dimensión ambiental, centrándose en aspectos de orden social o en temas específicos del municipio, y no son comparables entre municipios o provincias.

Desde luego, el resultado de las investigaciones reseñadas anteriormente servirá para referir y ampliar aspectos que permitan un análisis general del municipio en el desarrollo del país, a partir de la elaboración de un IDH Municipal, que será el objetivo inicial de este estudio, para lograr una medición más completa.

⁷⁷ Ver del Ministerio de Economía y Planificación “Instrucciones metodológicas para la iniciativa municipal de desarrollo local”, La Habana, 2010.

⁷⁸ Ver el “Plan Maestro para la Revitalización Integral de la Habana Vieja” Oficina del Historiador de Ciudad de La Habana, 2012 en www.planmaestro.ohc.cu.

EL ENFOQUE PROPUESTO SUPONE APLICAR A NIVEL MUNICIPAL EL ANÁLISIS DE LAS CAPACIDADES CREADAS PARA EL DESARROLLO HUMANO, TOMANDO EN CUENTA LAS OPORTUNIDADES EXISTENTES PARA ELLO E INTEGRANDO LOS ODS

11.3.1. Cuestiones metodológicas a tomar en cuenta para el cálculo del IDH municipal

El enfoque propuesto supone aplicar a nivel municipal el análisis de las capacidades creadas para el desarrollo humano, tomando en cuenta las oportunidades existentes para ello. Para alcanzar esos objetivos, se parte del estudio previo de esas oportunidades y capacidades a nivel provincial, abarcando las dimensiones económicas, sociales y ambientales. Adicionalmente se integrará la evaluación de los ODS (Ver Anexos 11 al 14).

Con posterioridad y en base a los resultados de este trabajo, podrá realizarse un análisis que ponga de manifiesto la sinergia entre las dimensiones propuestas y los ejes estratégicos incluidos en las bases del plan de desarrollo del país hasta el 2030, así como comparaciones internacionales —particularmente con América Latina y el Caribe— en los casos en que sea factible.

Como base inicial del análisis, se consideraron los 168 municipios y se trató de establecer comparaciones entre ellos en el marco de una provincia, así como a nivel de todo el país, según la misma metodología de cálculo aplicada para la medición de los datos a nivel provincial. En este sentido, como los estudios conocidos sobre los municipios tienen como objetivo principal el desarrollo territorial, una forma de agrupar los territorios deberá ser examinada cuidadosamente con posterioridad —una vez se cuente con la base de datos pertinente— a los efectos de evitar sesgos que contaminen el análisis.

No obstante, en las comparaciones se han considerado las diferenciaciones necesarias que permitan ubicar adecuadamente municipios, de acuerdo con las características de la población residente en los mismos, y las actividades económicas predominantes. Esto

considera —por ejemplo— su inclusión en polos de desarrollo turístico y zonas económicas especiales, como el caso de la Zona Especial de Desarrollo del Mariel y también el Municipio Especial Isla de la Juventud.

Todo esto a los efectos de reflejar adecuadamente tanto los aspectos comunes, como la heterogeneidad del desarrollo alcanzado. Un tratamiento especial también se requerirá en el caso de los municipios de la capital del país, las capitales provinciales y el Municipio Especial Isla de la Juventud. La evaluación de los indicadores a comparar incluye como metodología de cálculo básicamente los elementos ya mencionados en el cálculo del IDHP (ver epígrafe 11.1).

Finalmente se complementará, en la medida de lo posible, el análisis de los resultados alcanzados con otros estudios parciales realizados en el país y que fueron reseñados anteriormente. También se tendrá en cuenta el criterio de especialistas de: IPF, CEPDE-ONEI, CEDEL, INIE, CEDEM, CE-GESTA, entre otras instituciones.

La propuesta de indicadores por las diferentes dimensiones ha tenido en cuenta los siguientes aspectos:

- Su disponibilidad a nivel municipal en la mayoría de los territorios.
- Su análisis a nivel provincial realizado previamente.
- Su congruencia con el análisis a nivel de capacidades y oportunidades para el desarrollo humano de la población.

Los indicadores que en el diseño metodológico se propone emplear se agrupan en cuatro dimensiones: económica, social, ambiental y política, cubriendo 10 indicadores (Ver Anexos 11, 12, 14).

Dimensión económica

- Volumen de inversiones por habitante. Es un indicador que expresa las potencialidades de desarrollo de un territorio, tomando en cuenta que es un factor determinante para lograr un crecimiento económico sostenible y es un elemento clave para el cambio estructural que demanda la economía.
- Salario nominal medio mensual. Expresa la capacidad de satisfacer una parte sustancial del consumo de la población trabajadora, de entidades estatales básicamente. En este punto vale destacar que el salario continúa siendo el ingreso principal de los trabajadores estatales. Sin embargo, este indicador no incluye los sistemas de estimulación en divisas (CUC) y en el mismo inciden la inclusión o no del sistema de pagos por resultados en el sector productivo. A pesar de esta limitación, se considera que el dato del salario nominal de que se dispone sigue reflejando las características de la estructura económica del país.
- Valor de la circulación mercantil minorista por habitante. Expresa la adquisición de bienes transables fundamentales para la vida de la población.

Dimensión social

- Tasa de mortalidad infantil por mil nacidos vivos. Es un indicador básico de la salud y de la calidad de vida de la población, al reflejar un factor fundamental en su capacidad de reproducción.
 - Por ciento de población mayor de 60 años. La esperanza de vida al nacer no se dispone a nivel municipal. En su lugar se utiliza la población mayor de 60 años para expresar la duración alcanzada en la vida de la población.
- En este sentido, la población mayor de 60 años, si bien puede verse como un dato que refleja la necesidad de una erogación finan-

ciera mayor para la política social, también puede considerarse como un factor compensatorio ante la tendencia demográfica que muestra una población joven que decrece.

- Viviendas terminadas por mil habitantes. Expresa la disponibilidad de un elemento fundamental para la vida de la población.
- Tasa bruta de matrícula de las enseñanzas primaria, media y superior. Expresa el potencial educacional de la población como elemento clave para el desarrollo del país.

Dimensión ambiental

- Volumen de inversiones para la protección del medio ambiente por habitante. Expresa el compromiso para atenuar los efectos del cambio climático y en general el deterioro ambiental en cada territorio.
- Índice de boscosidad por municipio. Muestra la presencia de un importante factor de mitigación como sumidero natural de gases de efecto invernadero, a lo que se añaden diversos servicios ecosistémicos que ofrecen los bosques.

Dimensión política

- Por ciento de personas que votó en las elecciones de 2017-2018. Muestra la participación de la población en la gestión política del país.

La valoración de los indicadores se muestra en los Anexos 11, 12, 13 y 14.

En los indicadores seleccionados se replican del nivel provincial los de Inversiones por habitante, Salario medio mensual, Circulación mercantil minorista por habitante, Tasa bruta de matrícula en los distintos niveles de enseñanza, Tasa de mortalidad infantil por 1000 nacidos vivos, Viviendas terminadas por 1000 habitantes, Gasto de inversión para el medio ambiente por habitante, Índice de boscosidad y % de votación en las elecciones generales de 2017-2018.



11.3.2. Resultados del cálculo del IDH municipal (IDHM)

Los resultados de las mediciones realizadas a nivel municipal del IDH presentan un conjunto de singularidades que es preciso tomar en consideración:

- Los Anuarios Estadísticos Municipales comenzaron a elaborarse por la ONEI solo a partir de 2008-2009, por lo que no es posible obtener información oficial sistemática anterior a esa fecha que sirva de base para comparaciones en el tiempo.
- A diferencia de los estudios anteriores llevados a cabo a nivel provincial a partir de 1996, no existen trabajos previos que cubran todos los municipios del país y que sirvan de base para la comparación de los indicadores, si se exceptúan los casos ya referidos de Cienfuegos, Villa Clara y el índice de clasificación de municipios del Censo de Población y Viviendas de 2002. Otras encuestas que se realizan —aunque los resultados no sean públicos— tampoco ofrecen datos de todo el universo de municipios del país.
- Si bien en la mayoría de los territorios se cuenta con la selección de los 10 indicadores que se utilizaron para el análisis, se presentaron carencias de información importantes, que se manifestaron con fuerza en municipios de las provincias La Habana, Mayabeque y Matanzas, lo que obligó a un trabajo de búsqueda con la Dirección de la ONEI para completar la información referida a: Circulación mercantil minorista, Tasa bruta de matrícula en las enseñanzas primaria, media y superior, Viviendas terminadas, así como para actualizar el porcentaje de población que votó en las elecciones de 2017-2018.
- Con el objetivo de completar un mejor análisis sustentable de la dimensión de medio ambiente, se incorporó a esta dimensión el Índice de boscosidad disponible para los 168 municipios. La información utilizada se elaboró por la Dirección Forestal, Flora y Fauna Silvestre del MINAG. Por otro lado, en el análisis del indicador se detectaron dificultades metodológicas que deberán abordarse en estudios posteriores.
- Para elaborar un criterio de ordenamiento de la posición que ocupa cada municipio, fue

LA MEDICIÓN DEL IDH MUNICIPAL REFLEJA UNA ELEVADA DIFERENCIACIÓN ENTRE LA DIMENSIÓN ECONÓMICA Y LA SOCIAL A FAVOR DE LA ÚLTIMA

ENTRE LOS MUNICIPIOS CON MAYOR IDHM DESTACAN AQUELLOS CON UN FUERTE IMPACTO DEL TURISMO EN LOS ÚLTIMOS 20 AÑOS

necesario emplear no solo los parámetros que se utilizan para el IDH del país, el cual se ciñe únicamente a los indicadores de esperanza de vida al nacer, nivel de escolarización e ingreso. En su lugar se logró una representación más completa del IDHM con los 10 indicadores ya mencionados, luego de examinar detalladamente la información disponible para ese objetivo.

De tal modo, al utilizarse un conjunto mayor de indicadores a nivel municipal, se amplía el rango del ordenamiento a emplear. Por esa razón, se consideraron otros criterios a la hora de establecer la calificación del IDH Municipal, estableciéndose cuatro categorías: Desarrollo humano muy alto, alto, medio y bajo, según una escala de valores asignados a los indicadores utilizados.

Los resultados obtenidos a partir de las mediciones realizadas se presentan de la siguiente forma: en una primera reflexión se resume la posición de los municipios a nivel de país en el IDH. Se incluye un análisis más detallado del IDHM en la dimensión económica y en la dimensión social, computando los 10 mejores y peores municipios en cada dimensión (Ver Anexos 21 y 22).

- Se incluye el análisis del IDHM a nivel de cada provincia, examinando el nivel de diferenciación que existe entre los distintos municipios.

11.3.2.1. Resumen de la posición de los municipios a nivel de país

La clasificación del Índice de Desarrollo Humano de los municipios a nivel nacional es diferente a la clasificación provincial, ya que responde a la incidencia de la desagregación de los datos municipales, así como a la disponibilidad de los mismos en cuanto a su registro. Además, a este nivel se exige que los indicadores seleccionados se expresen en términos *per cápita*, lo que agrega otro sesgo a la clasificación del índice municipal, teniendo

en cuenta que existen numerosos municipios de baja población y otros superpoblados. De lo que se trata, por tanto, es de acercar el índice a una distribución normal, jerarquizando los conocimientos y supuestos que derivan de la tendencia histórica, todo lo cual minimiza el margen de los errores estadísticos.

Para clasificar el desarrollo de los diferentes municipios a nivel nacional, se adoptó una escala en la cual se califica a los territorios según el siguiente índice.

Desarrollo muy alto:	Índices iguales o superiores a 0,55
Desarrollo alto:	Índices de 0,50 a 0,54
Desarrollo medio:	Índices de 0,45 a 0,49
Desarrollo bajo:	Índices hasta 0,44

Los resultados obtenidos se observan en la tabla 11.3⁷⁹, donde IDHM es el Índice de Desarrollo Humano Municipal, IDHDE es el Índice de Desarrollo Humano en la Dimensión Económica y el IDHDS es el Índice de Desarrollo Humano Dimensión Social.

Los datos reflejan una elevada diferenciación entre la dimensión económica y la social a favor de la última, que solo se compensa parcialmente en el índice global.

11.3.2.2. Análisis del IDH municipal total a nivel del país

Con las salvedades metodológicas apuntadas, pueden ordenarse los 10 mejores municipios del país. El resultado sería el siguiente:

⁷⁹ No se incluyeron los índices correspondientes al Municipio Especial Isla de la Juventud.

ENTRE LOS 10 MUNICIPIOS MEJOR CLASIFICADOS EN EL IDHM, SÓLO TRES CORRESPONDEN A CAPITALAS PROVINCIALES

El mayor IDHM del país lo ostenta Sagua la Grande, con 0,67, que clasifica como de desarrollo humano muy alto. En este caso influye el impacto de su desarrollo industrial histórico en el contexto de la provincia Villa Clara, así como la influencia del desarrollo turístico. En un análisis del período 1990-1999⁸⁰, este territorio se clasificaba como de desarrollo medio dentro de la provincia de Villa Clara. En la dimensión económica y en la social del IDHM este municipio, ocupa el lugar 27°. Llama la atención que no se trata de un municipio capital provincial —Santa Clara ocupa el lugar 7.º del país con un IDHM de 0,59.

Los 10 municipios mejor clasificados en el IDHM son —además de Sagua la Grande— Plaza de la Revolución (0,65), Ciénaga de Zapata (0,63); Morón y Pinar del Río (0,60); Sancti Spiritus, Segundo Frente y Santa Clara (0,59); Mariel y Viñales (0,58). Cabe notar que solo tres municipios corresponden a capitales provinciales.

Entre este grupo de municipios de mayor calificación en el IDHM, destacan aquellos con un fuerte impacto del turismo en los últimos

20 años: Sagua la Grande, Plaza de la Revolución, Viñales y Morón. Otros han sido objeto de fuertes procesos inversionistas aparte del turismo —Mariel y Santa Clara—, lo cual indica que han sido programas nacionales los que han actuado de forma determinante sobre estos territorios para ubicar el IDHM. Se debe destacar que el municipio Ciénaga de Zapata ocupa el tercer lugar, influido en gran medida por el índice de participación política, los indicadores sociales y por el alto resultado del índice de boscosidad.

Ocupan los 10 últimos lugares en el IDHM los siguientes municipios en orden ascendente: Urbano Noris, Quivicán, Alquizar, Cueto, Jimaguayú y Centro Habana, con una calificación de 0,43; y Jobabo, Cruces, Ciro Redondo y Pedro Betancourt con un índice de 0,44.

En el caso de Quivicán, el municipio ocupa el penúltimo lugar en los indicadores de la dimensión económica —junto a Campechuela y Bolivia— y sufrió el impacto de la reestructuración de la industria azucarera. Esto último también está presente en los casos de Urbano Noris, Cueto, Ciro Redondo y Jobabo, fundamentalmente. Cabe destacar la situación de Alquizar, que se ubica entre los diez de peor desempeño en las dimensiones económica y social en el país.

Por último, los 13 municipios peor ubicados se localizan en 9 provincias, concentrándose 3 en Holguín, 2 en Cienfuegos y 2 en Las Tunas.

EL MUNICIPIO CON MEJOR CALIFICACIÓN EN EL ÍNDICE DE LA DIMENSIÓN ECONÓMICA ES EL DE MATANZAS

Tabla 11.3. Cantidad de municipios según la clasificación del IDHM: IDHM integrado, índice parcial para la dimensión económica (IDHE) e índice parcial para la dimensión social (IDHS). Cuba: 2016.

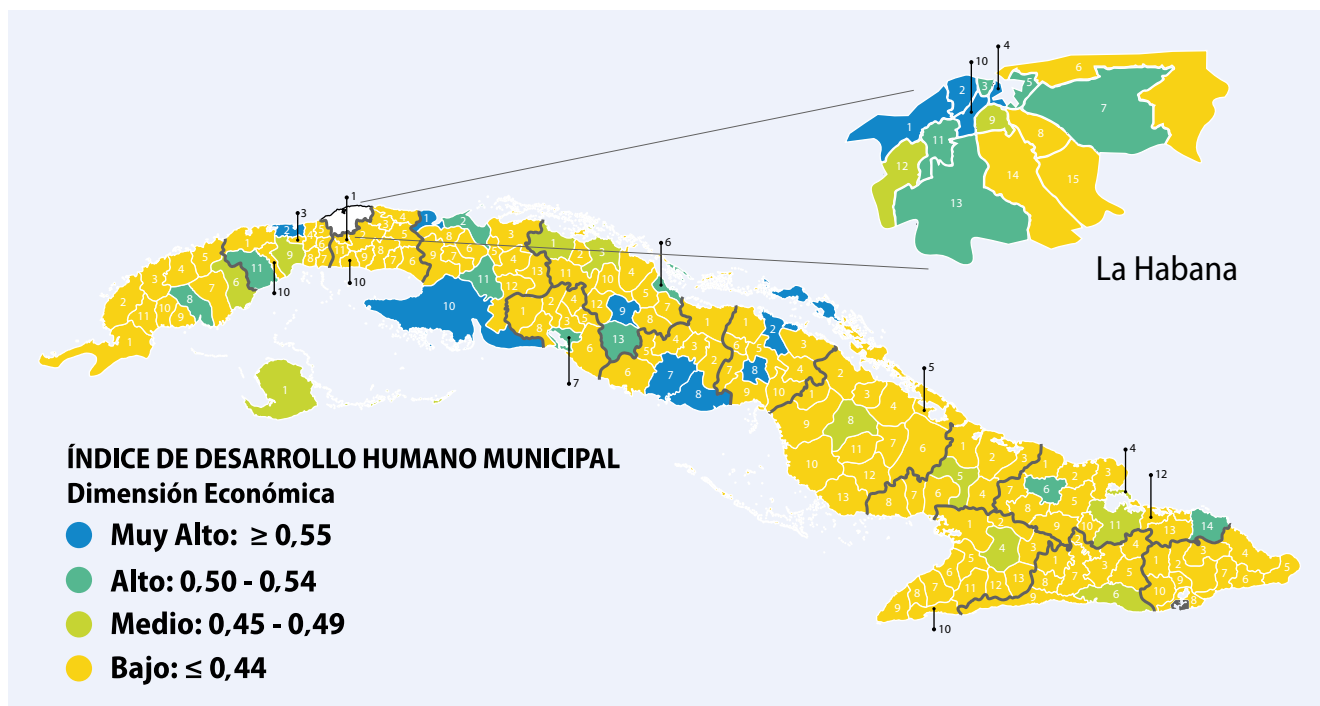
Desarrollo humano	IDHM	%	IDHE	%	IDHS	%
Muy alto	29	17,3	12	7,1	125	74,4
Alto	51	30,4	14	8,3	33	19,6
Medio	75	44,6	13	7,7	10	6,0
Bajo	13	7,7	129	76,9	0	0,0
Total	168	100,0	168	100,0	168	100,0

⁸⁰ Ver Méndez y Lloret (2011). En este trabajo se utilizó un grupo de solo tres dimensiones para el análisis.

11.3.2.3. Análisis de las dimensiones económica y social a nivel municipal

El municipio con mejor calificación en el Índice de la Dimensión Económica (Mapa 11.1) es el de Matanzas (0,65), seguido por La Sierpe (0,65) y Mariel (0,61), y después por 5 municipios con similar nivel de calificación (de 0,58): Ciénaga de Zapata, Santa Clara, Playa, Habana Vieja y Ciego de Ávila; otros tres con un índice de 0,57: Sancti Spiritus, Cerro y Morón.

Mapa 11.1. Índice de Desarrollo Humano Municipal. Dimensión Económica. Cuba: 2016.



Fuente: Elaborado por los autores a partir del cálculo del IDHM (Ver datos de los municipios en Anexo 21).

En la distribución expuesta se aprecia el impacto —directo e indirecto— del turismo en 5 municipios (Matanzas, Santa Clara, Habana Vieja, Ciego de Ávila y Morón). Los restantes presentan una actividad económica de importancia en la última década.

Los 10 territorios con menor Índice de la Dimensión Económica son San Nicolás (0,20), Campechuela (0,21), Quivicán (0,21), Bolivia (0,21), Batabanó (0,22), Báguanos (0,22), Alquizar (0,22), Rafael Freyre (0,23), Lajas (0,23) y Ciro Redondo (0,23).

En estos casos destaca la presencia de algunos municipios que, con la reestructuración azucarera, perdieron lo que había sido su actividad económica fundamental hasta entonces. Por otro lado, entre los 10 peores se ubican 3 municipios de la provincia de Mayabeque y 2 de Ciego de Ávila.

En el Índice de la Dimensión Social (Mapa 11.2), el municipio mejor situado es Plaza de

la Revolución (0,83), y le siguen Cabaiguán (0,74), Sancti Spiritus (0,73), Caibarién (0,73), Fomento (0,72), Habana Vieja (0,72), Pinar del Río (0,72), Santa Clara (0,71), Yaguajay (0,71) y Playa (0,69). En este grupo destacan 4 municipios ubicados en Sancti Spiritus y 3 en La Habana. Se observa un mayor nivel de igualdad entre los distintos territorios, donde el 94 % de los municipios presentan un desarrollo alto o muy alto (Mapa 11.2).

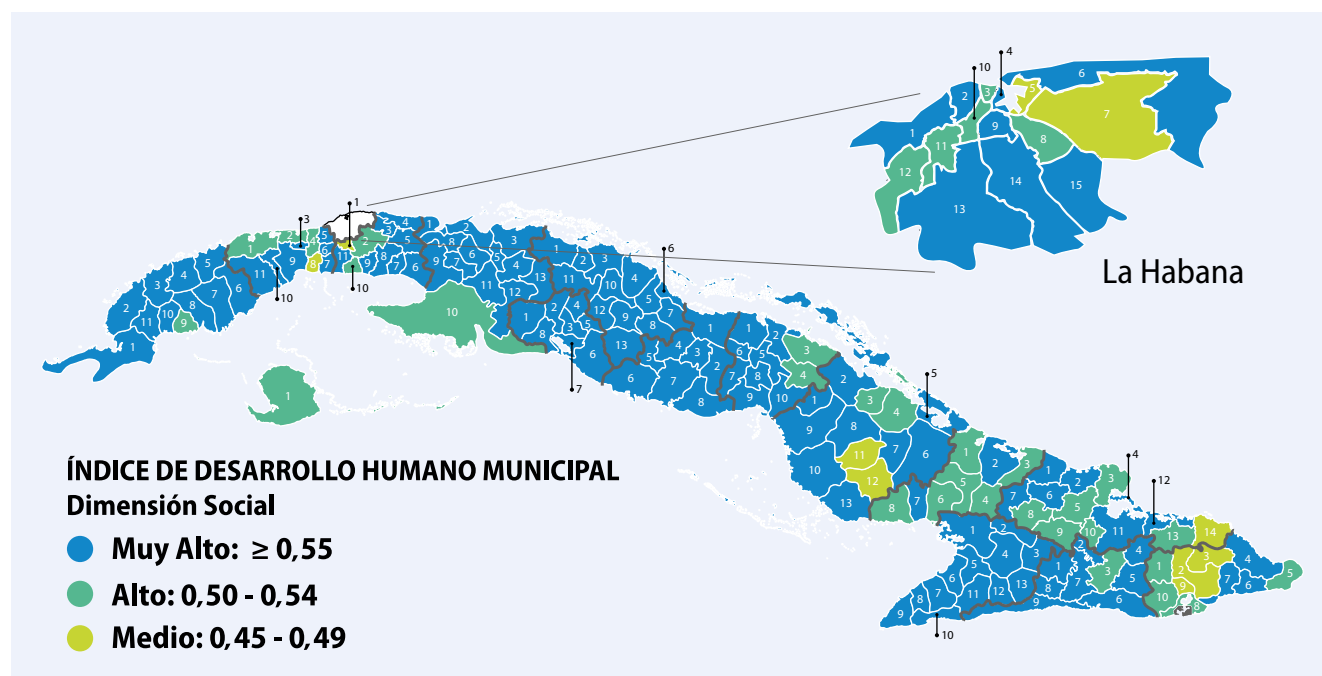
Los 10 municipios de más bajo Índice de la Dimensión Social son Yateras (0,46), Najasa (0,47), Bejucal (0,47), Moa (0,48), Guantánamo (0,48), seguidos por 5 municipios con igual calificación (0,49): Alquizar, Jimaguayú, Guanabacoa, Manuel Tames y Regla. En este grupo destaca la presencia de 3 municipios de la provincia de Guantánamo.

Finalmente, llama la atención la presencia del municipio Alquizar entre los peores del país, tanto en su dimensión económica como social; y resalta la presencia de Habana Vieja,

LA MAYOR DESIGUALDAD ENTRE LOS MUNICIPIOS SE PRESENTA EN LAS PROVINCIAS QUE CLASIFICAN COMO DE MAYOR DESARROLLO ECONÓMICO, ENTRE ELLAS, LA HABANA, MATANZAS, CIENFUEGOS, VILLA CLARA Y SANCTI SPÍRITUS

LA HABANA VIEJA, SANCTI SPIRITUS Y SANTA CLARA SE ENCUENTRAN ENTRE LOS MEJORES MUNICIPIOS EN AMBAS DIMENSIONES: ECONÓMICA Y SOCIAL

Mapa 11.2. Índice de Desarrollo Humano Municipal. Dimensión Social. Cuba: 2016.



Fuente: Elaborado por los autores a partir del cálculo del IDHM (Ver datos de los municipios en Anexo 21).

Sancti Spiritus y Santa Clara entre los mejores municipios en ambas dimensiones.

11.3.2.4. Análisis del IDHM a nivel de cada provincia

Este análisis comprende una evaluación de los comportamientos de los IDH de los municipios dentro de cada provincia, por lo que estos resultados no coinciden con las cifras obtenidas del cálculo de los 168 municipios a escala nacional.

A nivel de las diferentes provincias resalta un grupo de municipios que presentan una situación crítica, al acumular una serie de rasgos negativos en los indicadores analizados. Para medir el nivel de diferenciación en la provincia, se ha tomado el IDHM de los peores municipios y se compararon con el del mejor municipio provincial, lo cual puede dar una idea de la desigualdad extrema presente al interior de una provincia en el desarrollo de un grupo de territorios.

En general, considerando todas las provincias, la desviación de los índices mínimos en relación a los máximos es del 32 % como promedio, lo cual puede considerarse un índice de polaridad a considerar adecuadamente para el desarrollo municipal. Por otra parte, lo relevante de esta brecha es que, a nivel provincial, se presenta mayor homogeneidad, mostrando, sin embargo, cómo impactan decisivamente en la tendencia del desarrollo local las políticas de desarrollo nacional diferenciales.

Las mayores desigualdades por encima del promedio se registran en los municipios Alquizar (37,5 %) en Artemisa; Centro Habana (36,7 %) en La Habana; Báguanos (35,4 %) en Holguín; Cruces (34,9 %) en Cienfuegos; Cifuentes (34,1 %) en Villa Clara; Pedro Betancourt (33,8 %) en Matanzas; y Jatibonico (32,9 %) en Sancti Spiritus. Por otro lado, las menores desigualdades se registran en Jobabo / Majibacoa (23,1 %) en Las Tunas; Yara (24,1 %) en Granma; El Salvador (26,8 %) en Guantánamo; Quivicán (29,5 %) en Mayabeque; Ciro Redon-

Tabla 11.4. Comparación de los IDHM máximos y mínimos por provincia. Cuba: 2016.

Provincia	IDHM mínimo de cada provincia	IDHM máximo de cada provincia	Por ciento (relación entre el IDHM mínimo y máximo de cada provincia)
Pinar del Río	San Luis 0,57	Pinar del Río 0,83	68,6
Artemisa	Alquízar 0,50	Mariel 0,80	62,5
La Habana	Centro Habana 0,50	Plaza de la Revolución 0,79	63,3
Mayabeque	Quivicán 0,55	Güines 0,78	70,5
Matanzas	Pedro Betancourt 0,49	Cárdenas 0,74	66,2
Villa Clara	Cifuentes 0,56	Sagua La Grande 0,85	65,9
Cienfuegos	Cruces 0,56	Cienfuegos 0,86	65,1
Sancti Spíritus	Jatibonico 0,57	Sancti Spíritus 0,85	67,1
Ciego de Ávila	Ciro Redondo 0,55	Morón 0,79	69,6
Camagüey	Jimaguayú 0,57	Camagüey 0,82	69,5
Las Tunas	Majibacoa/Jobabo 0,60	Las Tunas 0,78	76,9
Holguín	Báguanos 0,53	Mayarí 0,82	64,6
Granma	Yara 0,60	Bayamo 0,79	75,9
Santiago de Cuba	Mella 0,62	Segundo Frente 0,90	68,9
Guantánamo	El Salvador 0,60	Imías 0,82	73,2
Promedios	0,56	0,82	68,3

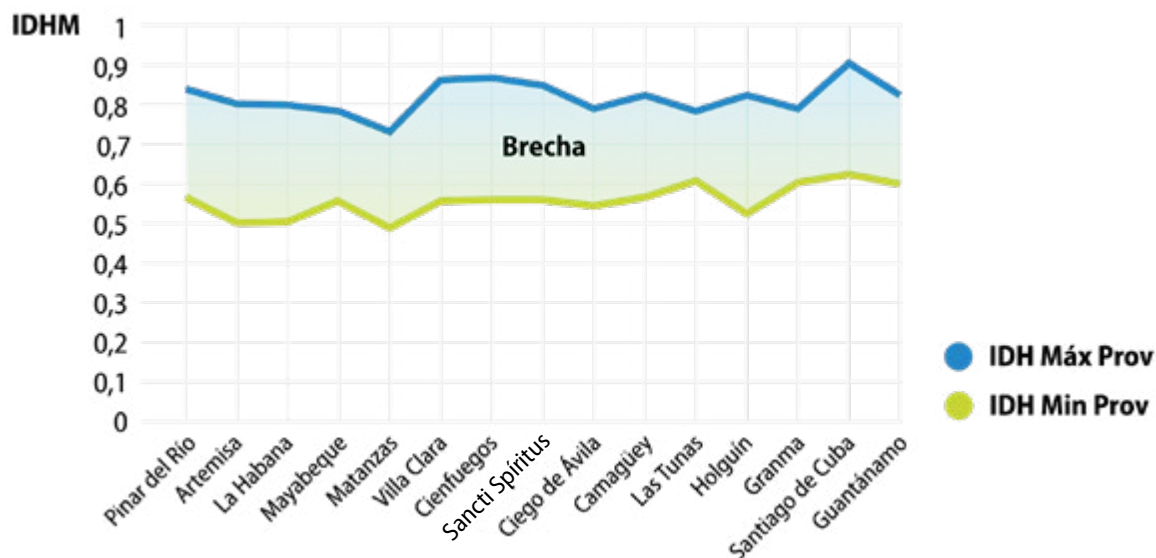
Fuente: Elaborado por los autores a partir del cálculo del IDHM.

do (30,4 %) en Ciego de Ávila; Jimaguayú (30,5 %) en Camagüey; y en Mella (31,1 %) y San Luis (31,4 %), que corresponden a Santiago de Cuba y Pinar del Río, respectivamente.

Los niveles de diferenciación muestran lo siguiente:

- Niveles con valores superiores o iguales al 32 % (mayor diferenciación) = 7 provincias.
- Niveles con valores inferiores al 32 % (menor diferenciación) = 8 provincias.

Gráfico 11.5. Comparación entre la desigualdad entre los IDHM máximos y mínimos de cada provincia. Cuba: 2016.



Fuente: Elaborado por los autores a partir del cálculo del IDHM y del IDHP.

El nivel de diferenciación municipal más pronunciado se encuentra en Artemisa —que ocupa el 8º lugar en el IDHP— y el menor en Las Tunas —que ocupa el lugar 12º—, lo que nuevamente subraya la necesidad de profundizar en las razones que llevan a estas situaciones en la actualidad. Por una parte, cuatro provincias orientales de menor desarrollo relativo son las que tienen menor desigualdad entre sus municipios. Por otra, la mayor desigualdad entre los municipios se presenta en las provincias que clasifican como de mayor desarrollo económico, tales como La Habana, Matanzas, Cienfuegos, Villa Clara y Sancti Spiritus. Estos resultados muestran que no hay una clara relación entre los niveles de desarrollo y la reducción de la desigualdad en los territorios provinciales.

Destaca la provincia de Villa Clara, que transita positivamente de 2007 a 2016 como la segunda provincia de Cuba, en cuanto a su IDHP y logra determinada homogenei-

dad entre sus territorios. Sus 12 municipios tienen IDHM por encima del 0,50, logrando estabilizar su brecha interna.

En cuanto a la desigualdad interna de las provincias se aprecia la relación directa que tiene con el resultado del IDH en las provincias, como se muestra en el Gráfico 11.5.

En relación a estudios anteriores, en un análisis realizado en la provincia de Cienfuegos⁸¹ durante el período 1987-2012, los municipios en peor situación eran Cruces y Lajas en ese orden. En el actual estudio se repite la situación en el caso de Cruces.

En el caso de Villa Clara⁸², para un análisis que cubrió los años 90, los municipios de peor situación eran Manicaragua, Santo Domingo y Corralillo, mientras que Sagua la Grande clasificaba como de desarrollo medio. La situación de Cifuentes parece haber evolucionado negativamente en un período más reciente o bien se ha estancado, lo que deberá estudiarse con más detalle.

⁸¹ Ver Becerra y Pino (2014).

⁸² Ver Mendez y Lloret (2011).

Finalmente, el estudio desarrollado por el IPF en 2006⁸³ ubicaba como municipios críticos en un 64 % a aquellos situados en las provincias orientales. Si se toman los datos de los municipios con IDHM inferiores a 0,50 (IDHM medio o bajo), se aprecia que este grupo incluye 32 municipios de las cinco provincias orientales, para un 19,5 % del total de territorios del país, y 59,3 % del total de municipios de esas provincias.

Esta situación debe suponer una ligera mejoría relativa en estos territorios en los últimos 20 años, especialmente a través de los programas de desarrollo del turismo y los promovidos por la Comisión Gubernamental para la Atención a las Provincias Orientales (CGAPO), que funcionó a nivel de gobierno entre 1996 y 2009. No obstante, tanto a nivel provincial como municipal, los indicadores muestran que esta zona de Cuba continúa siendo la de menor desarrollo relativo respecto al resto del país.

11.4. CONSIDERACIONES GENERALES

A pesar de los ingentes esfuerzos para fomentar un desarrollo más equitativo en todo el país, no todos los cambios estructurales que se han logrado han contribuido a un mejor IDH. Inciden también desproporciones estructurales que no han podido ser superadas en todos estos años, cuestión que reclama una política que permita aprovechar mejor las potencialidades de los diferentes territorios.

La medición del desarrollo de un país se hace más compleja en la misma medida en que se desagregan los territorios que lo componen, tomando en cuenta el mayor nivel de variables a considerar y el número de muestras a medir, especialmente en lo referido al análisis municipal, donde se presentan dificultades con la captación de estadísticas a ese nivel.

La garantía de homogeneidad y coherencia de los datos recopilados se ha tratado de asegurar en la medida de lo posible, aunque subsisten

territorios que presentan sesgos importantes, los que deberán ser objeto de un análisis más detallado en estudios posteriores.

Al no existir estadísticas municipales oficiales en fechas anteriores a los años 2008/2009, no ha sido posible una comparación integral de los indicadores en el tiempo. No obstante, se han tomado en cuenta estudios provinciales previos —Cienfuegos y Villa Clara— que cubrieron todos los municipios, para tener un punto de referencia aproximado de su evolución, así como los análisis realizados por el IPF hasta 2006.

Las mediciones desarrolladas muestran una evolución positiva a nivel provincial, aunque sin cambios apreciables en el orden en que se ubican los territorios. Persiste una clara diferenciación negativa de las provincias orientales en relación al resto del país, aunque la misma tiende a atenuarse en alguna medida, especialmente en el caso de Holguín. Esta tendencia de las provincias orientales se ratifica con la evolución del movimiento migratorio interno de los últimos 20 años, donde desde Ciego de Ávila hacia el este se ubican las principales provincias emisoras de migrantes hacia el centro y occidente del país.

Las mediciones a nivel municipal muestran una evolución social mucho más favorable en relación a la dimensión económica de los territorios. También resulta evidente que los cambios económicos más positivos que se registran resultan puntuales, como en los casos de Mariel, Sagua la Grande y Morón. Las transformaciones registradas se asocian principalmente a decisiones adoptadas a nivel de país en el ámbito infraestructural y del turismo, y no a desarrollos locales. Igualmente los avances no son integrales, ya que —aun en los casos económicamente mejores— se manifiestan importantes diferencias entre su desarrollo económico y social.

⁸³ Ver IPF (2006).

**A PESAR DE LOS
INGENTES ESFUERZOS
PARA LOGRAR UN
DESARROLLO MÁS
EQUITATIVO EN
TODO EL PAÍS, NO
TODOS LOS CAMBIOS
ESTRUCTURALES QUE
SE HAN LOGRADO HAN
CONTRIBUIDO A UN
MEJOR IDH**

**LAS TRANSFORMACIONES
REGISTRADAS
SE ASOCIAN
PRINCIPALMENTE
A DECISIONES
ADOPTADAS A NIVEL
DE PAÍS EN EL ÁMBITO
INFRAESTRUCTURAL Y
DEL TURISMO, Y NO A
DESARROLLOS LOCALES**

Tomando en cuenta el papel de los municipios que se ha definido en la Constitución recién aprobada, cabe señalar —como conclusión preliminar— que los recursos disponibles para un desarrollo a partir de las decisiones territoriales —aporte del 1 % de las entidades del territorio para el desarrollo local y otros recursos presupuestados— no resultan suficientes para cambios estructurales, tanto en el ámbito económico como social.

Finalmente, los resultados de las mediciones del desarrollo local que se han obtenido del

presente trabajo se ubican como los primeros en el país a lo largo de su historia. Es por ello que los mismos deben ser tomados en cuenta como una primera aproximación al estudio de una realidad que resulta en extremo diversa y compleja, y serán indispensables estudios posteriores para su perfeccionamiento.

No obstante, los autores consideran que el informe, teniendo en cuenta la información disponible, refleja un resultado relevante y fundamentado, que podría ser utilizado a corto y mediano plazos para la toma de decisiones.





APÉNDICE

SEIS REFERENTES DE LA EXPERIENCIA CUBANA DE ENFRENTAMIENTO A LA COVID-19 DESDE LA PERSPECTIVA LOCAL



Coordinadores:

Ramón Pichs Madruga
Blanca Munster Infante

Otros autores:

José Luis Rodríguez García

Colaboradores:

Reina Fleitas Ruíz
Gladys Hernández Pedraza
Avelino Suárez Rodríguez
Surama Izquierdo Casanova
Amelia Cintra Diago
Maitté López Sardiñas
Lil María Pichs Hernández
Laura E. Águila Pérez

INTRODUCCIÓN

El cierre de la segunda década del siglo XXI muestra la marca indeleble de la expansión de la COVID-19 por todo el planeta, con posibilidades de mantener su presencia hasta tanto se logre una solución médico-farmacéutica que permita el control efectivo de la enfermedad. La rápida propagación de la pandemia, la profundidad y sincronismo de la crisis socioeconómica que la ha acompañado, y el elevado costo humano provocado por estos eventos han puesto al desnudo las grandes brechas económicas, sociales, ambientales que persisten en el mundo actual. Entre otras cosas, se ha puesto de manifiesto la incapacidad del modelo neoliberal para enfrentar situaciones como la actual pandemia (Borón, 2020).

Si bien la actual pandemia y la crisis socioeconómica han afectado directa e indirectamente a todos, son los países en desarrollo, y en particular los más pobres, los que tienen menor capacidad de respuesta para enfrentar el embate de estos grandes retos globales. En el caso de Cuba, a las limitaciones económicas derivadas de su condición de país en desarrollo, se suma el impacto adverso del recrudecimiento del bloqueo de EE. UU. incluso en tiempos de pandemia. A pesar de estos obstáculos, en el contexto actual Cuba ha puesto su potencial de desarrollo humano y los escasos recursos económicos en función del enfrentamiento a la pandemia, tanto a escala local y nacional como a escala global, mediante la colaboración internacional.

A continuación se presentan seis temas o referentes que muestran algunos de los prin-

cipales elementos de contexto y mecanismos de respuesta en la experiencia cubana ante la COVID-19, con implicaciones para el desarrollo humano local: 1. Impactos de una economía mundial en picada y reforzamiento del bloqueo de EE. UU., aun en tiempos de pandemia; 2. Un sistema de Salud para todos y solidaridad sin fronteras; 3. El reto alimentario; 4. Protección laboral y salarial; 5. Informatización al servicio del desarrollo: Educación y cultura a distancia; y 6. Mayor espacio de la ciencia en la toma de decisiones. A final se exponen algunas reflexiones acerca de la nueva normalidad a construir.

1. IMPACTOS DE UNA ECONOMÍA MUNDIAL EN PICADA Y REFORZAMIENTO DEL BLOQUEO DEL GOBIERNO DE EE. UU., AUN EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Impactos de una economía mundial en picada

Esta evaluación preliminar de las consecuencias de la COVID-19 en el país tiene como punto de partida los impactos de la pandemia y la crisis en la evolución de la economía mundial, dado el carácter abierto de nuestra economía, es decir, su alto grado de dependencia de los vínculos económicos externos. Según estimados del FMI (2020), a mediados de 2020 se proyectaba una caída de -4,9 % en el PIB global para el cierre del año. Entre las principales consecuencias macroeconómicas globales identificadas

hasta el momento, con gran relevancia para Cuba, cabe señalar el desplome de las inversiones extranjeras directas, de los flujos de turismo, de comercio y de remesas internacionales a escala global.

La economía cubana, luego de alcanzar un aumento del 4,4 % del PIB en el 2015, redujo su ritmo de crecimiento promedio del 2016 al 2019 a solo 1,3 %; con un magro crecimiento de 0,5 % en 2019. Se previó inicialmente una tasa del 1 % para el 2020 (Rodríguez, 2020); pero al cierre del año se estimó un decrecimiento anual en el orden del 11 % a precios constantes (Castro, Y., 2020).

Los impactos adversos de la negativa coyuntura internacional para la economía cubana se han sentido con particular crudeza en las actividades vinculadas al comercio exterior y las finanzas internacionales, en particular el financiamiento externo y la inversión extranjera (EIU, 2020).

Así, por ejemplo, en marzo del 2020 el país se vio forzado a cerrar el turismo debido a la COVID-19. Aunque en el primer cuatrimestre del 2020 llegaron a Cuba casi 985 000 turistas, esto representó un descenso del 49 % en los visitantes internacionales con relación al mismo período del año precedente.

Tomando en cuenta la situación existente, el 4 de mayo del 2020 la dirección del país anunció el ajuste del Plan de la Economía para 2020, y a inicios de junio 2020 aprobó las indicaciones para la elaboración de la estrategia económica a implementar para la etapa post COVID-19 (Periódico *Granma*, 2020). Esta estrategia se desarrollaría en dos etapas. Una primera etapa para la recuperación más inmediata de la actividad económica, que cuenta con tres fases, las que se aplicarían gradualmente en función del control que se vaya logrando sobre la pandemia en el país, situando como primera prioridad la salud de la población. La segunda etapa corresponde al fortalecimiento económico

para enfrentar una crisis prolongada a nivel global, que supone la aplicación de medidas de carácter coyuntural y estructural a desarrollar entre el 2020 y el 2021.

El desarrollo de la estrategia de recuperación se llevará a cabo en circunstancias complejas, y en estas condiciones los problemas coyunturales —a corto plazo— y los estructurales —a mediano y largo plazo— no deben verse como fenómenos independientes. En tal sentido, hay dos temas centrales donde esta conjunción se aprecia muy claramente: la seguridad alimentaria y el incremento de los ingresos en divisas por la vía de las exportaciones de bienes y servicios, unido a la reducción de los gastos mediante la sustitución de importaciones.

A pesar de la complicada situación planteada, el país cuenta con fortalezas y alternativas para rebasar la crisis y retomar la senda del desarrollo, lo que demanda importantes transformaciones en la política económica en aspectos —muchos de ellos ya acordados— que será preciso emprender en lo inmediato.

El papel de los territorios (provincias, municipios y comunidades) ha sido clave durante el enfrentamiento a la pandemia y a la crisis global. Ha resultado evidente el protagonismo adquirido por estas instancias y sus autoridades en la implementación de las acciones de respuesta ante estos retos, al tiempo que muestran un alto grado de articulación con el gobierno central. Estas acciones han puesto a prueba a las nuevas estructuras de gobierno a todas las instancias, surgidas a partir de los cambios refrendados por la nueva Constitución de la República.

Reforzamiento del bloqueo de EE. UU. aun en tiempos de pandemia

La agresividad desplegada por el gobierno norteamericano contra Cuba se reforzó de manera notable desde 2019, con 121 nuevas

medidas punitivas implementadas desde entonces hasta inicios de octubre 2020 (Mesa Redonda, 2020) que incluyeron la plena aplicación de la Ley Helms Burton y la persecución a los embarques de petróleo enviados desde Venezuela a Cuba. Esto provocó que la economía llegara a funcionar solo con el 50 % del combustible necesario desde septiembre del 2019, luego de un hostigamiento que se inició en abril de ese año (Rodríguez, 2020).

En consecuencia, el impacto del bloqueo de EE. UU. desde abril de 2019 hasta marzo de 2020 fue del orden de los 5 570,3 millones de dólares; y los daños acumulados durante casi seis décadas de aplicación de esta política ascendieron a 144 413,4 millones de dólares, a precios corrientes (MINREX, 2020). Durante el mandato presidencial de D. Trump (hasta inicios de octubre de 2020) se habían aplicado 21 penalidades a instituciones norteamericanas “por violar las regulaciones” del bloqueo, con un monto de más de 3 000 000 000 de dólares (Mesa Redonda, 2020).

El recrudescimiento del bloqueo se ha mantenido aun en las condiciones de emergencia humanitaria provocadas por la COVID-19. Así, por ejemplo, el gobierno de EE. UU. ha adoptado nuevas medidas dirigidas a impedir la llegada de remesas a Cuba desde febrero 2020, lo que incluye el bloqueo a la empresa FINCIMEX encargada de gestionar dichas remesas desde el exterior. Con anterioridad se había limitado el envío de remesas a Cuba a \$1000 trimestrales y en el 2020 la compañía *Western Union* las redujo adicionalmente. Estimados recientes relevan que esos envíos desde EE. UU. caerán significativamente en 2020 (THCG, 2020).

En medio de la pandemia, el gobierno de EE. UU. ha obstaculizado la adquisición por parte de instituciones cubanas de materias primas y equipos para enfrentar la enfermedad, así como los insumos para la producción farmacéutica (Alonso, R. *et al.*, 2020a). Tal fue

el caso de las presiones ejercidas sobre dos suministradores habituales de respiradores artificiales a Cuba, que optaron por detener sus ventas de esos artículos a la isla. También se han intensificado los intentos de la actual administración estadounidense por desacreditar la colaboración médica cubana, lo que ha incluido una intensa escalada mediática con esos propósitos.

Este reforzamiento del bloqueo del gobierno de EE. UU. acentúa su carácter extraterritorial y, además de tener un alto costo socioeconómico en general para Cuba, ha afectado en particular diversas experiencias y emprendimientos del desarrollo local. Tal es el caso, por ejemplo, de numerosas actividades económicas privadas (ej. hospedaje, cafeterías y restaurantes, ventas de artesanías, opciones de transporte, entre otras), que proliferaron en torno al sector turístico en diversas localidades urbanas y rurales en los últimos años, y han visto caer súbitamente sus niveles de actividad a partir de las más recientes restricciones aplicadas por el gobierno norteamericano.

2. UN SISTEMA DE SALUD PARA TODOS Y SOLIDARIDAD SIN FRONTERAS

Un sistema de Salud para todos anclado en el ámbito local

Una vez más la Estrategia de Atención Primaria de la Salud (APS) en Cuba, con una clara expresión a escala local, ha tenido que desplegar todas sus potencialidades para enfrentar un reto epidémico de grandes proporciones; esta vez en la lucha frente a la pandemia (COVID-19). Antes ya lo había hecho con la neuropatía y el dengue hemorrágico, desde que ese nivel de atención a la salud se materializara a partir de la década de los años 60. Dadas las características de la actual pandemia, en esta ocasión el esfuerzo rebasa ampliamente las experiencias anteriores.

La estrategia de enfrentamiento a la COVID-19 en Cuba se ha diferenciado notablemente de la aplicada en otros países, en primer término, por la gratuidad de los servicios de salud, la movilización de todas las fuerzas médicas y paramédicas necesarias para atender los enfermos y la disponibilidad de los medicamentos y las instalaciones hospitalarias suficientes para ello (Sánchez, O. & Moreno, E., 2020).

El sistema cubano de instituciones de salud opera a lo largo del país desde los espacios locales y comunitarios. Al cierre del 2019, todos los municipios contaban con las instituciones de la APS a las cuales se le asignaron, durante la pandemia, tareas esenciales en la detección y seguimiento y prevención de la COVID-19. Un total de 449 policlínicos y 26 173 médicos de la familia, ubicados en las comunidades con su personal de enfermería, se sumaron a esa actividad. Cabe destacar que el 69,4 % de los médicos dedicados a Medicina General Integral, que es la especialidad que cursan los médicos de familia, son mujeres. Ese dato alcanza el 87,8 % en el caso del personal de enfermería de todos los niveles de atención (MINSAP, 2020).

Capacidades del sector de la salud en Cuba

- Dedicar el 27,5 % de su presupuesto nacional a financiar los servicios de salud y asistencia social.
- Cuenta con 479 623 trabajadores de la salud, que representan el 6,6 % de la población en edad laboral, de los cuales el 71,2 % son mujeres.
- Cantidad de habitantes por médico: 116 (86,6 médicos por 10 000 habitantes).
- Cantidad de habitantes por odontólogo: 566 (17,7 odontólogos por 10 000 habitantes).

- Existen 150 hospitales: el 20 % tiene 400 camas o más, el 62,7 % entre 100 y 399 camas y un 17,3 % con menos de 100 camas.

- El Sistema Nacional de Salud dispone de 110 salas de terapia intensiva, 120 áreas intensivas municipales, 449 policlínicos, 111 clínicas estomatológicas, 132 hogares maternos, 12 institutos de investigación, 680 bibliotecas médicas, 155 hogares de ancianos, 295 casas de abuelos, 52 servicios de geriatría y 30 centros médicos psicopedagógicos.

- La formación de recursos humanos de la salud se lleva a cabo en 13 universidades y 9 facultades de Ciencias Médicas, 4 facultades de Estomatología, 1 de Enfermería, 1 de Tecnología de la Salud, 3 de Tecnología y Enfermería, 12 filiales de Ciencias Médicas, la Escuela Latinoamericana de Medicina (ELAM) y la Escuela Nacional de Salud Pública (ENSAP).

- La atención a la salud de la población se complementa con la existencia en el sector de capacidades científicas importantes, incluidos institutos y centros que realizan investigación, desarrollo e innovación.

Fuente: MINSAP. Anuario Estadístico de Salud. Información al 31 de diciembre del 2019, citado por Díaz-Canel y Núñez (2020)

La respuesta a la pandemia se ha basado en la prevención y detección temprana de las personas afectadas. El protocolo del Ministerio de Salud Pública (MINSAP) para el enfrentamiento a la pandemia concibió para los policlínicos la constitución inmediata de consultas especializadas en enfermedades respiratorias agudas.

En la mayoría de los territorios urbanos donde se ha concentrado la mayoría de los casos contagiados, esta entidad resulta mucho más cercana que los hospitales; y ese ha sido

un factor esencial en un contexto donde el transporte público se ha paralizado en los períodos de mayor restricción de movimiento, como parte de las medidas de distanciamiento físico. Las consultas funcionan las 24 horas en un área aislada de esas instituciones y se le asignaron medios de protección a su personal de salud para evitar el contagio.

En la consulta especializada para la detección del enfermo de COVID-19, se aplica el método clínico: examen y encuesta epidemiológica. A todo paciente identificado como posible sospechoso se le traslada para un hospital donde es ingresado para hacerle las pruebas correspondientes.

Los médicos de la familia y su personal de enfermería han participado, junto con los estudiantes de Medicina, en las pesquisas a domicilio para detectar casos con síntomas de enfermedades respiratorias. Se han realizado también tareas de vigilancia epidemiológica para controlar la cadena de contactos de los casos confirmados que se han mantenido aislados en sus casas. También se chequean a los que regresan del hospital una vez que su prueba resulta negativa, hayan padecido o no la enfermedad. Por otro lado, los consultorios del médico de la familia en cada comunidad siguen siendo un eslabón esencial en el Programa Nacional Materno-Infantil.

Además de las tareas de detección de pacientes sospechosos y enfermos de la COVID-19, los médicos y el personal de enfermería de la APS han impartido conferencias en las comunidades para informar a la población sobre el comportamiento de la enfermedad y la forma de prevenir el contagio. En los eventos de transmisión local que se han generado a lo largo de todo el país, en los cuales se aplicaron medidas de distanciamiento físico más severas, este personal de salud ha participado junto a otros actores de la comunidad en la distribución de alimentos a las personas vulnerables

y en el seguimiento a su estado de salud. De manera preventiva, también se ha utilizado un medicamento homeopático (Prevengho-Vir), distribuido en cada comunidad para fortalecer la inmunidad de las personas más vulnerables.

Entre las principales medidas de prevención frente a la pandemia se estableció el uso obligatorio de la mascarilla o nasobuco fuera de las viviendas, el lavado frecuente de las manos y la creación de condiciones económicas y sociales para facilitar el aislamiento físico; por ejemplo, mediante la permanencia de las personas en sus casas la mayor cantidad de tiempo posible. Además, se aplicó el aislamiento de los viajeros provenientes del exterior durante 14 días después de su llegada al país; y se aseguró la cuarentena indispensable —también por 14 días— para el personal médico directamente vinculado a los enfermos.

Secuencia de acciones relacionadas con el enfrentamiento de la pandemia en Cuba (síntesis desde el 11 de marzo hasta el 8 de octubre)

- **11 marzo:** Se detectan los primeros casos. Se inicia la primera fase del enfrentamiento (Fase Preepidémica), luego de un período de preparación de condiciones que comenzó a inicios del año.
- **20 marzo:** Se decide adelantar medidas de las fases 2 (Transmisión Autóctona Limitada) y 3 (Epidémica). Se enfatiza en el aislamiento físico, el uso de nasobucos y la higiene de las manos, como medidas preventivas obligatorias.
- **23 marzo:** Se activan los Consejos de Defensa Provinciales en composición reducida. Se suspenden todas las actividades educativas por un mes. Se suspende el transporte interprovincial en ómnibus, trenes y aviones.
- **24 marzo:** Se regulan las fronteras limitándose la entrada y salida del país. Se cierra el

turismo internacional y se regula la salida escalonada de unos 60 000 turistas que se encontraban en Cuba. Se limitó el ingreso al territorio nacional solo a ciudadanos cubanos y residentes extranjeros permanentes.

- **27 marzo:** Se produce el primer evento de transmisión local limitada. Se inicia la aplicación de cuarentenas en Consejos Populares de diversas provincias por 14 días.

- **7 abril:** Se inicia la fase 2 de enfrentamiento a la COVID-19.

- **18 junio:** Se inicia la primera fase del desmontaje de las medidas aplicadas frente a la COVID-19 desde el 11 de marzo.

- **22 julio:** Comienza una nueva etapa de crecimiento de los casos de COVID-19, especialmente en las provincias occidentales.

- **30 julio:** El Consejo de Defensa de La Habana anuncia la aplicación inmediata de un plan de incremento de las medidas para controlar la situación de la COVID-19 en la provincia.

- **7 Agosto:** La Habana retrocede a la fase de Transmisión Autóctona Limitada.

- **20 agosto:** Se informa que se desarrolla el primer candidato vacunal cubano Soberana 01 contra la COVID-19.

- **1 a 30 septiembre:** Se adopta un conjunto de medidas emergentes más estrictas para frenar los contagios en La Habana. Con posterioridad fueron aplicadas medidas similares a otras provincias (como Ciego de Ávila y Sancti Spíritus) ante el incremento de los contagios.

- **1 octubre:** Se flexibilizan las medidas restrictivas en La Habana.

- **8 octubre:** Se anuncia la actualización de la estrategia cubana de enfrentamiento a la COVID-19; y se define una “nueva normalidad” donde es posible convivir con la enfermedad con un mínimo de riesgo si se cumplen las medidas sanitarias previstas, se eleva la percepción de riesgo de las personas y se articulan debidamente los esfuerzos del Gobierno, con la responsabilidad institucional, social e individual.

Tabla 1. Tasa de letalidad de la COVID-19 (acumulado al cierre del 2 de octubre de 2020).

Indicadores	Mundo	Américas	Cuba
Casos confirmados	34,350,765	16,915,385	5,780
Fallecidos	1,023,876	566,374	122
Tasa de Letalidad (%)	2.98	3.34	2.11

Fuente: Cubadebate (2020).

Para el tratamiento a los enfermos en el país se han aplicado unos 18 medicamentos (83 % producidos en Cuba), para lo cual se contó —como un factor decisivo— con el desarrollo alcanzado por los científicos y el potencial de la industria médico-farmacéutica en la búsqueda sistemática de las alternativas más avanzadas en los medicamentos a emplear. Así, por ejemplo, se destaca la utilización del Interferón Recombinante Alba2b, que se ha enviado a unos 70 países en todo el mundo, la Biomodulina T (para la prevención) y el CIGB 258 (para el tratamiento de casos graves).

El 2 octubre 2020 se registró un acumulado de 636 163 pruebas, y de ellas 5780 resultaron positivas; se acumulaban en esa fecha 122 fallecidos, 2 evacuados y 5118 pacientes recuperados. De los casos positivos, 635 eran menores de 20 años de edad, y de ellos 528 ya estaban de alta médica.



También se ha reportado que en Cuba el 91 % de los pacientes que han contraído la enfermedad se han recuperado, frente una proporción de 75 % a escala mundial y 65 % para las Américas (Mesa Redonda, 2020).

Como se indicó antes, la industria médico-farmacéutica ha constituido un importante respaldo para el sistema de salud cubano, lo que ha permitido al país contar con un nivel razonable de soberanía tecnológica en ese sector (Díaz-Canel y Núñez, 2020).

En sentido general, las capacidades científico-técnicas, institucionales y humanas creadas en el sector de la salud y la industria médico-farmacéutica de Cuba, a lo largo de seis décadas, han resultado un referente clave en el enfrentamiento de la pandemia en el país, con un anclaje efectivo desde el nivel comunitario hasta la escala nacional; y con una fortaleza suficiente para operar paralelamente en misiones de colaboración internacional.

Solidaridad sin fronteras: de lo global a lo local

Un elemento que ha marcado la respuesta de Cuba ante la COVID-19 ha sido la solidaridad dentro y fuera de sus fronteras. La colaboración médica internacional constituye un componente clave de la colaboración internacional cubana desde inicios del período revolucionario hasta la actualidad; y en medio de la expansión global de la COVID-19 este tipo de colaboración ha alcanzado gran visibilidad y reconocimiento mundial.

A inicios de junio de 2020 el ministro cubano de Salud Pública, José Ángel Portal Miranda, informó que “34 brigadas médicas del Contingente Henry Reeve habían sido enviadas a 27 países, atendiendo ya a 61 237 pacientes, en el combate a la COVID-19” (Periódico *Granma*, 2020). Estas brigadas se

suman a las que ya se encontraban laborando en diversos países antes de desatarse la enfermedad. Cabe destacar que en condiciones de pandemia la mano solidaria del personal de la salud cubano ha llegado incluso a países desarrollados como Italia, Andorra y territorios de ultramar de Francia y Reino Unido en el Caribe. No resulta casual, por tanto, que este esfuerzo solidario de Cuba haya sido blanco de crecientes ataques por parte de las autoridades de EE. UU.

En el plano local cubano se destacan numerosas iniciativas basadas en la solidaridad con los más vulnerables. Por ejemplo, durante la COVID-19 muchos campesinos han realizado donaciones de sus producciones a centros de salud y otras instituciones sociales, como parte de un movimiento espontáneo que ha incluido también a cooperativas, empresas estatales y trabajadores por cuenta propia. Otro ejemplo, sobre todo en un primer momento, fue la producción y distribución gratuita de nasobucos (mascarillas) caseros en las comunidades, elaborados por vecinos con posibilidades y habilidades para ello.

Por su parte, los jóvenes universitarios junto a las principales organizaciones de masas a nivel comunitario han creado destacamentos para apoyar la elaboración y distribución de alimentos a los adultos mayores y otras personas vulnerables. Además, realizan otras acciones que forman parte del Plan Estratégico de enfrentamiento a la COVID-19, como las tareas de higienización y distribución de medicinas a los más necesitados. Los estudiantes del Instituto Superior de Diseño (ISDI), de las carreras de Comunicación Social y Psicología, promueven la difusión de informaciones prácticas para responder ante la pandemia, a través de los medios de comunicación cubanos y en las redes sociales, en tanto los estudiantes de Cultura Física aportan iniciativas para realizar ejercicios desde casa.

3. EL RETO ALIMENTARIO

En el contexto de la pandemia, el logro de la soberanía alimentaria en Cuba enfrenta desafíos, como la insuficiente producción nacional de alimentos (en cantidad, variedad, calidad e inocuidad), la baja calidad de gran parte de la tierra agrícola y la dependencia de las importaciones para cubrir las necesidades alimentarias. Además, están presentes las limitaciones para acceder al mercado internacional que impone el bloqueo norteamericano, la alta dependencia de los combustibles fósiles, y las grandes pérdidas del sector agropecuario ocasionadas por el impacto de eventos hidrometeorológicos extremos y el cambio climático. Todo ello en el contexto de una fuerza de trabajo decreciente en muchas zonas rurales.

En cada uno de los municipios se identifican actores que trabajan con las reservas y potencialidades existentes para desarrollar acciones que incrementen la producción de alimentos en las distintas localidades. Estos actores facilitadores incluyen a representantes de los gobiernos locales, cooperativas, representantes a ese nivel de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP), grupos gestores de proyectos comunitarios, universidades, medios de comunicación y organizaciones sociales.

Estas acciones tienen una expresión en todos los territorios, donde se fomenta la producción local de alimentos priorizando los cultivos de ciclo corto y el autoabastecimiento local. Ha sido importante la reconstrucción de las producciones y el acopio de productos frescos para los hogares de ancianos, centros de aislamiento y hospitales.

En medio de las dificultades impuestas por la COVID-19, se destaca la importancia de las iniciativas a nivel local para el desarrollo de la agricultura ecológica; y muchas miniindustrias han ratificado su importancia a lo

largo del país, con resultados alentadores en las localidades. No obstante, el Programa de Autoabastecimiento Municipal se encuentra en una fase inicial de implementación y requiere un nivel mínimo de aseguramiento material que aún no se alcanza.

Entre las experiencias locales que han contribuido a incrementar la disponibilidad de alimentos a partir del autoabastecimiento está la implementación del Programa PRODEL, que desde hace ocho años respalda COSUDE¹ en 27 municipios cubanos.

En el ámbito de la distribución, diversas empresas agroalimentarias acercan sus productos a las comunidades a través de módulos variados, con el objetivo fundamental de evitar aglomeraciones y cumplir con las medidas sanitarias en tiempos de pandemia. En estas experiencias se entregan módulos con viandas, vegetales, frutas y hortalizas, preferentemente de las zonas agrícolas y cooperativas.

Por su parte, el Banco de Crédito y Comercio (BANDEC), que concentra el 70 % de su cartera de préstamos en el fomento de la actividad agropecuaria y cuenta con más de 50 000 clientes, ha concedido créditos para favorecer la producción de alimentos. Con ese objetivo, esta entidad disminuyó las tasas de interés de los créditos a las unidades productoras y a los agricultores que soliciten financiamientos para generar alimentos. Para las unidades productoras y agricultores individuales las tasas de interés se ubican entre un 2,5 % y un 3,5 % anual; y para liquidar la deuda se pueden pactar también amortizaciones a partir de la venta de otras producciones que no son objeto del crédito durante el año. Arroz, frijoles, maíz, vegetales y hortalizas, ganado menor y producción porcina, constituyen líneas de marcado interés nacional, para cuyo desarrollo BANDEC prioriza financiamientos, en estrecho vínculo con la Empresa de Seguros Nacionales para el respaldo de las producciones (González, C., 2020).

¹ Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación.

Los productores de carne de cerdo, por ejemplo, han buscado alternativas para alimentar la masa animal de que disponen, con una reducción del componente importado del alimento animal. En el caso del arroz, un producto básico para la alimentación en Cuba, se han registrado afectaciones por el recrudecimiento del bloqueo de EE. UU. que ha impedido la compra de fertilizantes y otros insumos para la cosecha. Esta situación ha llevado a impulsar la producción de este cereal por las grandes empresas estatales y también por productores locales.

Así, por ejemplo, la provincia de Cienfuegos fue beneficiada con la entrega de nuevos equipos agrícolas de alta eficiencia para la cosecha de arroz, donados por el gobierno de Japón. El objetivo de esta donación es potenciar la producción de semillas con categoría registrada y certificada del cereal, lo que beneficiará a todos los productores cienfuegueros de ese cultivo (Chaveco, O., 2020).

Para dar un mayor impulso a la producción de alimentos por el sector privado y cooperativo, desde el 2008 y hasta inicios del 2020 se distribuyeron 2 300 000 hectáreas de tierra ociosa en usufructo a unos 225 000 agricultores (Alonso, R. *et al.*, 2020b). Como parte de este proceso, se recuperan tierras abandonadas o anteriormente ocupadas por el marabú y afectadas por la prolongada sequía; como ha sucedido en las provincias orientales, sobre todo en Granma y Santiago de Cuba.

Asimismo, se potencia en los municipios el desarrollo de polos productivos de la agricultura, no solo para el autoabastecimiento local sino también para promover las exportaciones. Por su parte, las diversas instituciones científicas enclavadas en los territorios han puesto su capacidad para hacer ciencia en función de apoyar proyectos e iniciativas locales que tributan a la producción de alimentos.

4. PROTECCIÓN LABORAL Y SALARIAL

Un elemento que se destaca en la experiencia cubana frente a la COVID-19 ha sido la aplicación de medidas de seguridad y asistencia social por parte del Gobierno a favor de personas que se han visto obligadas a dejar de trabajar o son vulnerables a la enfermedad. Hasta inicios de julio 2020, en el enfrentamiento de la COVID-19 fueron adoptadas 36 medidas en el orden laboral, salarial y de seguridad social para todos los trabajadores (MTSS, 2020).

Entre otras acciones, se generalizaron las modalidades de trabajo a distancia y teletrabajo, sin afectaciones en el salario ni en otros beneficios establecidos; se aseguró una reubicación a los trabajadores en casos de cierre temporal de actividades, y cuando no fue posible su reubicación recibieron garantías salariales. También se beneficiaron de este tipo de garantías las madres de hijos menores, los adultos mayores de 60 años y menores de esa edad en condiciones de fragilidad en cuanto a su salud. Los enfermos han recibido un subsidio; y los que pasaron a una situación de aislamiento preventivo debido a la pandemia, también fueron protegidos. En todos estos casos continuó el vínculo laboral con las entidades. Además, se han mantenido las pensiones por razones de seguridad social y se concedieron prestaciones monetarias de la asistencia social por insuficiencia de ingresos. Asimismo, los trabajadores por cuenta propia han tenido la opción de suspender temporalmente sus actividades, con los correspondientes ajustes tributarios y contributivos (MTSS, 2020).

De este modo, según información del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), hasta el 11 de mayo de 2020 un total de 138 638 trabajadores estatales vieron interrumpida su labor, especialmente los vinculados al sector turístico, de los cuales un 28 % fueron reubicados en otros puestos y el resto recibió un subsidio del 60 % de su salario a partir del segundo mes de cese de su puesto de trabajo. Por otro

lado, en mayo 2020 ya 600 038 trabajadores se habían acogido a la modalidad de trabajo a distancia desde sus hogares.

También 222 723 trabajadores por cuenta propia se habían acogido a la suspensión de sus actividades, lo que representa un 35 % del total, concentrados en actividades vinculadas directa o indirectamente al turismo. Para estos trabajadores el Gobierno estableció una moratoria fiscal mientras dure la pandemia.

En general, en el sector estatal se mantuvo trabajando el 58 % de las plantillas, en tanto se elevaba el número de núcleos familiares vulnerables hasta 606 945, los que han estado recibiendo diferentes formas de apoyo o asistencia social a cuenta del Presupuesto del Estado [Alonso, R. *et al.* (2020b y 2020d)].

A mediados de 2020, un total de 78 301 madres y padres con hijos en la enseñanza primaria contaban con protección salarial y laboral, así como 10 955 madres con hijos en círculos infantiles (Silva, Y., 2020).

Estas acciones han amparado a personas que no eran vulnerables anteriormente, pero que como resultado de la pandemia han visto sus ingresos drásticamente reducidos. En estas condiciones, los gobiernos municipales y provinciales han aprobado la entrega a personas necesitadas de recursos de primera necesidad, tales como ropa, calzado, lencería, muebles, utensilios de cocinas, colchones y equipos electrodomésticos, entre otros. Además, se descentralizaron los trámites de la asistencia social hacia los territorios, una práctica que ha tenido gran aceptación ya que es en los territorios donde están los problemas y donde pueden analizarse mejor las condiciones de excepcionalidad.

Igualmente, los trabajadores sociales se han vinculado de forma permanente a las unidades de comercio que ofrecen el Servicio de Atención la Familia (SAF), el cual amplió la prestación de mensajería en estos meses. Estos

trabajadores sociales también están presentes en los centros de aislamiento y en los centros de protección social (entidades para las personas con conducta deambulante).

Una característica relevante de las estructuras locales de gobierno es su capacidad para movilizar activos en su radio de acción, lo que aumenta la efectividad de las políticas territoriales para el enfrentamiento a la pandemia y para la reactivación de las economías en esos espacios. Los actores locales han aplicado iniciativas de atención a los grupos vulnerables adaptando las orientaciones nacionales a los tipos de grupos con desventaja en los territorios. Se interviene en la entrega de subsidio para materiales de construcción y el apoyo en los servicios constructivos; así como la agilización de trámites para legalizar viviendas a través de servicios especializados.

La proximidad de los gobiernos municipales y provinciales para la atención a la población resulta un elemento clave que, combinado con la participación activa de la población fortalece la cultura ciudadana. Los gobiernos locales han demostrado mediante diversidad de acciones su capacidad para contribuir al enfrentamiento a la pandemia y han desplegado un amplio repertorio de acciones que han permitido contener los contagios y proteger a los más vulnerables.

5. INFORMATIZACIÓN AL SERVICIO DEL DESARROLLO: EDUCACIÓN Y CULTURA A DISTANCIA

La informatización de la sociedad en Cuba se ha concebido como un proceso para satisfacer las necesidades generadas por las personas en todas las dimensiones de la vida en sociedad, en un esfuerzo por lograr cada vez más eficacia en los procesos económicos, sociales, políticos, y de gestión ambiental con el fin último de aumentar la calidad de vida de las generaciones actuales de cubanos y de asegurar las mismas posibilidades a las generaciones futuras.

La utilización ordenada y masiva de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en la vida cotidiana impacta culturalmente a cualquier sociedad. En Cuba, mucho antes de la COVID-19, el desarrollo de las TIC había sido identificado como un factor estratégico para la transformación productiva del país y para el logro de un desarrollo socioeconómico integral. Consecuentemente, Cuba había comenzado un proceso de informatización de la sociedad, teniendo en cuenta la actualización de las infraestructuras y la creación de capacidades.

Los resultados se aprecian en la expansión de la tecnología 4G en el servicio de telefonía celular, la expansión de la red de Joven Club de computación, con un impacto local directo y 10 700 usuarios para el cierre de 2019 (Rodríguez, K., 2020), el proyecto Gobierno Electrónico, el estímulo del teletrabajo y de múltiples servicios a distancia, como los relacionados con el comercio electrónico y el aumento del uso de las redes sociales digitales, tanto por parte de la población como por parte de otros actores sociales, instituciones, organizaciones y organismos.

Bajo las condiciones de la pandemia, y a pesar de las limitaciones asociadas al reforzamiento del bloqueo estadounidense a Cuba, el proceso de informatización se ha acelerado considerablemente, sobre todo en las áreas antes mencionadas.

Con la pandemia, se ha estrechado la interacción de la ciudadanía con los gobiernos municipales y provinciales a través de los portales web y los perfiles en redes sociales digitales de estas instancias, como parte de la segunda fase del proyecto Gobierno Electrónico, denominada “Interacción” (Rodríguez, K., 2020). Asimismo, a la modalidad de teletrabajo que se emplea desde septiembre de 2019 estaban incorporados 5000 trabajadores al cierre de enero de 2020, 42 000 al término de febrero, y 112 141 para marzo (Nusa, J.D., 2020), o sea,

veinte veces la cifra de dos meses atrás, antes del inicio de la pandemia. Entre los servicios a distancia, sobresale Telebanca, plataforma del Banco Metropolitano S. A. que permite realizar transferencias y pagos desde el teléfono celular, a través de la aplicación Transfermóvil, pasarela conjunta de la Empresa de Telecomunicaciones de Cuba (ETECSA) y el Banco Central de Cuba.

A inicios de julio de 2020, el número de usuarios de la aplicación había crecido en más de 270 000 desde el inicio de la pandemia (Antón, S., 2020). Para septiembre de ese año, la aplicación sobrepasó el millón de usuarios. Solo en agosto de 2020 se registraron 16 millones de operaciones, entre ellas se cuentan el pago de las facturas eléctrica y telefónica por parte de 330 000 familias. Del total de usuarios, el 10,62 % son mayores de 60 años, (unos 100 000 clientes aproximadamente); y el 54,27 % del total de usuarios son mujeres. (Morejón, Y., 2020).

Las tarjetas telebanca gestionadas a través de esta aplicación se encuentran asociadas a las de salarios, pensiones a jubilados y ahorros, y cada vez son más empleadas en operaciones de comercio digital, con lo cual los clientes acceden, por ejemplo, a tiendas virtuales que ofrecen productos de primera necesidad, una opción cuya popularidad creciente se encuentra directamente relacionada con la necesidad de adquirir estos productos manteniendo el distanciamiento físico.

De manera general, muchas aplicaciones digitales creadas antes de la pandemia han ganado popularidad en el contexto de esta, es el caso de Transfermóvil, y otras similares como EnZona (para gestión comercial electrónica), aquellas dedicadas a servicios como entregas a domicilio, y las dedicadas a ofrecer información diversa sobre la COVID-19, las medidas orientadas por instancias gubernamentales, o la disponibilidad de productos de primera necesidad en establecimientos comerciales, entre otras.

Plataformas digitales cubanas como el Centro de Aplicaciones Android (Apklis), especializada en distribución de aplicaciones cubanas y foráneas para Android, se han popularizado también, en la medida en que permiten la descarga gratuita de estas. Apklis ha sido diseñada tanto para usuarios generadores de contenido como usuarios consumidores de servicios.

Entre las aplicaciones cubanas de este grupo se encuentran: Covis19CubaData (tablero de informaciones en tiempo real sobre la evolución de la COVID-19 en Cuba); Pesquisador Virtual (para el uso de estudiantes de Medicina que se encuentran en labores de pesquise y para la población en general); Porter@ (empleada por porteros y agentes de la policía para organizar las filas de clientes y evitar el acaparamiento en los establecimientos comerciales); y MiClaseTV (empleada por el Ministerio de Educación para socializar videoclases a través de las cuales estudiantes de todos los niveles de enseñanza han podido acceder a los contenidos de sus respectivos cursos, a pesar del cierre de los centros educativos).

Si bien las videoclases o teleclases ya formaban parte del programa educativo de los distintos niveles de enseñanza, durante la COVID-19 se convirtieron en el formato principal con que las materias han sido impartidas a los educandos durante los meses de distanciamiento físico.

La adaptación de la programación de los medios de comunicación masiva tradicionales, especialmente de la televisión y la radio, al contexto de la pandemia, también constituye un ejemplo de respuesta a la nueva realidad. Han ganado protagonismo los canales nacionales digitales, aunque se mantienen los que continúan en formato analógico. La ampliación de los horarios de las teleclases se ha acompañado de la creación de una programación diseñada para toda la familia, teniendo en cuenta que en los meses de distanciamiento físico, ver televisión se convirtió en una de las pocas formas de interacción con el exterior de

muchas personas. Contribuyó a este proceso la finalidad educativa, formativa y cultural con que se concibe la programación de los medios de comunicación masivos en Cuba desde 1959.

Paralelamente, la migración de los espacios televisivos y radiales a las redes sociales digitales constituye un elemento directamente vinculado con el aumento del uso de internet. Condicionado por el distanciamiento físico y el aumento de opciones de acceso a datos móviles, el auge de las redes sociales digitales en Cuba ha coincidido con el período de pandemia. Ya en febrero de 2020, Cuba por primera vez se encontraba por encima de la media mundial en el ritmo de penetración de internet, como quedó recogido en el Informe Digital 2020 sobre tendencias digitales y de redes sociales de la agencia *We Are Social* (Alonso, R., 2020).

Muchas dinámicas potenciadas por la pandemia parecen haberse insertado indefinidamente en la cotidianidad del cubano, como son los casos del teletrabajo, la telebanca y la interacción social a través de las redes sociales digitales. Si bien con la COVID-19 se interrumpió el curso normal de actividades educativas y culturales, se han puesto en práctica opciones alternativas virtuales que han permitido un alto grado de interacción social, a pesar del aislamiento físico.

En el caso de las actividades escolares presenciales, estas cesaron a partir del 24 de marzo de 2020, sin que esto implicase la detención del proceso de enseñanza, que fue garantizado con iniciativas como las teleclases y el uso de otras herramientas en línea. Se estimuló, además, la interacción con la familia de los alumnos, a partir de orientaciones y recomendaciones y la creación de canales para la comunicación y las respuestas a sus inquietudes. Durante esta etapa tampoco se detuvo la preparación de los profesores y se apoyó la labor gubernamental en el enfrentamiento a la epidemia, con más de 70 instituciones educa-

cionales utilizadas como centros de aislamiento (Prensa Latina, 2020). La participación de las universidades en acciones de impacto en los territorios se vio claramente en estos centros de aislamiento y en otras iniciativas, como Jóvenes Por la Vida, que ha reconocido la contribución de más de 100 000 jóvenes de todo el país al enfrentamiento de la pandemia (García, H., 2020).

A pesar del cierre de los centros de enseñanza artística y otros muchos centros culturales, como casas de cultura y museos, entre las prioridades del Ministerio de Cultura se mantiene la atención diferenciada del trabajo cultural en las comunidades bajo las nuevas circunstancias con el liderazgo de la Brigada José Martí de Instructores de Arte, de conjunto con otras organizaciones de masas y estudiantiles (Mincult, 2020).

Los meses de confinamiento han mostrado el poder de la cultura para mantener el equilibrio mental (UNESCO, 2020a). Desde las artes, los creadores de todo el país han puesto en práctica muchas ideas y proyectos para llegar a los espectadores a través de la televisión, la radio y las redes sociales digitales (Rivas, J., 2020).

El Ministerio de Educación y universidades cubanas de conjunto con instancias de Nacionales Unidas, como la Oficina de UNICEF en La Habana, han elaborado materiales disponibles en internet que tienen como propósito facilitar la atención socioemocional de niños, niñas, adolescentes y jóvenes que puedan estar afectados a consecuencia del aislamiento provocado por la COVID-19 (UNESCO, 2020a).

Paralelamente, la cooperación entre artistas a través de plataformas *online* ha sido, precisamente, una de las formas encontradas para reinventar la creación y circulación de la producción artística. Cientos de eventos previstos para 2020 se han ajustado a las nuevas condiciones —virtuales— derivadas de las medidas impuestas por las autorida-

des sanitarias y el Ministerio de Cultura (MINCULT) para evitar la propagación de la pandemia, acción en la que ha sido decisiva la cooperación de decenas de entidades culturales, entre institutos, casas disqueras, productoras de videos, comercializadoras, fondos, consejos nacionales, asociaciones, y determinadas dependencias del Ministerio del Turismo (Rivas, J., 2020).

Se han desarrollado con formato virtual cientos de conciertos y lanzamientos de libros, discos, y catálogos musicales y editoriales; recitales de poesía; concursos de plástica infantil; ediciones de fiestas tradicionales y populares; festivales de música, danza y teatro; así como congresos, y encuentros interministeriales, la gran mayoría de ellos con carácter internacional (Rivas, J., 2020).

Un ejemplo de estos conciertos virtuales en Cuba tuvo lugar en abril de 2020, con apoyo del Instituto Cubano de la Música, el MINCULT —y su canal de YouTube— y el Instituto Cubano de Radio y Televisión (ICRT). Este concierto tuvo enlace a cien páginas de Facebook, contó con varias decenas de prestigiosos artistas y fue disfrutado por casi tres millones de personas de unos 40 países, entre los que se destacan residentes en ciudades como La Habana, Ciudad de México, Santiago de Cuba y en el Estado de la Florida, EE. UU. (Rivas, J., 2020).

También se ha multiplicado la visita a las páginas de instituciones culturales, como museos (Rivas, J., 2020) y la presencia de proyectos comunitarios y socioculturales en espacios digitales como Youtube y Facebook (Periódico *Granma*, 2020c).

Desde las donaciones de libros a hospitales y centros de aislamiento por parte de grupos de estudiantes, artistas o vecinos de la localidad (UNESCO, 2020a), hasta la apertura de la primera convocatoria del Fondo de Fomento del Cine Cubano (FFCC), con el objetivo de

potenciar el desarrollo de la cinematografía nacional (Rivas, J., 2020); todas las iniciativas desplegadas buscan suplir la necesidad de acceso a la creación artística y asegurar la vitalidad de la cultura.

Del mismo modo, algunos creadores han optado por llevar sus obras a los barrios y zonas montañosas, mientras que otros se movilizan a tareas productivas agropecuarias o directamente al enfrentamiento de la COVID-19 en distintos centros médico-hospitalarios (Rivas, J., 2020).

Durante los meses de distanciamiento físico se han desplegado iniciativas desde todos los niveles con el objetivo de potenciar el acceso a la educación y a la cultura por parte de la población. Las capacidades educativas y culturales creadas en el país en las últimas seis décadas han condicionado el desarrollo espontáneo de estas iniciativas y constituyen un factor fundamental para el diseño e implementación de las estrategias de respuesta de Cuba ante situaciones de desastres y graves epidemias, lo que ha quedado nuevamente confirmado en el enfrentamiento de la COVID-19.

6. MAYOR ESPACIO DE LA CIENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES

Una de las principales lecciones que ha dejado el avance de la pandemia de la COVID-19 en el mundo está relacionada con el elevado costo socioeconómico y humano de pretender ignorar o subestimar los resultados de la ciencia y el trabajo de los científicos. Con el auge del neoliberalismo, muchos países recortaron significativamente los presupuestos destinados a la actividad científica, promovieron la privatización del conocimiento y subestimaron la severas implicaciones del deterioro ambiental y la destrucción acelerada de la naturaleza.

En Cuba, sin embargo, el trabajo de las instituciones científicas y la aplicación de sus resultados ha sido uno de los pilares de la estrategia de respuesta ante la COVID-19, desde una perspectiva humana, solidaria y de justicia social. Desde un primer momento, el Gobierno cubano identificó a la ciencia como un factor clave, tanto en la búsqueda de soluciones médicas y farmacéuticas ante la enfermedad, como en los procesos de dirección y diseño de políticas basadas en el conocimiento científico.

La ciencia al servicio de la toma de decisiones para enfrentar la pandemia en Cuba: momentos relevantes en el primer semestre de 2020

- **29 de enero:** Aprobación por el Consejo de Ministros del Plan para la Prevención y Control del Coronavirus.
- **3 de febrero:** Comenzó la primera etapa de la capacitación para los profesionales de la salud y trabajadores de los Organismos de la Administración Central del Estado en los temas de bioseguridad.
- **2 de febrero:** Creación del Grupo de Ciencia para el Enfrentamiento a la COVID-19.
- **17 de febrero:** Se crea el Observatorio de Salud COVID-19.
- **26 de febrero:** Se establece el Comité de Innovación.
- **28 de febrero:** Aprobación de los primeros cinco proyectos de investigación para la COVID-19.
- **1 de junio:** Se desarrollaban 460 investigaciones, de ellas 85 dirigidas por el Grupo de Ciencia del Grupo Técnico Nacional².

Fuente: Díaz-Canel y Núñez (2020).

² A inicios de octubre de 2020 ya se reportaban más de 700 investigaciones y 16 ensayos clínicos en ejecución con 13 bioproductos (Programa Mesa Redonda - TVC, 2020)



En el proceso de enfrentamiento a la COVID-19 se ha mantenido un diálogo directo y fluido entre los científicos y el Gobierno, orientado a la búsqueda de respuesta ante los retos actuales. Cada semana han sesionado reuniones de las más altas autoridades gubernamentales con expertos, académicos y científicos para evaluar los resultados de las investigaciones y su aplicación. En estos espacios se promueve la colaboración interinstitucional e intersectorial, así como la participación interdisciplinaria (Díaz-Canel y Núñez, 2020).

Principales aportes de la ciencia cubana en la lucha frente a la COVID-19

La ciencia cubana ha aportado valiosas soluciones en un momento de enorme complejidad, como se evidencia a continuación:

- Diversas investigaciones con resultados en la predicción, el diseño de los modos de enfrentar la pandemia, el perfeccionamiento de los protocolos terapéuticos, la gestión de enfrentamiento a la pandemia y la mejora de los modelos de actuación para la reducción de riesgos y vulnerabilidades ante epidemias.
- Conformación de una base de conocimientos, como referente y apoyo a la gestión del Gobierno en el enfrentamiento a la pandemia.
- Movilización de todo el sistema de salud, en particular de los médicos, personal de enfermería y estudiantes que interactúan cotidianamente con la población.
- Numerosas investigaciones y ensayos clínicos.
- Nuevos productos y procesos, con potencial productivo en la industria nacional para sustituir importaciones y fomentar la exportación.
- Gran dinamismo de la actividad científica que se expresa en 66 publicaciones de artículos por autores cubanos en revistas y otros medios

nacionales (57) e internacionales (9); a lo que se adicionan otros 21 nuevos artículos que están en proceso a inicios de junio 2020.

- Aplicación de productos biotecnológicos cubanos que permitieron reducir considerablemente la muerte de pacientes críticos y graves. En efecto, se logró salvar al 80 % de los casos, mientras en el mundo muere el 80 %.

- Renovados vínculos de la ciencia con la sociedad, con los diversos actores económicos y sociales.

- Se confirma el valor de hacer ciencia desde una visión de pertinencia y responsabilidad social, cercana al concepto de ciencia de la sostenibilidad.

- Se consolidan las buenas prácticas y los mejores valores de nuestra sociedad en la implementación de la política científica, orientada a la solución de los complejos problemas sociales.

- Se confirman las potencialidades del trabajo multidisciplinario y la colaboración interinstitucional, así como un enfoque integral de gestión de la ciencia y la innovación donde participan todos los saberes científicos.

- Se destaca el aporte de la biotecnología cubana frente a la COVID-19; por ejemplo, con el empleo del anticuerpo monoclonal Anti-CD6, del Centro de Inmunología Molecular; y el péptido CIGB-258, del Centro de Ingeniería Genética y Biotecnología.

- Se evidencia la relevancia de lograr una estrecha colaboración entre los científicos y el gobierno.

Fuente: Tomado de Díaz-Canel y Núñez (2020).

El desarrollo científico y tecnológico, y la difusión de las nuevas tecnologías, también han tenido una expresión peculiar en el

contexto de la pandemia a través de la informatización de la sociedad, con impactos en todas las esferas de la economía y la sociedad, incluidas la educación, la cultura y el gobierno electrónico.

CONSIDERACIONES FINALES: CONSTRUYENDO LA NUEVA NORMALIDAD

Nadie discute en la actualidad acerca de la imposibilidad de retornar a una situación de “normalidad”. Después de experimentar los azotes de esta agresiva pandemia, aun considerando su control efectivo en los próximos meses, el mundo no volverá a ser el mismo, ni sus habitantes tampoco. Si bien durante el despliegue de la pandemia en muchas latitudes ha proliferado el egoísmo, el individualismo, el unilateralismo, el proteccionismo y, consecuentemente, conflictos sociopolíticos diversos; la lucha contra esta pandemia ha dejado importantes lecciones para los que buscan construir un mundo mejor, más justo, solidario y equitativo.

En este contexto, la experiencia cubana de enfrentamiento a la COVID-19 ofrece aportes significativos, entre los que destacan la necesidad de:

- 1) Potenciar el papel de la ciencia y el conocimiento científico al servicio de toda la sociedad, y como ingrediente básico de la toma de decisiones y la implementación de las políticas.
- 2) Promover la más amplia participación social en la vida socioeconómica y política.
- 3) Globalizar la cooperación y la solidaridad, tanto a escala nacional como regional y global, no a partir del precepto de dar lo nos sobra, sino de compartir lo que tenemos.

4) Defender los principios de equidad, justicia social y trato especial a los más vulnerables.

5) Apostar por un desarrollo local sostenible, articulado a las estrategias nacionales de desarrollo.

6) Combinar adecuadamente la responsabilidad del gobierno a todos los niveles con la responsabilidad institucional, comunitaria e individual frente a situaciones de emergencia como la actual pandemia.

7) Perfeccionar los mecanismos de comunicación social.

8) Elevar la percepción de riesgo de la población ante retos socioeconómicos y ambientales, por diversas vías, incluida la educación, capacitación, empleo de los medios de difusión masiva y medios digitales, entre otras.

9) Contribuir a un cambio radical de los irracionales patrones de producción y consumo globales que persisten en la actualidad, y que son las principales causas del deterioro ambiental, de la destrucción de la naturaleza y, por tanto, de la proliferación de nuevas enfermedades y pandemias.

Los temas tratados en esta sección se refieren a procesos que en la mayor parte de los casos están en pleno desarrollo y evolución, por lo que sería conveniente seguir estudiando esta experiencia en sus diversas aristas, sobre todo desde la perspectiva de su impacto en el ámbito local. Los resultados expuestos en los capítulos 1 al 11 de esta investigación, en particular las mediciones realizadas en el capítulo 11, podrían resultar herramientas útiles en ese empeño.



» BIBLIOGRAFÍA

- Agrupación Católica Universitaria (1972). Encuesta de los trabajadores rurales 1956-1957. *Revista Cubana de Salud Pública*. 40(3), julio-septiembre. Recuperado de: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-34662014000300019.
- Aja, A. (2015). La experiencia de Cuba en la realización de los proyectos de capacitación e investigación en población y desarrollo local. *Novedades en Población*. 11(22), septiembre-octubre. Recuperado de: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1817-40782015000200013&lng=es&nrm=iso.
- Alberto, A. (2012). Evaluación del proceso de fortalecimiento de capacidades municipales para el desarrollo local, promovido por CEDEL. La Habana: Mimeo.
- Albuquerque F. (2015). El Enfoque del desarrollo económico territorial. En: Costamagna, P.; Pérez, S. (comps.) *Enfoque, estrategias e información para el Desarrollo Territorial. Los aprendizajes desde ConectaDEL* (pp. 11-43). FOMIN: ConectaDel.
- Alonso, A. & Bell, R. E. (2013). *Desarrollo territorial a escala local*. La Habana: Editorial UH.
- Alonso, A. (2012). *El desarrollo territorial a escala local. Visión crítica y referencias sobre Cuba*. (Tesis de Doctorado). La Habana: Universidad de La Habana.
- Alonso, R. (2020). Informe Global Digital 2020: Cuba por primera vez por encima de la media mundial de penetración de internet. *Cubadebate*. La Habana, 5 febrero 2020. Recuperado de: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/02/05/informe-global-digital-2020-cuba-por-primera-vez-por-encima-de-la-media-mundial-de-penetracion-de-internet/>.
- Alonso, R. *et al.* (2020a). La situación de los medicamentos en el país y los resultados del Centro Nacional de Investigaciones Científicas. *Cubadebate*. La Habana, 3 de julio de 2020. Recuperado de: www.cubadebate.cu.
- Alonso, R. *et al.* (2020b). COVID-19 en Cuba: Medidas para garantizar la producción y comercialización de alimentos. *Cubadebate*. La Habana, 30 marzo 2020. Recuperado de: www.cubadebate.cu.
- Alonso, R. *et al.* (2020c). ¿Qué medidas adopta Cuba para atender a personas y familias vulnerables ante la COVID-19? *Cubadebate*. La Habana, 21 abril 2020. Recuperado de: www.cubadebate.cu.
- Alonso, R. *et al.* (2020d). Garantías laborales y apuntes sobre la transportación en tiempos de COVID-19. *Cubadebate*. La Habana, 11 mayo 2020. Recuperado de: www.cubadebate.cu.
- Álvarez, E. (1995). *La apertura externa cubana*. Cuba: Investigación económica. (1), enero-marzo. La Habana.
- Antón, S. (2020). Transfermóvil creció en más de 270 000 usuarios después de la COVID-19. *Periódico Granma*. La Habana, 4 julio 2020. Recuperado de: <http://www.granma.cu/cuba/2020-07-04/transfermovil-crecio-en-mas-de-270-000-usuariosdespues-de-la-covid-04-07-2020-01-07-00>.
- Añé, L. (2008). *La asistencia social en Cuba. Su situación actual y principales programas*. La Habana: ONE.
- Arellano, M. A.; Alfonso A.; Méndez, L. & Ramírez, A. (2015). Manejo integrado costero y creación de comunidades sostenibles. En: Menéndez, L.; Arellano A. & Alcolado, P.M. (Eds.) (2015), ¿Tendremos desarrollo socioeconómico sin conservación de la biodiversidad? *Experiencias del Proyecto Sabana-Camagüey en paisajes productivos* (pp. 32-41). La Habana: Editorial AMA.
- Arias, M.d.A. & Labrada, C. (comps.) (2008). *Estudios sobre Desarrollo Local, Innovación Social y Género*. La Habana: Editorial Academia.
- Arias, M.d.A. (2016). El desarrollo local y la cultura. *Temas*. (83), julio-septiembre. Recuperado de: <http://www.temas.cult.cu/revista?page=1>.

- Arocena, J. (2002). El desarrollo local: un desafío contemporáneo. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2014). El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015. Recuperado de: <https://www.un.org/en/development/desa/publications/files/2015/01/SynthesisReportSPA.pdf>.
- Astraín, M. E. *et al.* (1998). "La mortalidad como expresión de las diferencias en las condiciones de vida", en: Revista de Salud Pública.
- Astraín, M. E. (2004). Situación de salud según condiciones de vida. En: Martínez S. *et al.* (comps.). Análisis de situación de salud, La Habana: Ciencias Médicas.
- Atkinson, A.B. (1970). On the measurement of inequality. *Journal of Economic Theory*. 2(3), pp. 244-263.
- Banco Central de Cuba (BCC). (1998). Informe Económico 1997. La Habana: Ediciones Pontón Caribe S.A.
- Barceló, C. & González, Y. (2016). Vivienda saludable. Medioambiente. Salud. La Habana: Editorial Científico-Técnica.
- Becerra, F. & Pino, J.R. (2014). Desarrollo socioeconómico de Cienfuegos. Mediciones a escala municipal y estrategias de transformación desde el territorio. En: Everlery, O. & Torres, R. (comps.). (2014). Miradas a la Economía Cubana desde una perspectiva territorial. La Habana: Editorial Caminos.
- Bess, S. *et al.* (2018). Calidad de las estadísticas de mortalidad materna en Cuba, 2013. *Revista Panamericana de Salud Pública*. (42), pp. 31-38.
- Bioenergía. Portal Web de la Estación Experimental de Pastos y Forrajes Indio Hatuey (EPIH). Recuperado de: http://www.ihatuey.cu/?page_id=928.
- Boisier, S. (2003). ¿Y si el desarrollo fuera una emergencia sistémica? En: (s.a.) (2003). Desarrollo Humano Local. Antología preparada para el diplomado de Facilitadores del Desarrollo Local, Trabajo Decente y Enfoque de Género. La Habana: Cátedra UNESCO/Universidad de La Habana/PNUD/OIT/PDHL.
- Borón, A. (2020). La pandemia y el fin de la era neoliberal. En: Pensar la Pandemia. Observatorio Social del Coronavirus. Recuperado de: <https://www.clacso.org/pensar-la-pandemia-observatorio-social-del-coronavirus/>.
- Caicedo, C.J. (2008). Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial en América Latina y el Caribe. El Caso de Colombia. Santiago de Chile: Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL) Serie: Desarrollo Territorial. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Campos, J.C. (2005). Descentralización y desarrollo local en Cuba. La Habana: Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, CIPS. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/cuba/cips/caudales06/fscommand/32C12.pdf>.
- Campos, J.M. (2011). Cuba frente al desarrollo local: consideraciones teórico-metodológicas para su aplicación. *Economía y Desarrollo*. 146(1-2), enero-diciembre, pp. 19-41.
- Caño, M.d.C. (2005). Desarrollo local en los 90 en Cuba. El desarrollo humano local. La Habana: PNUD.
- Capote, A. & Bidart, L. (2012). Mapa Verde en el contexto cubano. Concertación para la gestión ambiental. La Habana: Ediciones Acuario.
- Cárdenas, N. (2002). El desarrollo local su conceptualización y procesos. *Provincia*. (8), enero-junio, pp. 53-76.
- Carrobello, C. & Knight, L. (2017). Educación: Brújulas para hoy y mañana". Entrevista a la Ministra de Educación Ena Elsa Velázquez. *Bohemia* (23 de agosto). Recuperado de: <http://bohemia.cu/en-cuba/2017/08/educacion-brujulas-para-hoy-y-manana/>.
- Carvajal, A. (2007). Desarrollo y Cultura. Elementos para la reflexión y la acción. Santiago de Cali: Escuela de Trabajo Social y Desarrollo Humano.
- Castell, P. & Gispert, E. (2018). Empoderamiento intersectorial en directivos y líderes locales como contexto para la acción en salud pública. *Revista Cubana de Salud Pública*. 44 (3), pp. 27-45.
- Castro, R. (2010). Discurso pronunciado en la clausura del IX Congreso de la Unión de Jóvenes Comunistas. La Habana: PCC.



- Castro, R. (2018). Aquí estamos y estaremos... libres, soberanos e independientes. Discurso pronunciado en la clausura del X Período de Sesiones de la VIII Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular. Palacio de Convenciones Granma (22 de diciembre). Recuperado de: www.granma.cu.
- Castro, Y. (2020). Cuba proyecta crecimiento del PIB en 2021. Periódico Granma (18 de diciembre). Recuperado de: <http://www.granma.cu/cuba/2020-12-18/cuba-proyecta-crecimiento-del-pib-en-2021-18-12-2020-00-12-26>.
- Centro de Estudios de Población y Desarrollo. (2016). El Color de la piel según el Censo de Población y Viviendas 2012. La Habana: ONEI.
- Centro de Intercambio y Referencia Iniciativas Comunitarias (CIERIC) (2006). Propuesta metodológica para la Gestión de Proyectos. La Habana: CIERIC.
- Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM) (1997). Investigación sobre el desarrollo humano en Cuba. 1996. La Habana: Caguayo-CIEM.
- Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM) (2000). Investigación sobre el desarrollo humano y equidad en Cuba. 1999. La Habana: Caguayo.
- Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM) (2004). Investigación sobre Ciencia, Tecnología y Desarrollo Humano en Cuba 2003. La Habana: CIEM.
- CEPAL (2020). Enfrentar los efectos cada vez mayores de COVID-19, para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones, 15 de julio. Recuperado de: www.repositorio.cepal.org.
- Chaguaceda, A. y González, L.d.J. (2015). Participación comunitaria y gobiernos locales en Cuba. La experiencia de los Consejos Populares y el impacto de las reformas de Raúl Castro. Recuperado de: <publicacion/ppperiod/espinal/espinalpdf/espinal63/e3.pdf>.
- Chaveco, O. (2020). Nuevos equipos agrícolas apoyarán producción de arroz en provincia de Cienfuegos. Agencia Cubana de Noticias. La Habana, 25 mayo. Recuperado de: www.acn.cu.
- CLACSO-CELAC (2020). Pandemia y desigualdad. Una respuesta integral a la crisis desde América Latina y el Caribe. Documento 1. Recuperado de: www.clacso.org.
- CND. República de Cuba, Contribución Nacionalmente Determinada a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. 2015. Recuperado de: <http://www.cuba.cu/docs/republic-of-cuba-indc-s-19nov2015.pdf>.
- Colina, H. & Odriozola, S. (2017). El sistema de pensiones de la Seguridad Social en Cuba: retos actuales. La Habana: Facultad de Economía.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016). Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018) ¿Quién cuida en la Ciudad? Oportunidades y Propuestas en los municipios de Boyeros y Guanaabacoa. Serie Asuntos de Género. Enero. ISSN: 1564-4170.
- Comisión Nacional del Sistema de Dirección de la Economía (1988). Decisiones adoptadas sobre algunos elementos del sistema de dirección de la economía. En: Marquetti, H. (1988). La Empresa Cubana: Principales retos que enfrenta. Recuperado de: https://www.nodo50.org/cubasingloXXI/economia/marquetti2_310102.htm.
- Consejo Nacional de Casas de Cultura (CNCC) (2019). Balance del Trabajo del Consejo Nacional de Casas de Cultura 2018.
- Constitución de la República de Cuba 1976. La Habana: Editora Política (2007).
- Constitución de la República de Cuba 2019. Cubadebate. Recuperado de: www.cubadebate.cu.
- Cuba concluye el 2016 con más de 535 cuentapropistas. (2016, 28 de diciembre). Juventud Rebelde: Recuperado de: <http://www.trabajadores.cu/20161228/cuba-concluye-el-2016-con-mas-de-535-mil-cuentapropistas/>.
- Cubadebate (2014). Inversión Extranjera: Necesaria, deseable y sin regalar soberanía. Recuperado de: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2014/04/23/inversion-extranjera-necesaria-deseable-y-sin-regalar-soberania/comentarios/pagina-3>.
- Cubadebate (2020). Cuba reporta 62 nuevos casos de Covid-19, ningún fallecido y 40 altas médicas. La Habana, 3 octubre de 2020. Recuperado de: www.cubadebate.cu.

- Dávalos, R., *et al.* (2013). Sistematización del Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL) en Cuba entre 1998 y 2002. La Habana: PNUD.
- Del Castillo, L. (2011). Los emprendimientos económicos locales y las alternativas de gestión de la propiedad estatal socialista. La Habana: Universidad de La Habana.
- Díaz, O. (2015). Descentralización fiscal y desarrollo local en Cuba. Ideas preliminares (desde el Derecho) para la articulación del proceso. En: Pérez, L. & Díaz, O. (comps). (2015). ¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local. La Habana: Editorial UH.
- Díaz-Canel M. y Núñez J. (2020). Gestión gubernamental y ciencia cubana en el enfrentamiento a la COVID-19, La Habana, 14 de junio del 2020. En: Panorama Mundial, Boletín Especial, 16 junio 2020.
- Díaz-Canel, M. (2018). El proceso de informatización es una prioridad del Estado cubano. Cubadebate (3 de octubre). Recuperado de: <www.cubadebate.cu/noticias/2018/10/03/miguel-diaz-canel-clausura-conferencia-de-union-de-informaticos-de-cuba/>.
- Dirección de Estadísticas. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). (2016). Estadísticas seleccionadas sobre empleo. Cuba 2008-2015.
- Dubois, A. (2014). Marco teórico y metodológico del Desarrollo Humano Local. Hegoa: Universidad del País Vasco.
- Echevarría, D. & Tejuca, M. (2017). Education and Employment in Cuba: Congruity or Disequilibrium? The first fifteen years of Twenty-First Century. En: Dominguez, J.; Zabala, M. d. C.; Espina, M. & Barberia, L. (2017). Social Policies and Decentralization in Cuba (pp. 139-172). Cambridge: Harvard University Press.
- Echevarría, D. (2013). Procesos de reajuste en Cuba y su impacto en el empleo femenino: entre dos siglos y repetidas desigualdades. En: Torres, R. & Pérez, O. E. (Eds.). (2013). Miradas a la Economía Cubana: entre la eficiencia económica y la equidad social (pp. 129-146). La Habana: Editorial Caminos.
- Elson, D. (2006). Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW. (Informe). New York: United Nations Development Fund for Women.
- Escandell, V.E. (2012). La Batalla de Ideas: fundamento estratégico para el desarrollo de una economía del conocimiento en Cuba. Recuperado de: <http://www.rebelión.org/>.
- Espina, M. (2006). Apuntes sobre el concepto de desarrollo y su dimensión territorial. En Guzón, A. (2006). Desarrollo local en Cuba: retos y perspectivas (pp. 46-63). La Habana: Editorial Academia.
- Espina, M. (2008). Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana. Buenos Aires: CLACSO.
- Espina, M. (2011). La política social en Cuba: resultados y retos (ponencia). Seminario La cuestión social en Cuba contemporánea. Center for Latin American and Latino Studies, Estados Unidos.
- Espina, M.; Núñez, L. & Martín, L. (1997). Componentes y tendencias socioestructurales de la sociedad cubana actual. La Habana: Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS).
- Estrategia Ambiental Nacional 2016-2020. CITMA. 2017.
- Fernández, O. (2013). Los cambios en el funcionamiento de la Economía Cubana después del VI Congreso del Partido Comunista (ponencia). X Congreso de la Asociación Nacional de Economistas de Cuba. La Habana, 4-7 de marzo.
- Ferriol, A. (1998). Pobreza en condiciones de la reforma económica. El reto de la equidad en Cuba. Cuba. Investigación económica. (1), año 4. La Habana.
- Figueredo, O. (2018). Economía cubana: Balance de 2018 y perspectivas para el futuro inmediato. Cubadebate. Recuperado de: <www.cubadebate.cu/noticias/>.
- Fleitas, R & González, G. (2008). Informe de Evaluación externa del Proyecto Desarrollo de la Atención Primaria de Salud del Consejo Popular Luyanó Moderno 2003-2007. La Habana: Euskadi-Cuba.
- Fleitas, R. (2013). Familias pobres y desigualdades de género en salud: el caso del barrio de San Isidro. Buenos Aires: Colección CLACSO-CROP.



- Fleitas, R. & Voghon, R. (2012). Familia y desigualdad de género en el acceso al agua potable y al saneamiento. El caso del barrio de Jesús María. En: Fleitas, R y Romero M. (comps). (2012). Familia, género y violencia doméstica. Diversas experiencias de investigación social (pp. 32-55). La Habana: Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello.
- Fleitas, R. (2013). Familias pobres y desigualdades de género en salud. El caso del barrio de San Isidro. Buenos Aires: Colecciones Clacso-Crop Mujeres en Cuba y Cambio Social. La Habana: Oxfam Internacional.
- Fleitas, R. (2013). Familias pobres y desigualdades de género en salud: el caso del barrio de San Isidro. Buenos Aires: Colección CLACSO-CROP.
- Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2005). Informe. Evaluación de la Estrategia de Cooperación Descentralizada en el marco del Programa de Cooperación de UNICEF y el Gobierno de Cuba, 2002-2006. La Habana: UNICEF.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2020). World Economic Outlook. Update June 2020. Recuperado de: www.imf.org.
- Gallicchio, E. (2010). ¿El desarrollo local está de moda? Universitas Forum. 2(1), septiembre.
- Galtés, I. (2017 a). Aportes para un rediseño de la política salarial en el contexto de la actualización del modelo económico cubano (tesis de Doctorado). Facultad de Economía, Universidad de La Habana, La Habana.
- Galtés, I. (2017). Desigualdad de ingresos en Cuba. ¿Qué papel juegan los salarios? En: Torres, R. & Echevarría, D. (2017). Miradas a la economía cubana. Un acercamiento a la "actualización" seis años después (pp. 81-93). La Habana: Ruth Casa Editorial.
- Garcés, R. (2018). Un presidente 2.0... ¿para un gobierno 2.0? Cubadebate. Recuperado de: <http://www.cubadebate.cu/opinion/>.
- García, A. & Anaya, B. (2006). Política social en Cuba, nuevo enfoque y programas. Recuperado de: https://www.nodo50.org/cubasigloXXI/politica/garciaa_300407.pdf.
- García, A. & Anaya, B. (2015). Gastos básicos de una familia cubana urbana en 2011. Situación de las familias "estado-dependientes". En: Zabala, M.d.C.; Echevarría, D.; Muñoz, M.R. & Fundora, G. (2015). Retos para la equidad social en el proceso de actualización del modelo económico cubano (págs. 84-114). La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- García, A.J.; López, L.; Pría, M.C. & León, P. (2018). Consumo de medicamentos y condiciones de vida en un municipio de La Habana. Revista Cubana de Salud Pública. 44 (1), pp. 27-45.
- García, C. (2011). La propiedad social en la actualización del modelo cubano (ponencia). Seminario de la Escuela Superior del PCC. La Habana, 22-26 de mayo.
- García, H. (2020). "Más de 100 mil Jóvenes por la vida". Periódico Juventud Rebelde. La Habana, 9 septiembre 2020. Recuperado de: <http://www.juventudrebelde.cu/cuba/2020-09-09/mas-de-100-mil-jovenespor-la-vida>.
- García, T. (2012). La Cultura y el Desarrollo: una visión holística. Cultura y desarrollo. (7), La Habana.
- García-Pleyán, C. (2014). Prólogo. En: Everleny, O. & Torres, R. (comps.) (2014). Miradas a la Economía Cubana desde una perspectiva territorial. La Habana: Caminos.
- Gil, A. (2018): Informe Económico presentado a la Asamblea Nacional del Poder Popular. Recuperado de: <http://www.cubadebate.cu/opinion>.
- Global Taskforce of Local and Regional Governments; 2nd World Assembly Towards Habitat III. (2016). Guía para la implementación de los ODS: Implementación y monitoreo subnacional. Borrador. Recuperado de: <http://www.ods.gub.uy/images/GUIA-GLOBAL-TASKFORCE-ODS-Subnacional-1.pdf>.
- Gómez P.G., *et al.* (2015). Guía Metodológica para la valoración económica de bienes y servicios ecosistémicos (BSE) y daños ambientales. La Habana: CITMA.
- González, A. (2004). Intervención en el Taller Internacional de Microcrédito y Desarrollo Local. La Habana, 7-10 de marzo.
- González, C. & Ham-Chande, R. (2007). Funcionalidad y salud: una tipología del envejecimiento en México. Salud Pública. (49), supl 4.



- González, C. (2020). Banco de Crédito y Comercio, líder en el financiamiento a la agricultura en Cuba. Revista digital CubaSí. La Habana, 10 de junio. Recuperado de: www.cubasi.cu.
- González, E. (2001). Los límites del Desarrollo Rural en América Latina: Evolución Histórica. La Habana: Universidad de La Habana.
- González, M. & Hernández, Z. (2007). Potencialidades para el desarrollo del turismo de salud en asociación con el turismo de naturaleza en la provincia de Pinar del Río. *Economía y Desarrollo*. 142(1), pp. 197-241.
- González-Sousa, R. (2016). Desafíos socio-territoriales ante la actualización del modelo de desarrollo económico y el restablecimiento de las relaciones Cuba-Estados Unidos. *Planificación Física*. (23), julio-diciembre.
- Guzón A. (2003). Potencialidades de los municipios cubanos para el desarrollo local. (Tesis de Maestría). La Habana: Universidad de La Habana.
- Guzón A. (2006). Heterogeneidad territorial y desarrollo local. Reflexiones sobre el contexto cubano. En: Guzón A., et al. (Comps.). (2006). *Desarrollo local en Cuba. Retos y perspectivas*. La Habana: Editorial Academia.
- Guzón, A. & Hernández, R. (2015). A propósito del desarrollo local en Cuba. En: Pérez, L. & Díaz, O. (comps.). (2015). *¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local*. La Habana: Editorial UH.
- Guzón, A. (2004). Los municipios y sus potencialidades para el desarrollo local. *Boletín electrónico del CIPS*. Año 1, (3), noviembre.
- Guzón, A. (comp.). (2006a). *Desarrollo local en Cuba. Retos y perspectivas*. La Habana, Editorial Academia, pp. 91-110.
- Guzón, A., et al. (2011). *Cataurito de herramientas para el desarrollo local*. La Habana: Editorial Caminos.
- Hernández, A. (2004). ¿De qué desarrollo local estamos hablando? En: *Desarrollo humano local*. La Habana: PNUD.
- Hernández, A. (2005). La descentralización como alternativa a la crisis cubana de los noventa. La revalorización de las relaciones estado-mercado (tesis de Doctorado). La Habana: Universidad de La Habana.
- Hernández, L., et al. (2014). Obstáculos al desarrollo local en Cuba. Análisis y propuestas desde la gestión universitaria del conocimiento y la innovación. En: Núñez, J. (2014). *Universidad, conocimiento, innovación y desarrollo local* (pp. 55-80). La Habana: Editorial Félix Varela.
- Hernández, O. (2015). La relación entre descentralización y asociativismo municipal. *Perspectivas en Cuba*. En: Pérez, L. & Díaz, O. (comps) (2015). *¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local*. La Habana: Editorial UH.
- Hernández, R. (2013). *Cuba, la actualización del modelo. Balance y perspectiva de la transición socialista*. La Habana-Washington: Ediciones Temas y Harvard University Press.
- Instituto de Planificación Física (IPF) (2005). *Clasificación de los municipios según características de su desarrollo social y condiciones de vida*. La Habana: IPF.
- Instituto de Planificación Física (IPF) (2006). *Clasificación de los municipios según sus capacidades potenciales para un desarrollo económico y social*. La Habana: IPF.
- Instituto Tricontinental de Investigación Social (2020). *Nuestra América bajo el Coronashock. Crisis social, fracaso neoliberal y alternativas populares*. Dossier No. 30, julio 2020. Recuperado de: www.eltricontinental.org.
- Íñiguez, L. & Everleny, O. (2004). Territorio y espacio en las desigualdades sociales de la provincia Ciudad de La Habana. *Economía y Desarrollo*. 138(2), pp. 169-204.
- Íñiguez, L. & Ravenet, M. (2006). Heterogeneidad territorial y desarrollo local. Reflexiones sobre el contexto cubano. En: Guzón, A. (comp.) (2006). *Desarrollo local en Cuba. Retos y perspectivas* (pp. 91-110). La Habana: Editorial Academia.
- Íñiguez, L. (2002). Precedencias y efectos de los procesos de la década del noventa en las desigualdades sociales en Cuba. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid*. 22.
- Íñiguez, L. (2012). El territorio y lo local en la política económica y social. En: Vidal, P. & Pérez, O. (Eds) (2012). *Miradas a la economía cubana. El proceso de actualización*. La Habana: Editorial Caminos.



- Íñiguez, L. (2015). Trayectorias y transformaciones territoriales en la Cuba actual. *Geosp-Espaço e Tempo*. 19(2), pp. 212-227. Recuperado de: <http://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/102773/>.
- IPCC (2018). Global warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty.
- Iturralde-Vinent, M. & Serrano, H. (2015). Peligros y vulnerabilidades de la zona marino-costera de Cuba: estado actual y perspectivas ante el cambio climático hasta 2100. La Habana: AMA-CITMA.
- Jam, A. (2006). Iniciativa municipal para el desarrollo local. Reflexiones para el debate. En: Guzón, A. (comp.) *Desarrollo local en Cuba. Retos y perspectivas*. La Habana: Editorial Academia.
- Labrador, L.M. (2020). La cultura fortalece el espíritu y mantiene la esperanza. *Periódico Granma*. La Habana, 7 de abril de 2020. Recuperado de: <http://www.granma.cu/cuba-covid-19/2020-04-07/en-tiempos-de-covid-19-llegan-payasos-a-domicilio-07-04-2020-22-04-55>.
- Lage, A. (2006). La economía del conocimiento y el socialismo (II): reflexiones a partir del proyecto de desarrollo territorial de Yaguajay (ponencia). I Seminario Nacional del Programa Ramal Gestión universitaria del conocimiento y la innovación-GUCID. Panel: Los marcos conceptuales del programa ramal: en busca de consensos. La Habana, Cuba.
- Lara, T. (2011). *Mujeres en Tránsito*. La Habana: Agencia Española para la Cooperación Internacional y el Desarrollo (AECID).
- Laurell, A.C. (2013). *Impacto del Seguro Popular en México*. Buenos Aires: Clacso-Crop.
- León, C.M. y Ortega, R.A. (2004). *El Desarrollo Local en la Globalización*. *Economía y Desarrollo*. 136(1).
- León, J. (2018). El largo camino hacia la unificación monetaria y cambiaria: ¿Avanzamos? Artículo en proceso de publicación por el Centro de Estudios de la Economía Cubana.
- Ley 105 de Seguridad Social. *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (2009). Ley 113 del Sistema Tributario. *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (2012).
- Ley 116 (2013). Código del Trabajo. *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (2014).
- Ley 41 de Salud Pública de la República de Cuba (1983). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*.
- Ley 81 Del Medio Ambiente (1997). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*.
- Linares, C. (2006). Centralidad de la cultura en las dinámicas de transformación local. En: Guzón, A. (comp.) (2006) *Desarrollo local en Cuba: retos y perspectivas*. La Habana: Editorial Academia, pp. 111-121.
- Madoery, O. (2000). Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local. Rosario: Ediciones Homo Sap.
- Madoery, O. (2001). Transformaciones globales y políticas de desarrollo local. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Mangela, G. (2017). Nos toca hablar de salario, pero vinculado a la creación de riquezas. *Trabajadores* (19 de febrero). Recuperado de: <http://www.trabajadores.cu/20170219/consolidan-invulnerabilidad-militar-apoyo-la-clase-trabajadora/>.
- Marquetti, H. & García, A.A. (1999). Proceso de reanimación del sector industrial: principales resultados y problemas (conferencia). Balance de la economía cubana a fines de los 90. Centro de Estudios de la Economía Cubana. La Habana: Universidad de La Habana.
- Marquetti, H. (2009). El sector industrial en Cuba: transformaciones y principales retos (ponencia). Seminario sobre Economía Cubana y Gerencia Empresarial (Organizado por CEEC). Hotel Habana Libre, 27-29 mayo.
- Marquetti, H. (2015). El desarrollo económico local en Cuba. Retos y Perspectivas. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/publication/311595106>.
- Marquetti, H. (comp). (2016). *Administración pública y desarrollo local*. La Habana: Editorial UH.
- Márquez, M. (2001). *La Cooperación de la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud en Cuba. 1989-1996*. La Habana: OPS/OMS.

- Márquez, M. (2006). "Universitas en Cuba". Sistematización de las experiencias de cuatro cursos diplomado con la coordinación de Universitas/Cuba. La Habana: PNUD-PDHL. Cuba.
- Márquez, M., *et al.* (2001). Descentralización de la cooperación de la OPS/OMS. En: Márquez, M. (2001). La Cooperación de la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud en Cuba. 1989-1996 (pp.267-274). La Habana: OPS/OMS.
- Martín, E. & Leal, M. (2006). El acceso a la educación superior. ¿Cómo lograr la equidad? En: Colectivo de Autores. (2006). Avances y perspectivas de la investigación universitaria. La Habana: Editorial Félix Varela.
- Martínez, O. (2003). Intervención como presidente de la Comisión de Asuntos Económicos de la Asamblea Nacional, sobre temas del plan de la Economía nacional y el Presupuesto del Estado. La Habana: ANPP.
- Méndez, E. & Lloret, M.C. (2004). El Índice de Desarrollo Municipal (IDM) en diez variantes para la provincia de Villa Clara en Cuba; Año 2000. Observatorio de la Economía Latinoamericana. (29), agosto. Recuperado de: <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/>.
- Méndez, E. & Lloret, M.C. (2004a). ¿Cómo medir el desarrollo local según la experiencia cubana? Observatorio de la Economía Latinoamericana. (29), agosto. Recuperado de: <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/>.
- Méndez, E. & Lloret, M.d.C. (2011). Índice de desarrollo municipal para la provincia de Villa Clara en Cuba. Observatorio de la Economía Latinoamericana. (148). Recuperado de: www.eumed.net.
- Méndez, E. & Lloret, M.d.C. (2012). Índice de Desarrollo Humano Territorial Comparado (IDHTC): el caso Cuba. Temas. (71), julio-septiembre, pp. 45-90.
- Méndez, E. (2000). Desarrollo territorial y local en Cuba. Comercio Exterior. Recuperado de: www.eumed.net/coursecon/ecolat/cu.
- Méndez, E. (2004). Desarrollo Territorial y Local en Cuba. Observatorio de la Economía Latinoamericana. (30), septiembre. Recuperado de: <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/>.
- Menéndez, L.; Arellano A. & Alcolado, P.M. (Eds.) (2015). ¿Tendremos desarrollo socioeconómico sin conservación de la biodiversidad? Experiencias del Proyecto Sabana-Camagüey en paisajes productivos (pp. 32-41). La Habana: Editorial AMA.
- Mesa Redonda (programa de televisión). Televisión Cubana, TVC. Informa gobiernocubano sobre la nueva etapa en el enfrentamiento a la Covid-19. La Habana, 8 octubre 2020. Recuperado de: <http://mesaredonda.cubadebate.cu/mesa-redonda/2020/10/08/gobierno-cubano-con-tres-prioridades-enfrentamiento-a-la-covid-batalla-contra-el-bloqueo-y-estrategia-economico-social-video/>.
- Michelena, G. & Mesías (2014). Cuba y la iniciativa CGRR. En: Fairholm, J. y West, M (coord.). Compartiendo experiencias. Cooperación Sur-Sur para la reducción de riesgos de desastres en el Caribe: Iniciativa para el Manejo de Riesgo en el Caribe Centro Regional PNUD para América Latina y el Caribe, Panamá.
- Milanés, L. (2018). ¿Qué retos tiene el gobierno electrónico en Cuba? Recuperado de: <http://razonesdecuba.cubadebate.cu>.
- Mincult (2020). Prioridades-del-ministerio-de-cultura-2020. Cubarte. La Habana, abril de 2020. Recuperado de: <http://cubarte.cult.cu/periodico-cubarte/prioridades-de-las-instituciones-de-la-cultura/>.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) (2005). Programa de Asociación de País. Apoyo a la implementación del Programa de Acción Nacional de lucha contra la desertificación y la sequía en Cuba. La Habana: GEF/PNUD, AMA-CITMA.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) (2017). Enfrentamiento al Cambio Climático en la República de Cuba. Tarea Vida. (folleto). La Habana, mayo.
- Ministerio de Economía y Planificación (MEP) (2010). Instrucciones metodológicas para la iniciativa municipal de desarrollo local. La Habana: MEP.
- Ministerio de Educación (MINED) (1981). Informe del Ministerio de Educación a la Asamblea Nacional del Poder Popular. La Habana: MINED.



- Ministerio de Educación Superior (MES) (2012). Objetivos de trabajo y criterios de medida del año 2012. La Habana: MES.
- Ministerio de Educación Superior (MES) (2017). Pronuario Estadística Educación Superior. Curso 2016-17. La Habana: MES.
- Ministerio de Educación Superior (MES) (2018). Objetivos de trabajo y criterios de medida del año. 2018. La Habana: MES.
- Ministerio de la Agricultura (MINAG) (2016). Estrategia de género del sistema de la agricultura 2015-2020. La Habana: MINAG.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX) (2017). Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba. Informe de Cuba. Sobre la resolución 71/5 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La Habana: MINREX.
- Ministerio de Salud Pública (MINSAP) (1991). Programa Nacional de Medicamentos. La Habana: MINSAP.
- Ministerio de Salud Pública (MINSAP) (1996). Anuario Estadístico de Salud 1995. Recuperado de: www.infomed.sld.cu.
- Ministerio de Salud Pública (MINSAP) (2007). Anuario Estadístico de Salud 2007. La Habana: Dirección Nacional de Registros Médicos y Estadísticas de Salud.
- Ministerio de Salud Pública (MINSAP) (2009). Anuario Estadístico de Salud 2009. La Habana: Dirección Nacional de Registros Médicos y Estadísticas de Salud.
- Ministerio de Salud Pública (MINSAP) (2009). Situación de Salud en Cuba. Indicadores Básicos 2008. La Habana: Dirección Nacional de Registros Médicos y Estadísticas de Salud.
- Ministerio de Salud Pública (MINSAP) (2010). Anuario Estadístico de Salud 2010. La Habana: Dirección Nacional de Registros Médicos y Estadísticas de Salud.
- Ministerio de Salud Pública (MINSAP) (2012). Anuario Estadístico de Salud 2011. La Habana: Dirección Nacional de Registros Médicos y Estadísticas de Salud.
- Ministerio de Salud Pública (MINSAP) (2017). Anuario Estadístico de Salud 2016. La Habana: Dirección Nacional de Registros Médicos y Estadísticas de Salud.
- Ministerio de Salud Pública (MINSAP) (2018). Anuario Estadístico de Salud 2017. La Habana: Dirección Nacional de Registros Médicos y Estadísticas de Salud.
- MINREX (2019). Necesidad de poner fin al bloqueo económico comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba. Informe de Cuba en virtud de la resolución 73/8 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La Habana: MINREX. Recuperado de: www.minrex.gob.cu.
- MINREX (2020). Necesidad de poner fin al bloqueo económico comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba. Informe de Cuba en virtud de la resolución 74/7 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La Habana: MINREX. Recuperado de: www.minrex.gob.cu.
- MINSAP (2020). Anuario Estadístico de Salud 2019, La Habana. Recuperado de: www.minsap.sld.gob.cu.
- Monreal, P. (2003). La inserción internacional de Cuba en un mundo de cadenas productivas globales: consideraciones acerca del papel de las estructuras globales y territoriales. En: De Miranda, M. (comp.) (2003). Cuba: reestructuración económica y globalización. Recuperado de: <http://www.cuba-economia.org/publicaciones/>.
- Montero, R. (2017). Estudios de Peligros, Vulnerabilidad y Riesgos en Cuba. Base Conceptual. (Presentación). Taller sobre Peligros, Vulnerabilidades y Riesgos, organizado por MINED. La Habana, 26-28 abril.
- Morejón, Y. (2020). Aplicación cubana Transfermóvil sobrepasa el millón de usuarios. Cubadebate. La Habana, 5 septiembre 2020. Recuperado de: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/09/05/aplicacion-cubana-transfermovil-sobrepasa-el-millon-de-usuarios-infografia/>.
- MTSS (2020). Intervención de la Ministra de Trabajo y Seguridad Social de Cuba en la Jornada de los Mandantes, Organización Internacional del Trabajo, 10 julio 2020. Recuperado de: <http://www.mtss.gob.cu/noticias/intervencion-de-la-ministra-de-trabajo-yseguridad-social-de-cuba-en-la-jornada-delos-mandantes-oit>.

- Mulet, Y. & Louro, A. (2013). Reformas económicas en los territorios cubanos. Reflexiones para el diseño de políticas. En: Torres, R. & Pérez, O. (comps) (2013). *Miradas a la economía cubana: entre la eficiencia económica y la equidad social*. La Habana: Editorial Caminos.
- Munster, B. (2017). Seguridad y asistencia social, retos actuales en Cuba. Recuperado de: <http://www.ipscuba.net/sociedad/seguridad-y-asistencia-social-retos-actuales-en-cuba/>.
- Novás, S.; Salgado, L. & Castillo, Y. (2007). El Programa de Desarrollo Humano Local en Cuba. Experiencia en Pinar del Río. *Economía y Desarrollo*. 141(1), pp. 73-87. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/4255/425541595004.pdf>.
- Núñez, J. & Castro, F. (2009). Producción social de conocimientos y papel de la educación superior en los sistemas de innovación. En: Cruells, M.E. (2009). *Curso conocimiento e innovación para el desarrollo* (p. 7). La Habana: Editorial Academia.
- Núñez, J. & Fernández, A. (2016). Convergiendo en el enfoque de sistemas de innovación: a propósito de GUCID y PIAL. En: García, J.; Figueras, D. & González, E. (comps.). (2016). *Sector agropecuario y desarrollo local* (pp. 24-33). Villa Clara: Editorial Feijóo.
- Núñez, J. (2013). La ciencia universitaria en el contexto de los cambios en el modelo económico social. La Habana: Universidad de la Habana (p. 276).
- Núñez, J. (comp.) (2014). *Universidad, conocimiento, innovación y desarrollo local*. La Habana: Editorial Félix Varela.
- Núñez, J.; Armas, I.; Alcázar, A. & Figueroa, G. (2015). *Educación superior, innovación y desarrollo local: experiencias en Cuba*. [Higher education, innovation and local development: experiences in Cuba]. Congreso Universidad. Palacio de Convenciones de La Habana.
- Núñez, L. (2013). Las nuevas formas de gestión económica en Cuba y su contribución a las políticas a escala local y la equidad. Recuperado de: http://www.social-globalization.uni-kassel.de/wp-content/uploads/.../Nunez_Moreno.doc.
- Nusa, J.D. (2020). Preguntas y respuestas ante la COVID-19: teletrabajo, enfermedad, interrupción laboral, madres trabajadoras y sector no estatal. Periódico Granma. La Habana, 31 marzo 2020. Recuperado de: <http://www.granma.cu/cuba-covid-19/2020-03-31/preguntas-y-respuestas-ante-la-covid-19-teletrabajo-enfermedad-interrupcion-laboral-madres-trabajadoras-y-sector-no-estatal>.
- Nussbaum, M.C. (2000). Women's Capabilities and Social Justice. *Journal of Human Development*. 1(2), pp. 219-247.
- Nussbaum, M.C. (2003). Capabilities as Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice. *Feminist Economics*. 9(2-3), pp. 33-59.
- Nussbaum, M.C. (2006). *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Madrid: Paidós.
- Nussbaum, M.C. (2012b): *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*. Barcelona: Paidós.
- *Objetivos de desarrollo del milenio* (2018). Tercer Informe. Recuperado de: country.eiu.com/Cuba/ArticleList/Analysis/.
- Odriozola, S. & Triana, J. (2015). Estrategia de desarrollo y crecimiento económico en Cuba: dos caras de una misma moneda. *Economía y Desarrollo*, 153. Recuperado de: <http://scielo.sld.cu/scielo.php?>.
- Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) (2001). *Encuesta sobre el Uso del Tiempo*. La Habana: ONE.
- Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) (2009). *Anuario Estadístico de Cuba 2008*. Recuperado de: <http://www.one.cu/aec2008.htm>.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI) (2002). *Índice de Clasificación de Municipios y Provincias según características de Viviendas y Población residentes en las mismas*. La Habana: ONEI.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI) (2003). *Censo de Población y Viviendas 2002*. La Habana: ONEI.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI) (2010). *Anuario Estadístico de Cuba 2009*. La Habana: ONEI.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI) (2014). *Censo de población y viviendas 2012*. La Habana: ONEI. Recuperado de: <http://www.one.cu/informenacional2012.htm>.



- Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI) (2014a). Anuarios Estadísticos Provinciales. La Habana: ONEI.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI) (2015). Anuario Estadístico de Cuba 2014. La Habana: ONEI.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI) (2015a). Proyecciones de la Población Económicamente Activa 2015-2030. La Habana: ONEI.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI) (2015a2015b). Anuarios Estadísticos Provinciales. La Habana: ONEI.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI) (2016). Anuario Estadístico de Cuba 2015. Recuperado de: www.onei.cu.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI) (2016a). Anuarios Estadísticos Provinciales. La Habana: ONEI.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI) (2017). Anuario Estadístico de Cuba 2016. Recuperado de: <http://www.onei.cu/aec2016.htm>.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI) (2017a) Panorama Ambiental de Cuba, enero-julio 2016. Recuperado de: www.onei.cu.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI) (2018). Base de datos de la Oficina Nacional de Estadísticas e Información de Cuba (2008-2013). Disponible en: <http://www.onei.cu>.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI) (2018a) Panorama Ambiental de Cuba, 2017. Recuperado de: www.onei.cu.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI) (2018b). Gastos de inversión para la protección medio ambiental 2018. Recuperado de: www.onei.cu.
- Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI) (2019). Anuario Estadístico de Cuba, 2018. La Habana: ONEI.
- Olivera, J. (2004). Percepciones de un estudio de caso sobre el desarrollo local. *Economía y Desarrollo*. 136(2), pp. 205-219.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1991). Administración de la Seguridad Social. Turín: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2012). Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012. (núm. 202). Ginebra, junio 2012.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2013). Resolución de la XIX Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo. OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2014). Panorama Laboral América Latina y el Caribe 2014. Oficina regional para América Latina y el Caribe.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2016). Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2016. Génova: ILO.
- Palmero, Y. (2018). Encuesta Nacional sobre Igualdad de Género 2016 (presentación). 16 Reunión Internacional de especialistas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado. Aguascalientes, México, septiembre, 2018.
- Panico, C., Fleitas, R. & Vázquez, A. (2002). Programa de Desarrollo Humano local de Cuba. Informe de Evaluación Externa. La Habana .
- Parra, I.; Altabás-Jorge, R. & Muhuly, I. (2016). Proyectos socioculturales como alternativa para el desarrollo endógeno de dos comunidades de Puerto Padre. Cuba: CIERIC.
- Partido Comunista de Cuba (PCC) (1991). Informe Central al IV Congreso del PCC. Recuperado de: <http://congresopcc.cip.cu/congresos/>.
- Partido Comunista de Cuba (PCC) (2017 b). Documentos del 7mo Congreso del Partido aprobados por el Pleno del Comité Central el 18 de mayo del 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio del 2017, Primera y Segunda Parte. La Habana: UEB Gráfica Empresa de Periódicos.
- Partido Comunista de Cuba (PCC). (2017). Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: propuesta de visión de la nación, ejes y sectores estratégicos. Recuperado de: <http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/%C3%BAltimo%20PDF%2032.pdf>.
- Partido Comunista de Cuba (PCC). (2011). Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución. Recuperado de: www.granma.cu/file/pdf/gaceta/.

- Partido Comunistas de Cuba (PCC) (1997). Resolución Económica del V Congreso del PCC. La Habana: PCC.
- Peña, L. (2006). Globalización y desarrollo local: una visión desde la actualidad de la academia cubana. En Guzón, A. (comp.). (2006). Desarrollo local en Cuba: retos y perspectivas (pp. 17-44). La Habana: Editorial Academia.
- Pérez, D., *et al.* (2016). Globalización y desarrollo local, una propuesta metodológica de gestión de información y el conocimiento. *Economía y Desarrollo*. 157(2), julio-diciembre. Recuperado de: www.scielo.sld.cu/scielo.php.
- Pérez, J., *et al.* (2008). Modelo cubano de la Red Nacional de Farmacoepidemiología. Promoción del uso adecuado de los medicamentos. La Habana: Editorial Academia.
- Pérez, L. (2015). Antecedentes y retos de la descentralización del municipio cubano: diseño de un camino. En: Pérez, L. & Díaz, O. (comps). ¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local. La Habana: Editorial UH.
- Pérez, N., *et al.* (1999). Características socioeconómicas y agroecológicas de las fincas ganaderas y principales motivaciones de los productores. Estudio de caso en el municipio Las Tunas, provincia Las Tunas. La Habana: Universidad de La Habana.
- Pérez, V. & Argüelles, M. (2011). La planificación por proyectos locales como complemento al plan de la economía nacional. *Economía y Desarrollo*. 146(1-2), pp. 19-41.
- Pérez, V. & Vega, Y. (2003). La seguridad social en Cuba. El nuevo milenio. La Habana: INASS.
- Periódico Granma (2020). Vuela de regreso a Cuba la primera brigada médica que combatió la COVID-19 en Italia. La Habana, 8 junio 2020. Recuperado de: www.gramma.cu.
- Planos, E.; Rivero, R. & Guevara, A. (Eds.) (2013). Impacto del Cambio Climático y Medidas de Adaptación en Cuba. La Habana: Instituto de Meteorología, Agencia de Medio Ambiente, Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente.
- Pomares, H. (2006). Tecnologías para el desarrollo local. Un camino de propuestas e interrogantes. En: Guzón, A. (comp.). (2006). Desarrollo local en Cuba: retos y perspectivas (pp. 180-192). La Habana: Editorial Academia.
- Portieles, J. (2005). Cultura y desarrollo económico local. Ecuador: Programa Marco ART-PNUD.
- Prensa Latina (2017). Defiende Abel Prieto desarrollo humano como una prioridad en Cuba. En: periódico Escambray (10 de octubre). Recuperado de: www.escambray.cu.
- Prensa Latina (2020). Cuba comparte en Unesco experiencias sobre educación ante la Covid-19. La Habana, 19 de mayo de 2020. Recuperado de: <https://www.prensa-latina.cu/index.php?o=rn&id=367370&SEO=-cuba-comparte-en-unesco-experiencias-sobre-educacion-ante-la-covid-19>.
- Prieto, A. (2007). La política cultural de Cuba, sin dogmas ni sectarismos. *Cubadebate* (26 de febrero). Recuperado de: www.cubadebate.cu.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010). La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano. 2010. Nueva York: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2016). Desarrollo humano para todas las personas. Informe de Desarrollo Humanos. Nueva York: PNUD.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1991). Informe de Desarrollo Humano 1990. Colombia: OXFORD University Press.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010 a). Los Centros de Gestión para la Reducción de Riesgo. Cuba. Mejores Prácticas en Reducción de Riesgo. Recuperado de: www.undp.org/crmi/.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2016). Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe, Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso. Recuperado de: http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/informe-regional-sobre-desarrollo-humano-para-america-latina-y-e.html.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2018). Guía práctica para transversalizar género en el desarrollo sostenible. La Habana: PNUD-Cuba.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Cuba) (s.f.). Proyecto Basal. Repositorio digital de información. En: <http://www.geotech.cu/jspui/handle/1234/1544/>.



- Programa Mundial de Alimentos (PMA) (2016). Metodología para el diagnóstico de brechas de género en las cadenas de valor agrícolas. La Habana: PMA.
- Ramírez, J.F. (2017). Turismo Sostenible. Caso las Terrazas, Cuba (presentación). Seminario sobre sostenibilidad de la Fundación Antonio Núñez Jiménez. La Habana. Febrero.
- Ravenet, M. (2002). Espacio y territorio en los estudios sociológicos en Cuba (tesis de Doctorado). La Habana: Universidad de La Habana.
- Rebellato, J.L. (2004). La participación como territorio de contradicciones éticas. En: Romero, M.I. & Hernández, C.N. (comps) (2004). Selección de Lecturas Concepción y Metodología de la educación popular. Tomo I. La Habana: Editorial Caminos.
- Resolución 85 del CITMA (2003). Reglamento sobre el sistema de programas y proyectos de ciencia e innovación tecnológica. Recuperado de: <http://www.aenta.cu/archivo/aenta/pol%-C3%ADtica%20-documentos.htm>.
- Rey, O. (Coord.) (2018). Análisis Común de País. Formulación UNDAF Cuba 2020-2024 Matriz de análisis. Eje de análisis: Medio Ambiente, Cambio Climático y Reducción del Riesgo de Desastres. Borrador agosto 2016.
- Rivas, J. (2020). Sin apagón en la cultura. Periódico Trabajadores. La Habana, 2 junio 2020. Recuperado de: <http://www.trabajadores.cu/20200602/ante-la-covid-19-sin-apagon-en-la-cultura/>.
- Robeyns, I. (2004). Sen's capability approach and feminist concerns. International Journal of Manpower. Cambridge University Press.
- Rodríguez, C. M.; Favier, L. & Carreras, F. (2018). Profundización de las vulnerabilidades al cambio climático en asentamientos costeros y otras áreas en los años 2050 y 2100. La Habana: IPF.
- Rodríguez, J. L. (2015). Factores claves en la estrategia económica actual de Cuba (III). Cubadebate. Recuperado de: <http://www.cubadebate.cu>.
- Rodríguez, J.L. (1990). Estrategia de desarrollo económico de Cuba. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Rodríguez, J.L. (1996). Cuba 1990-1995: reflexiones sobre una política económica acertada. Cuba Socialista. (1). La Habana.
- Rodríguez, J.L. (2000). La experiencia exitosa de la planificación en Cuba (conferencia). Seminario Funciones Básicas de la Planificación en el ILPES. La Habana.
- Rodríguez, J.L. (2016). Las transformaciones económicas recientes en Cuba (ponencia). Evento de Ciencias Sociales en la Feria Internacional del Libro 2016. La Habana, enero.
- Rodríguez, J.L. (2017). La economía cubana 2016-2017. Valoración preliminar (I). Cubadebate. Recuperado de: <http://www.cubadebate.cu/opinion/2017/01/01/la-economia-cubana-2016-2017-valoracion-preliminar-i/#.XTN-s8S22Uk>.
- Rodríguez, J.L. (2019). Balance económico preliminar del 2018 en Cuba y algunas perspectivas para el 2019 (Parte I). Cubadebate. Recuperado de: <http://www.cubadebate.cu/opinion/2019/03/25>.
- Rodríguez, J.L. (2019a). Balance económico preliminar del 2018 en Cuba y algunas perspectivas para el 2019 (Parte II). Cubadebate. Recuperado de: <http://www.cubadebate.cu/opinion/2019/03/25>.
- Rodríguez, J.L. (2020). Evolución de la economía mundial durante el 2019: impactos para Cuba y perspectivas del 2020. En CIEM (2020). Informe sobre la evolución de la economía mundial en 2019, La Habana, abril de 2020. Recuperado de: www.ciem.cu.
- Rodríguez, J.L. (2020). Impactos para Cuba de la evolución de la economía mundial. En: Rodríguez, J.L. & Pichs R. (2020). Resumen sobre la evolución de la economía mundial-Primer semestre de 2020. CIEM, La Habana, agosto del 2020. Recuperado de: www.ciem.cu.
- Rodríguez, K. (2020). Cuba 2020 hacia la informatización. Cubadebate. La Habana, 17 enero 2020. Recuperado de: <http://www.cubadebate.cu/especiales/2020/01/17/cuba-2020-hacia-la-informatizacion-video/>.
- Rodríguez, L. (2018). Nueve preguntas sobre el perfeccionamiento de la educación cubana. Periódico Granma. Recuperado de: <http://www.granma.cu/cuba/2017-06-15/nueve-preguntas-sobre-el-perfeccionamiento-de-la-educacion-cubana-08-06-2017-22-06-18>.

- Romero, A. (2014). Transformaciones económicas y cambios institucionales en Cuba (conferencia). Taller de expertos sobre el cambio económico cubano. Centro de Investigaciones de la Economía Internacional de la Universidad de La Habana / Institución Brookings, 21-25 de abril.
- Rosabal, H. (2017). Hágase la luz, con energía renovable. *Revista Bohemia*. (21), La Habana, Cuba.
- Rosales, S. & Esquenazi, A. (2017). Índice de Desigualdad de Género en Cuba: un enfoque territorial. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*. 5(2), mayo-agosto, pp. 110-132.
- Rosales, S. & Esquezeni, A. (2017). Panorama laboral en el contexto internacional y en Cuba. Primer diagnóstico de brechas. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*. 5(1), pp. 110-132.
- Ruiz, I. (2015). Historia de las Áreas Protegidas de Cuba. La Habana: Centro Nacional de Áreas Protegidas.
- Sánchez, J.M. & García, A. (2014). La actualización del modelo económico cubano: evolución, oportunidades y desafíos. Recuperado de: www.urjc.es/ceib/.
- Sánchez, O. & Moreno, E. (2020). La respuesta de Cuba. *Periódico Granma*. La Habana, 15 de junio de 2020.
- Santos, A. & Gallardo, O. (2017). Desarrollo Humano a escala local: experiencias en el municipio Urbano Noris, Holguín/Cuba. *NUPEM*. 9(16), pp. 26-37. Recuperado de: <http://200.201.19.40/ojs3/index.php/nupem/article/view/135/138>.
- Schejtman, A. & Berdegué, J. (2004). Desarrollo territorial rural. Santiago de Chile: RIMISP.
- Sen, A. (1992). *Inequality Reexamined*. United States: Oxford University Press.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. España: Editorial Planeta.
- Sen, A. (2004). *Elements of a Theory of Human Rights*. *Philosophy and Public Affairs*. 32(4). Cambridge.
- Sen, A. (2005). Human Rights and capabilities. *Journal of Human Development*. 6(2), julio, pp. 151-166.
- Silva, Y. (2020). Cuba mantiene las medidas de protección laboral y salarial ante la COVID-19. *Periódico Granma*. La Habana, 2 junio 2020.
- Solares, L. (2017). La relación salud-vivienda. Un estudio de caso desde la perspectiva de género (tesis de Maestría). Universidad de La Habana, La Habana.
- Sosa, A.; Borrego, O.; Varela, R.; Fernández, I. & Márquez, L. (2017). Participación comunitaria en los programas de manejo del Parque Nacional Guanahacabibes: experiencias y lecciones aprendidas (ponencia). X Congreso de Áreas Protegidas en el XI Congreso Internacional sobre Medio Ambiente y Desarrollo. La Habana, del 3 al 7 Julio.
- Sosa, M. (2016). Desarrollo local e inserción externa: una mirada al tema en América Latina. Recuperado de: <http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/>.
- Tejuca, M.; Gutiérrez, O. & García, I. (2015). El acceso a la educación superior cubana en el curso 2013-2014: una mirada a la composición social territorial. *Revista Cubana De Educación Superior*. 34(3), pp. 42-61.
- Terris, M. (1992). Tendencias actuales en la salud pública de las Américas. En la crisis de la salud pública: reflexiones para el debate. OPS, Publicación Científica, No 540, Washington D.C.
- The Economist Intelligence Unit (EIU) (2020). Country Risk Service: Cuba. June 2020. Recuperado de: www.eiu.com.
- The Economist Intelligence Unit. (2019). Country report, Cuba. Recuperado de: www.eiu.com.
- The Havana Consulting Group (THCG, 2020). COVID-19 puede hacer declinar las remesas a Cuba entre un 30 % y un 40 %. 20 marzo 2020. Recuperado de: www.thehavanaconsultinggroup.com.
- Togoeres, V. & García, A. (2003). Algunas consideraciones acerca del acceso al consumo en los noventa, factores que lo determinan. Recuperado de: https://www.nodo50.org/cubasigloXXI/economia/togores2_300903.pdf.
- Torres C. C. (2019). La gestión estratégica del desarrollo provincial: la experiencia de Pinar del Río. En: *Descentralización y Financiación para el Desarrollo*. Fortalecimiento de los poderes locales y su autonomía, PADIT.



- Torres, C.C. (2018). La gestión de políticas territoriales de desarrollo local a escala municipal en Cuba: una herramienta innovadora para la gestión pública. En: Núñez, J & Alcázar, A. (2018). Conectando innovación y desarrollo local. Papel de la educación superior. La Habana: Editorial Félix Varela.
- Torres, R. (2017). Cuba: Balance económico de 2016. Recuperado de: www.econolatin.com.
- Triana, J. & González, R. (2020) El impacto de la crisis de la COVID-19 sobre la economía cubana. 14 julio 2020. Recuperado de: www.cubayeconomia.blogspot.com.
- Triana, J. & Torres, R. (2016). Políticas para el crecimiento económico: Cuba ante una nueva era. Recuperado de: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/>
- Triana, J. (2012). De la actualización del funcionamiento al desarrollo del modelo. Nueva Sociedad. (242). Recuperado de: https://nuso.org/media/articulos/downloads/3907_1.pdf
- Triana, J. (2014). Cuba: un balance de la transformación. Economía y Desarrollo. 151(1), enero-junio. Recuperado de: www.econdesarrollo.uh.cu/index.php/RED/article/view/219.
- Triana, J. (2014a). Entrampados en el fuego amigo. En Torres R. & Pérez O. (comps) (2014). Miradas a la economía cubana: entre la eficiencia económica y la equidad social. La Habana: Editorial Caminos.
- Triana, J. (2017). Las transformaciones económicas y sociales en Cuba. Colección Monografías, CIDOB. Recuperado de: https://www.cidob.org/es/articulos/monografias/nueva_etapa_entre_cuba_y_la_ue_escenarios_de_futuro/las_transformaciones_economicas_y_sociales_en_cuba.
- Unesco (1982). Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales. Informe final: Declaración de México sobre las Políticas Culturales. México DF (26 de julio-6 de agosto 1982).
- UNESCO (2020). América Latina y el Caribe frente a la Covid-19 desde la Cultura. Recuperado de: <https://es.unesco.org/fieldoffice/havana/covid-19>.
- UNESCO (2020a). Ante la crisis de la COVID 19, artistas cubanos reinventan el futuro de la cultura, La Habana, 1 septiembre 2020. Recuperado de: <https://cuba.un.org/es/89247-ante-la-crisis-de-la-covid-19-artistas-cubanos-reinventan-el-futuro-dela-cultura>.
- Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU). (2018). Measuring the Information Society Report 2017. Recuperado de: www.itu.com.
- Valdés, M. & Felipe, E. (1996). La crisis y el ajuste cubano de los 90: apuntes en torno a lo social. Perfiles Latinoamericanos. (8), enero-junio, año 5. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Vázquez-Barquero, J.A. (1993). Política Económica Local. Madrid: Pirámide.
- Velarde, Y. (2016). Índice de Desigualdad de Género en Cuba: un enfoque territorial (tesis de Licenciatura). Universidad de La Habana, La Habana.
- Velázquez, T. (2012). Las migraciones internas. Enfoques desde la perspectiva económico-social territorial. EduSol. 10 (31), abr.-jun., pp. 1-13.

» ANEXOS

ANEXO 1. ESPECIFICIDADES METODOLÓGICAS PARA EL CÁLCULO DEL SALARIO, SEGÚN NOTAS DEL ANUARIO ESTADÍSTICO DE CUBA

Debido a las especificidades de cálculo de la variable Salarios en Cuba, a continuación se resumen las principales indicaciones metodológicas asociadas a su cálculo.

Salarios devengados: comprende el ingreso en moneda nacional (excluye Pesos Convertibles) que reciben los trabajadores en correspondencia con la cantidad y calidad del trabajo aportado por los mismos. Son los pagos que salen del fondo de salario de la entidad, incluido el descanso retribuido y que se contabilizan como tal en el elemento salario según las Normas Cubanas de Contabilidad.

En este indicador se consideran las siguientes partidas:

1. Los pagos por tarifas salariales establecidas por la legislación vigente;
2. Los incrementos de cualquier tipo en las tarifas salariales;
3. Las asignaciones adicionales por ocupar cargo de dirección o jefatura, así como por años de servicio;
4. Los pagos por sobre cumplimiento de las normas, plus salarial, extras fuera de la jornada laboral y en días de descanso y feriados;
5. Los pagos por ausencias retribuidas a consecuencia del cumplimiento de obligaciones estatales y sociales, ausencias autorizadas por la legislación vigente y el descanso retribuido acumulado;
6. Los pagos por el trabajo realizado por aquellas fuerzas que aun no estando incluidas en el Registro del centro informante reciben remuneración por el mismo; el pago a los trabajadores enviados a estudiar por el centro informante y que de acuerdo con la legislación vigente se les pague del fondo de salarios;
7. El pago a los trabajadores que laboran temporal u ocasionalmente en la agricultura, construcción y en otras entidades, siempre que su salario completo o parte de éste corresponda ser pagado por su empresa o unidad presupuestada;
8. El pago del trabajo realizado por aquellas fuerzas que, aun no estando incluidas en el Registro del centro informante, participan en las actividades de éste, trasladando la remuneración por el trabajo realizado a las organizaciones u organismos de procedencia para su posterior aporte al Presupuesto, tales como trabajo voluntario, estudiantes bajo el régimen de estudio-trabajo, entre otros;
9. El pago por simultaneidad de oficios;
10. El monto de salario acumulado por concepto de vacaciones anuales; el pago a los

estudiantes movilizados durante el período de vacaciones, incluido el 9,09%;

11. Los ingresos en moneda nacional (excluye Pesos Convertibles) provenientes de la aplicación de los pagos y estimulaciones por los resultados del trabajo;

12. El pago adicional por el coeficiente de interés económico;

13. Los demás pagos a los trabajadores con cargo al Fondo de Salarios no relacionados anteriormente, según lo establecido en la legislación vigente;

14. El salario que obtienen aquellos trabajadores que forman parte del registro de la entidad por haber realizado sus actividades laborales en representación de la misma o haber prestado servicios valiéndose de la explotación de medios de trabajo, equipos e instalaciones de ésta. Estos ingresos constituyen salarios, ejemplos: los ingresos de los trabajadores de las actividades de servicios públicos y sus conexos, como chóferes de taxis, poncheros, choferes de vehículos de carga, fregadores de vehículos, engrasadores de vehículos automotores, cuidadores de baños, servicio de aire (ayudante), parqueador-cuidador de ciclos, motos y autos, así como artistas y entrenadores de deportes contratados en el exterior y otros. En estos casos se reflejará como ingresos en salario la suma de los importes de los salarios que utiliza la entidad como base para calcular los acumulados de vacaciones, los pagos de subsidios en caso de enfermedad, los aportes a la seguridad social o cualquier otra obligación que, de acuerdo a la legisla-

ción vigente, la entidad debe garantizar a estos trabajadores;

15. El pago a los adiestrados que pasan el servicio social en la entidad, establecido por la legislación vigente.

En este indicador no se consideran los siguientes pagos: **1)** Los ingresos percibidos por distribución de utilidades; **2)** otros pagos en efectivo y entregas en especie a los trabajadores, los cuales no están considerados en el Fondo de Salario, tales como dietas en las misiones de servicios, el costo de la ropa y calzado especial, otros medios de protección individual y los subsidios y pensiones a cuenta de la seguridad social; **3)** el salario devengado se adiciona a los centros informantes receptores, tomando la cantidad de Salario que aparece reflejada en el modelo SNC-2-25 que es entregado una vez concluido el vínculo laboral con el centro anterior, a partir del momento de la incorporación de los trabajadores al registro de su nuevo centro; **4)** los centros informantes que ceden trabajadores deben deducir el salario devengado de los trabajadores que no se encuentran en su centro, a partir de la fecha en que fueron cedidos al otro centro; **5)** Cuando se produzcan cambios metodológicos en el año del informe, estos cambios deben ser considerados también en los datos el año anterior.

Dichas indicaciones metodológicas pueden ser consultadas en la publicación “Salario Medio en cifras. Cuba 2016”. Disponible en: <http://www.one.cu/publicaciones/03estadisticassociales/Salario%20Medio%20en%20Cifras%20Cuba%202016/Salario%20Medio%20en%20Cifras%20Cuba%202016.pdf>

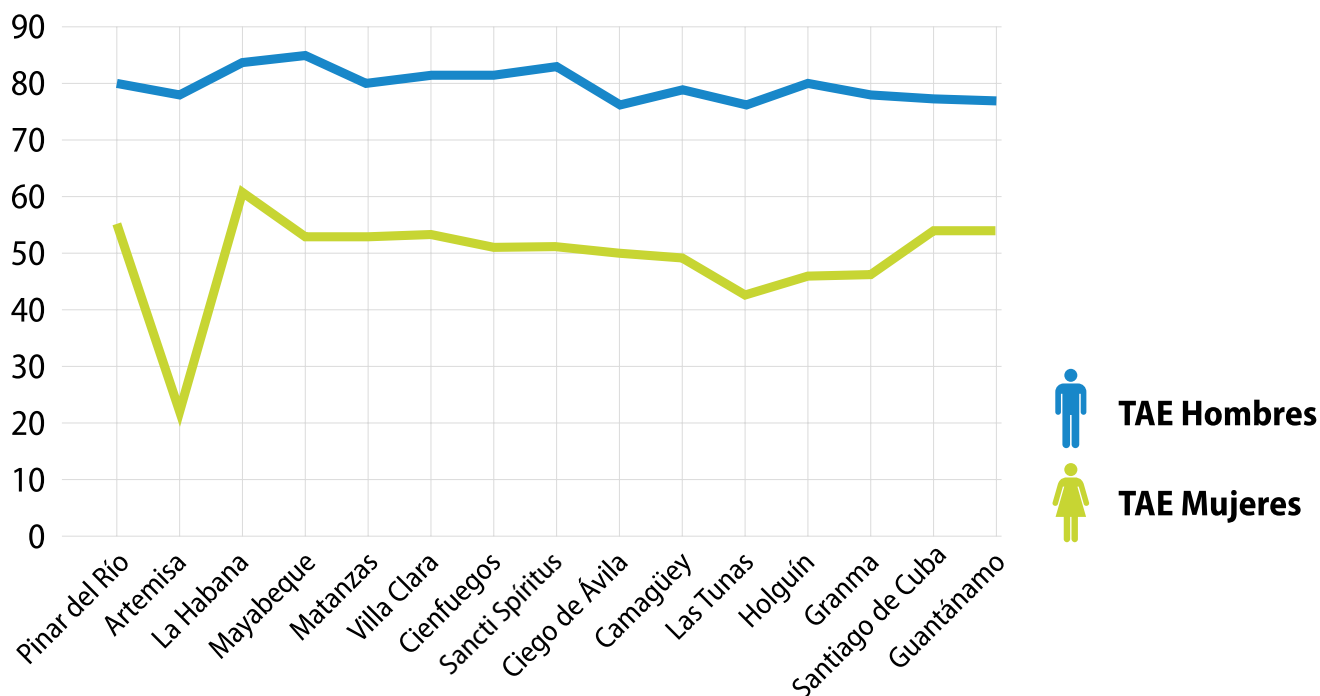
ANEXO 2. TASA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA (TAE) POR PROVINCIAS Y SEXO. CUBA: 2012, 2014 Y 2016

Años 2012 y 2014

Tasa de Actividad Económica	2012		2014	
	M	H	M	H
Pinar del Río	0,582	0,880	0,565	0,834
Artemisa	0,547	0,860	0,519	0,797
La Habana	0,667	0,873	0,643	0,829
Mayabeque	0,582	0,883	0,577	0,869
Matanzas	0,594	0,882	0,545	0,837
Villa Clara	0,595	0,906	0,589	0,818
Cienfuegos	0,578	0,860	0,569	0,821
Sancti Spíritus	0,564	0,915	0,586	0,829
Ciego de Ávila	0,587	0,896	0,522	0,777
Camagüey	0,556	0,879	0,611	0,823
Las Tunas	0,493	0,843	0,492	0,711
Holguín	0,502	0,874	0,564	0,819
Granma	0,519	0,856	0,520	0,797
Santiago de Cuba	0,589	0,825	0,586	0,756
Guantánamo	0,611	0,879	0,626	0,809

Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario Estadístico de Cuba de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI, varios años).

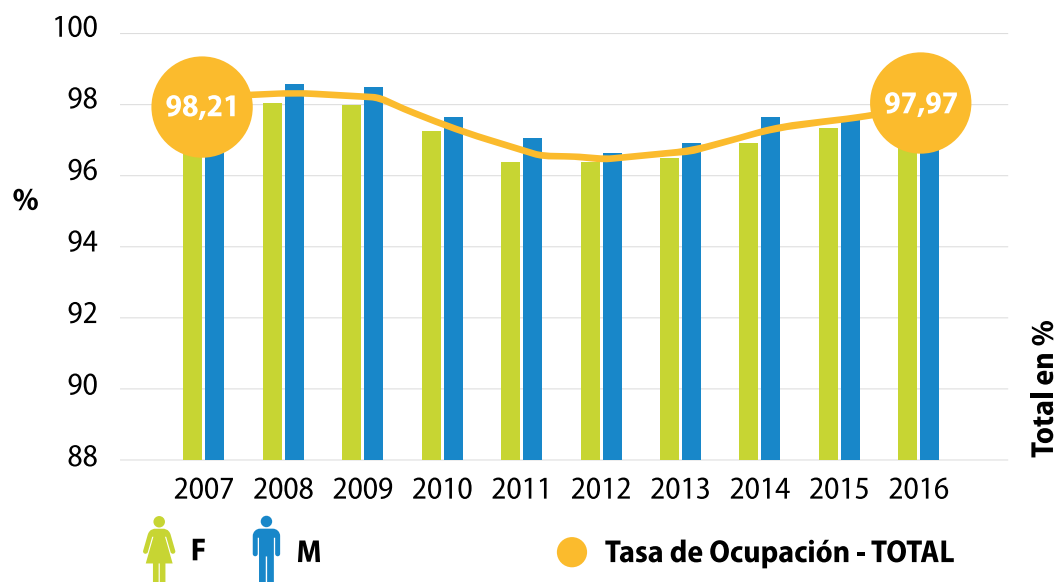
Año 2016



Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario Estadístico de Cuba de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI, 2017).

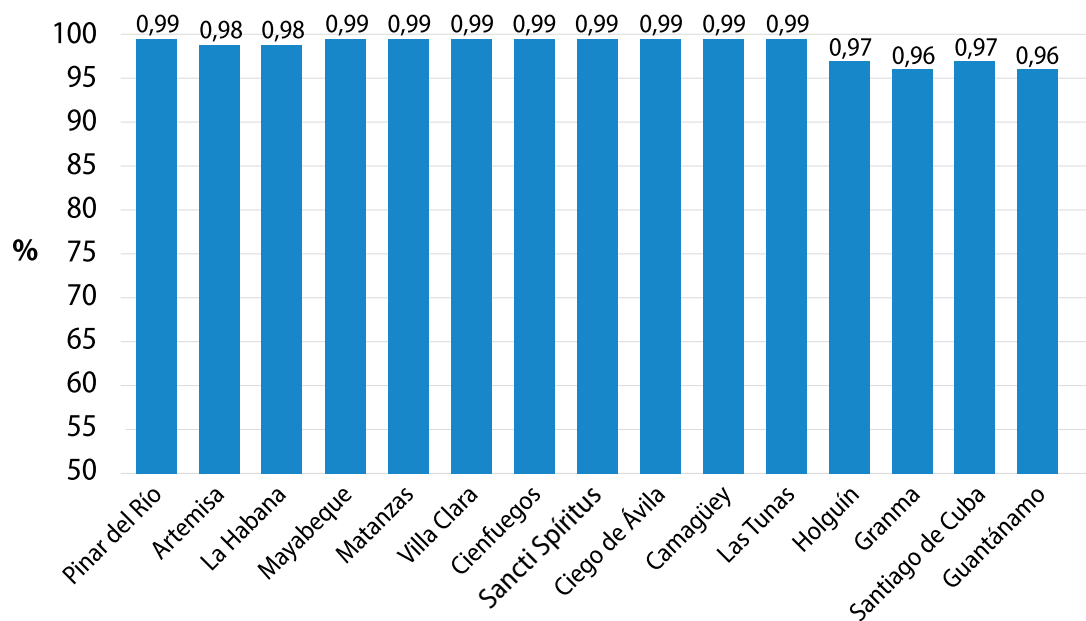
ANEXO 3. TASAS DE OCUPACIÓN (TO): TOTAL Y POR SEXO. CUBA: 2007-2016

Tasa de Ocupación por sexo. Cuba: 2007-2016.



Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario Estadístico de Cuba de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI, 2016).

Tasa de Ocupación según territorios que reportan información. Cuba: 2016.



Fuente: Elaboración propia a partir del Anuarios Estadísticos Provinciales de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI, 2016).

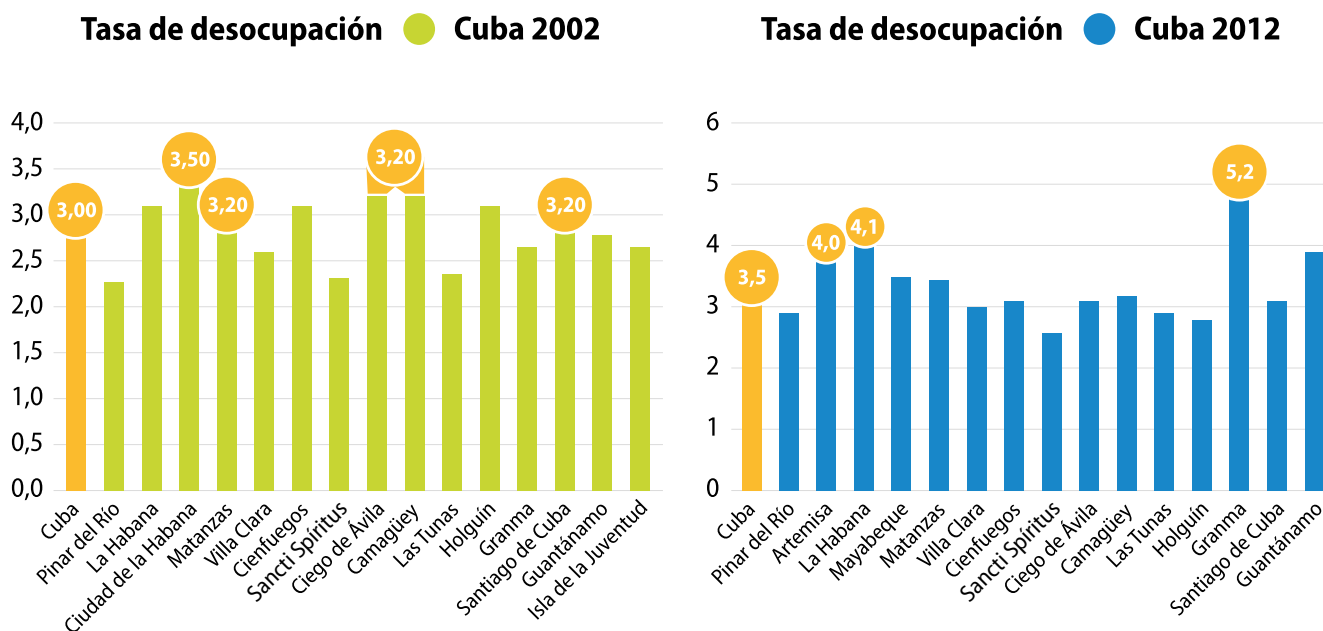
ANEXO 4. OCUPADOS EN EL TRABAJO POR CUENTA PROPIA POR PROVINCIAS Y SEXO. CUBA: 2016

2016	Ocupados (%)	
	M	H
Pinar del Río	33 %	67 %
Artemisa	32 %	68 %
La Habana	39 %	61 %
Mayabeque	30 %	70 %
Matanzas	31 %	69 %
Villa Clara	32 %	68 %
Cienfuegos	31 %	69 %
Sancti Spíritus	35 %	65 %
Ciego de Ávila	30 %	70 %
Camagüey	28 %	72 %
Las Tunas	43 %	57 %
Holguín	25 %	75 %
Granma	27 %	73 %
Santiago de Cuba	30%	70%
Guantánamo	28%	72 %

Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario Estadístico Provincial de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI, 2016).

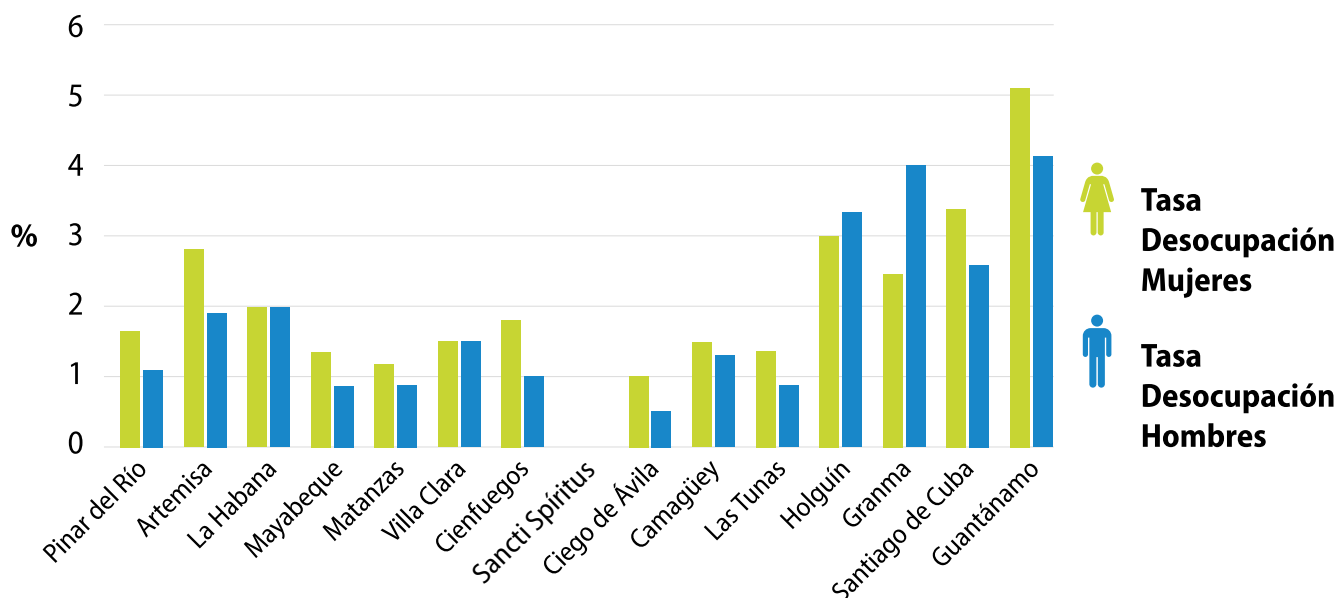
ANEXO 5. TASAS DE DESOCUPACIÓN POR PROVINCIAS. CUBA: 2002, 2012 Y 2016

Tasa de desocupación por provincias según censos 2002 y 2012.



Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI, 2002 y 2012)

Tasa de Desocupación según sexo por provincias. Cuba: 2016.



Fuente: Anuario Estadísticos Provincial (ONEI, 2016).

Nota: Los datos de la provincia Sancti Spiritus no están disponibles en la fuente citada.

ANEXO 6. POBLACIÓN EN EDAD LABORAL (COMO PORCIENTO DE LA POBLACIÓN) POR PROVINCIAS. CUBA: 2016



Provincias	PEL (%)
Pinar del Río	63,38
Artemisa	65,55
La Habana	64,48
Mayabeque	64,45
Matanzas	64,89
Villa Clara	62,42
Cienfuegos	64,38
Sancti Spíritus	63,4
Ciego de Ávila	64,77
Camagüey	64,18
Las Tunas	64,49
Holguín	63,44
Granma	63,8
Santiago de Cuba	63,39
Guantánamo	62,96

ANEXO 7. GASTOS POR CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL POR PROVINCIAS (TOTAL DE PENSIONADOS Y PENSIÓN MEDIA). CUBA: 2011-2015

Provincias	2011			2012			2013			2014			2015		
	Cantidad	Pensión media	Cantidad	Cantidad	Pensión media	Cantidad	Cantidad	Pensión media	Cantidad	Cantidad	Pensión media	Cantidad	Cantidad	Pensión media	
Pinar del Río	80,244	235,80	80,669	81,246	239,71	81,246	81,721	244,00	81,721	248,58	81,205	253,08			
Artemisa	65,499	240,56	65,764	66,053	244,47	66,053	66,128	248,51	66,128	252,66	65,405	257,06			
La Habana	338,228	250,69	337,485	338,332	256,46	338,332	337,103	262,77	337,103	268,95	334,858	275,63			
Mayabeque	55,987	241,03	56,115	56,193	244,92	56,193	55,995	249,10	55,995	253,27	55,213	257,68			
Matanzas	104,491	244,35	104,919	105,383	248,75	105,383	105,445	253,50	105,445	258,35	104,537	263,91			
Villa Clara	132,062	238,98	131,949	132,45	242,75	132,45	132,161	247,10	132,161	251,67	130,902	256,93			
Cienfuegos	60,123	242,14	60,276	60,652	245,92	60,652	60,729	250,71	60,729	255,69	60,366	261,62			
Sancti Spiritus	71,267	237,50	71,408	71,524	240,98	71,524	71,176	245,05	71,176	249,47	70,393	254,74			
Ciego de Ávila	58,687	243,46	59,285	59,826	248,30	59,826	60,232	253,07	60,232	258,67	60,151	265,13			
Camagüey	116,657	242,44	117,341	118,328	247,08	118,328	119,118	252,08	119,118	257,30	118,519	263,25			
Las Tunas	69,651	235,30	70,496	71,276	238,82	71,276	71,803	242,63	71,803	246,73	71,623	250,75			
Holguín	130,011	236,69	130,688	132,054	240,01	132,054	132,846	243,95	132,846	248,54	132,246	252,92			
Granma	96,953	233,69	98,303	99,881	237,19	99,881	101,081	241,17	101,081	245,33	100,768	249,67			
Santiago de Cuba	131,921	236,34	133,635	136,107	240,64	136,107	137,807	245,48	137,807	250,22	137,377	254,89			
Guantánamo	57,853	231,99	58,364	59,014	235,65	59,014	59,615	240,08	59,615	244,51	59,402	249,07			
Isla de la Juventud	11,123	239,34	11,199	11,286	243,70	11,286	11,383	248,19	11,383	253,38	11,417	258,97			
Subtotal	1.580.757	241,14	1.587.896	1.599.605	245,45	1.599.605	1.604.343	2.502.246	1.604.343	255,16	1.594.382	260,49			
Otras Prestaciones	72,111	436,26	75,655	78,055	441,00	78,055	79,24	4456,014	79,24	449,98	80,843	454,6			
Cuba	1.652.868	249,65	1.663.551	1.677.660	254,34	1.677.660	1.683.583	2.593.147	1.683.583	264,32	1.675.225	269,85			

Fuente: Elaboración propia a partir de Anuario Estadístico de Cuba de la Oficina Nacional de Estadística e Información, varios años.

ANEXO 8. NÚCLEOS Y BENEFICIARIOS PROTEGIDOS POR LA ASISTENCIA SOCIAL. CUBA: 2016

	Gastos por la asistencia social	Beneficiarios de la asistencia social	Núcleos protegidos por la asistencia social	Adultos mayores beneficiarios de la asistencia social
Concepto	(MMP)	(U)	(U)	(U)
Cuba	317,2	179,796	114,274	54,968
Pinar del Río	12,0	7,413	5,083	1,716
Artemisa	8,3	4,141	2,558	1,452
La Habana	73,1	44,926	26,641	10,696
Mayabeque	5,9	2,785	1,993	768
Matanzas	13,4	6,744	4,269	1,850
Villa Clara	16,7	11,608	6,774	3,961
Cienfuegos	7,1	2,891	1,842	626
Sancti Spíritus	11,7	6,391	4,313	1,526
Ciego de Ávila	6,1	4,789	2,632	1,253
Camagüey	18,8	11,150	7,418	2,704
Las Tunas	12,5	7,920	5,090	2,625
Holguín	49,7	24,376	17,042	9,196
Granma	22,4	9,895	6,793	2,922
Santiago de Cuba	46,2	27,053	16,820	11,417
Guantánamo	10,5	5,853	4,056	1,978

Fuente: ONEI (2016).

ANEXO 9. CENTROS EDUCACIONALES Y DE EDUCACIÓN SUPERIOR. CUBA: VARIOS AÑOS

Centros educativos.

	Curso 1958-59	Curso 1980-81	Curso 2016-17	Curso 2017-18
Círculos Infantiles	Ninguno	832	10 084	10 854
Primarias	7567	12 199	6863	6887
Secundarias Básicas	...	1132	1015	1010
Técnico profesionales	40	401	421	406
Preuniversitarios	21	230	296	302
Escuelas Especiales	Ninguna	285	354	349
Centros de Educación Superior	6 (3 privados)	39	50	41

Fuente: Informe a la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, elaborado por el Ministerio de Educación de Cuba (1955); Anuario Estadístico 2016 de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI) de Cuba.

Educación Superior en cifras.

Curso Académico 2016-2017	Graduados desde 1959 a 2015-2016: 1 434 955
Matrícula inicial: 218 643	Curso Regular Diurno: 759 658
Mujeres: 134 671	Curso por Encuentro: 556 174
Extranjeros: 10 754	Continuidad de Estudios: 77 455
En los municipios: 36 660	Educación a Distancia: 41 668
Del MES: 26 193	Extranjeros: 56 004
Del MINSAP: 10 237	Graduados (curso 2015-2016): 23 971
Del Instituto Superior de Arte: 230	Curso Regular Diurno: 17 983
Nuevos Ingresos: 85 177	Curso por Encuentro: 4687
Curso Regular Diurno: 31 914	Continuidad de Estudios: 462
Curso por Encuentros: 49 019	Educación a Distancia: 839
Educación a Distancia: 4244	Indicadores de posgrado Año 2015
Personal Docente: 62 451	Total de participantes: 322 142
A tiempo completo: 53 627	Actividades principales
A tiempo parcial: 5798	Superación Profesional: 243 125
Adiestrados: 3026	Diplomados: 22 525
	Maestrías y Especialidades: 50 451
	Doctorados: 6041

Fuente: Elaborado a partir de datos del Prontuario Estadístico de la Educación Superior del curso 2016-2017 (MES, 2017).

ANEXO 10. DEFINICIÓN DE MÁXIMO Y MÍNIMO PARA EL CÁLCULO DE LOS ÍNDICES PARCIALES DE LAS DIMENSIONES DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO PROVINCIAL (IDHP)

DESARROLLO

Indicador	Máximo	Mínimo
Inversión <i>per cápita</i> (Se aplicó la función logarítmica de la inversión)	El mayor nivel alcanzado en una provincia	No hay inversión = 0
Gasto <i>per cápita</i> del presupuesto	El mayor nivel alcanzado en una provincia	No hay gasto = 0

INGRESO

Indicador	Máximo	Mínimo
Salario medio	El mayor nivel alcanzado en una provincia	Para 2007 se consideró el salario medio mínimo para Cuba en 2004 (264 pesos) y para 2016 el del año 2007 (408 pesos).

CONSUMO

Indicador	Máximo	Mínimo
Circulación mercantil minorista	El mayor nivel alcanzado en una provincia	Circulación mercantil minorista <i>per cápita</i> = 0

EDUCACIÓN

Indicador	Máximo	Mínimo
Tasa de Escolarización en las enseñanzas primaria, media y superior	El mayor nivel alcanzado en una provincia	El menor nivel alcanzado en enseñanza primaria (Djiboutí = 66 %); en enseñanza media (República Centroafricana = 17 %) y en enseñanza superior (Malawi = 1 %)
Grado de escolaridad de la población mayor de 6 años	El mayor nivel alcanzado en la provincia	Grado de escolaridad = 0

SALUD

Indicador	Máximo	Mínimo
Tasa de mortalidad infantil	El menor nivel alcanzado en una provincia	El mayor nivel alcanzado en la República Centroafricana = 91,5 %
Esperanza de Vida al Nacer	El mayor nivel alcanzado en una provincia	El menor nivel alcanzado en Swazilandia = 48,9 años en esperanza de vida

SERVICIOS BÁSICOS

Indicador	Máximo	Mínimo
Cobertura de población con agua potable	El mayor nivel alcanzado en una provincia	0
Consumo facturado <i>per cápita</i> de electricidad	El mayor nivel alcanzado en una provincia	El menor nivel alcanzado en una provincia
Cobertura de población con saneamiento	El mayor nivel alcanzado en una provincia	0
Calidad de la vivienda	El mayor nivel alcanzado en una provincia	El menor nivel alcanzado en una provincia
Viviendas terminadas <i>per cápita</i>	El mayor nivel alcanzado en una provincia	0

MEDIO AMBIENTE

Indicador	Máximo	Mínimo
Carga contaminante <i>per cápita</i>	El menor nivel alcanzado por una provincia.	Se calculó tres veces el valor de la carga contaminante <i>per cápita</i> de Cuba
Gasto de inversión para el medio ambiente <i>per cápita</i>	El mayor nivel alcanzado en una provincia	0
Superficie cubierta de bosque	El mayor nivel alcanzado en una provincia	0

PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Indicador	Máximo	Mínimo
Por ciento de votantes en las elecciones del 2017-2018	El mayor nivel alcanzado en una provincia	0

ANEXO 11. COMPARACIÓN DE LOS INDICADORES SELECCIONADOS PARA EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO PROVINCIAL (IDHP) CON LA PROPUESTA DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO MUNICIPAL (IDHM)

Provincia	Municipio	Observaciones
Dimensión Desarrollo / Indicador		
Dimensión Económica/ Indicador		
Inversión <i>per cápita</i>	Inversión <i>per cápita</i>	-
Gasto per cápita del presupuesto	-	Datos no disponibles en la fuente de información pública oficial a nivel de municipio.
Dimensión Ingreso/ Indicador		
Salario nominal medio	Salario nominal medio	-
Dimensión Consumo/ Indicador		
Circulación mercantil minorista <i>per cápita</i>	Circulación mercantil minorista <i>per cápita</i>	-
Dimensión Educación/ Indicador		
Dimensión Social/ Indicador		
Grado de escolaridad de la población mayor de 6 años Tasa de matrícula (primaria, media, superior)	Tasa de matrícula (primaria, media, superior)	No se dispone del grado de escolaridad a nivel de municipio
Dimensión Salud/ Indicador		
Tasa de mortalidad infantil	Tasa de mortalidad infantil	-
Esperanza de vida al nacer	-	El indicador Esperanza de vida al nacer no se calcula a nivel de municipio por el CEPDE-ONEI, responsables del cálculo de este indicador.

Provincia	Municipio	Observaciones
-	Por ciento de población mayor de 60 años	
Dimensión Servicios Básicos/ Indicador		
Cobertura de población con agua potable	-	Datos no disponibles para todos los municipios, en la fuente de información pública oficial a nivel de municipio
Consumo facturado <i>per cápita</i> de electricidad	-	Datos no disponibles en la fuente de información pública oficial a nivel de municipio
Cobertura de población con saneamiento	-	Datos no disponibles para todos los municipios, en la fuente de información pública oficial a nivel de municipio
Calidad de la vivienda	-	Datos no disponibles en la fuente de información pública oficial a nivel de municipio
Viviendas terminadas <i>per cápita</i>	Viviendas terminadas por mil habitantes	Se ajustó el indicador a nivel municipal.
Dimensión Medio Ambiente/ Indicador		
Carga contaminante <i>per cápita</i>	-	Datos no disponibles en la fuente de información pública oficial a nivel de municipio
Gasto de inversión para el medio ambiente <i>per cápita</i>	Gasto de inversión para el medio ambiente <i>per cápita</i>	-
Superficie cubierta de bosque	Índice de Boscosidad	El índice de boscosidad fue calculado por la Dirección de Flora y Fauna del MINAG

Provincia	Municipio	Observaciones
Dimensión Participación Política/ Indicador		
Por ciento de votantes en las elecciones del 2017-2018	Por ciento de votantes en las elecciones del 2017-2018	-

ANEXO 12. REPRESENTACIÓN DE LOS INDICADORES DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) EN LA MEDICIÓN DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO PROVINCIAL (IDHP) Y MUNICIPAL (IDHM). ALGUNAS CONSIDERACIONES

Provincia	Municipio	Indicador ODS	Definición de los Indicadores del IDH
Dimensión Desarrollo / Indicador		Dimensión Económica/ Indicador	
Inversión <i>per cápita</i>	Inversión <i>per cápita</i>		Ejecución física de inversiones en un período dado expresado monetariamente y dividido entre la población media de cada territorio.
Gasto <i>per cápita</i> del presupuesto		Objetivo 1/1.a/1.a.2 Gastos en servicios esenciales (educación, salud y protección social) como porcentaje del gasto total del gobierno.	Comprende los gastos del Estado destinados al incremento del bienestar material y cultural de la sociedad entre la población
Dimensión Ingreso/ Indicador			
Salario nominal medio	<i>Salario nominal medio</i>	Objetivo 8/8.5/8.5.1 Ingreso medio por hora de mujeres y hombres empleados, por ocupación, grupo de edad y personas con discapacidad.	Es el importe de las retribuciones directas devengadas como promedio por un trabajador en un mes. Se calcula dividiendo el salario devengado en un territorio y período determinados entre el promedio de trabajadores.

Provincia	Municipio	Indicador ODS	Definición de los Indicadores del IDH
Dimensión Consumo/ Indicador			
Circulación mercantil minorista <i>per cápita</i>	Circulación mercantil minorista <i>per cápita</i>		Representa las ventas de mercancías realizadas a cada habitante para su consumo personal.
Dimensión Educación/ Indicador		Dimensión Social/ Indicador	
Grado de escolaridad de la población mayor de 6 años	Tasa de matrícula (primaria, media, superior)	Objetivo 4/4.1/4.1.1 Porcentaje de niños/jóvenes: a) en los grados 2/3; b) al final de la enseñanza primaria; y c) al final de la enseñanza secundaria inferior, que han alcanzado al menos un nivel mínimo de competencia en: i) lectura y ii) matemáticas.	Comprende las personas matriculadas en cada nivel de enseñanza en relación a los grupos de edades. El grado de escolaridad es la declaración de las personas mayores de 6 años en relación con el nivel de educación terminado.
Tasa de matrícula (primaria, media y superior)		Desglose: por sexo, ubicación, recursos económicos (y otras características, donde se disponga de datos).	
Dimensión salud/ Indicador			
Tasa de mortalidad infantil por mil nacidos vivos	Tasa de mortalidad infantil por mil nacidos vivos	Objetivo 3/3.2/3.2.2 Tasa de mortalidad neonatal (muertes por cada 1000 nacidos vivos).	Es aquella defunción que ocurre después del nacimiento vivo hasta antes que se cumpla un año de vida, entre los nacidos vivos en un periodo de tiempo.
Esperanza de vida al nacer			La esperanza de vida representa el número promedio de años que le correspondería vivir a una persona bajo las condiciones de mortalidad del período para la cual se realiza el cálculo, desde el nacimiento hasta la última edad que se considere.

Provincia	Municipio	Indicador ODS	Definición de los Indicadores del IDH
	Por ciento de población mayor de 60 años		Población mayor de 60 años como porcentaje de la población total.
Dimensión Servicios Básicos/ Indicador		Objetivo 1/1.4/1.4.1 Proporción de la población que vive en hogares con acceso a servicios básicos.	
Cobertura de población con agua potable		Objetivo 6/6.1/6.1.1 Porcentaje de la población que dispone de servicios de suministro de agua potable gestionados de manera segura.	Muestra el porcentaje de la población que tiene acceso a una cantidad suficiente de agua potable en su vivienda, o a una distancia razonable de ella en relación con la población total del país.
Consumo facturado <i>per cápita</i> de electricidad		Objetivo 7/7.1/7.1.1 Porcentaje de la población que tiene acceso a la electricidad.	Se refiere al consumo de electricidad registrado y pagado por el sector residencial entre la población media de cada territorio.
Cobertura de población con saneamiento		Objetivo 6/6.2/6.2.1 Porcentaje de la población que utiliza servicios de saneamiento gestionados de manera segura, incluida una instalación para lavarse las manos con agua y jabón.	Muestra el porcentaje de la población que tiene acceso a instalaciones sanitarias en su vivienda, o a una distancia razonable de ella en relación con la población total del país.
Calidad de la vivienda			Se seleccionó el indicador Tipos de viviendas, aportados por los CPV 2002 y 2012, considerándose solo casa y apartamentos.
Viviendas terminadas <i>per cápita</i>	Viviendas terminadas por mil habitantes		Se refiere a las viviendas donde se concluyeron la totalidad de los trabajos constructivos, según la documentación técnica elaborada al efecto, es decir, aquellas que han alcanzado el ciento por ciento de su ejecución física con respecto a su valor total.

Provincia	Municipio	Indicador ODS	Definición de los Indicadores del IDH
Dimensión Medio Ambiente/ Indicador			
Carga contaminante <i>per cápita</i>			Cantidad de contaminante que se encuentra en los diferentes medios (suelos, agua, atmósfera), o que es liberada a los mismos en una unidad de tiempo, dividida entre la población residente de la provincia.
Gasto de inversión para el medio ambiente <i>per cápita</i>	Gasto de inversión para el medio ambiente <i>per cápita</i>		Ejecución física de los gastos de inversión en actividades de protección ambiental, dividida entre la población residente de la provincia o el municipio según sea el caso.
Superficie cubierta de bosque	Índice de Boscosidad	Objetivo 15/15.2/15.2.1 Cubierta forestal en el marco de la ordenación sostenible de los bosques.	Superficie correspondiente a forestales, la cual puede estar cubierta por bosques naturales y plantaciones, en % de la superficie total.
Dimensión Participación Política/ Indicador			
Por ciento de votantes en las elecciones del 2017-2018	Por ciento de votantes en las elecciones del 2017-2018		Porcentaje de electores que ejercieron el derecho al voto.

Fuente: Elaborado por los autores basados en: Naciones Unidas Consejo Económico y Social Comisión de Estadísticas 47 período de sesiones (E/CN.3/2016/2/Rev.1). Notas sobre los indicadores ODS

ANEXO 13. CONSIDERACIONES PARA LA COMPARACIÓN ENTRE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) Y EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH)

Agenda 2030 y los ODS	El Informe de Desarrollo Humano y el IDH
<p>La Agenda 2030 es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. Comprende medidas audaces y transformativas que necesita el mundo para alcanzar la sostenibilidad y la resiliencia.</p>	<p>El Informe de Desarrollo Humano evalúa el avance en las condiciones de las vidas humanas; por un lado, utiliza el IDH y por otro elige un tema relacionado con el desarrollo humano. El IDH es un ejercicio de evaluación del desarrollo de los países, cuyo objetivo principal es demostrar que el crecimiento del ingreso no es el único indicador que mide el desarrollo.</p>
<p>Este plan de acción será implementado por todos los países.</p>	<p>El IDH no es un compromiso de los países.</p>
<p>Objetivos de Desarrollo Sostenible es una declaración de intenciones con sus respectivas acciones y sus correspondientes indicadores.</p>	<p>El IDH es un indicador sintético que como promedio no refleja las diferencias por sexo, etnia o color de la piel, área geográfica, ingreso, entre otras desagregaciones.</p>
<p>Los indicadores de los ODS deben responder a la declaración de que nadie se quedará atrás. Por tanto, los indicadores deberán desglosarse siempre que sea pertinente.</p>	<p>En cuanto al Informe de Desarrollo Humano, durante los casi 30 años de su existencia, en cada informe se ha estudiado un tema de estas dimensiones para responder a la necesidad de evaluar las inequidades, discriminaciones, exclusión, otras diferencias y desigualdades en las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental.</p>

ANEXO 14. VALORACIÓN DE LOS INDICADORES MUNICIPALES SEGÚN LAS DIMENSIONES DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO MUNICIPAL (IDHM)

DIMENSIÓN ECONÓMICA

Indicador	Utilización en el Índice Provincial	Correlación con el Desarrollo Humano	Cantidad de Municipios que ofrecen esta información	Fuente de los datos	Procesamiento de los datos primarios
Inversión por habitante	Sí	Positiva (A mayor inversión por habitante, mayor desarrollo humano)	Todos	ONEI. Anuario Estadístico Municipal	El dato primario (Inversiones) se dividió por la cantidad de habitantes
Salario nominal medio	Sí	Positiva	Todos	Ídem	Se toma el dato primario
Circulación mercantil minorista por habitante	Sí	Positiva	Todos	Ídem	El dato primario (Circulación Mercantil Minorista) se divide por la cantidad de habitantes

DIMENSIÓN SOCIAL

Indicador	Utilización en el Índice Provincial	Correlación con el Desarrollo Humano	Cantidad de Municipios que ofrecen esta información	Fuente de los datos	Procesamiento de los datos primarios
Tasa de mortalidad infantil por mil nacidos vivos	Sí	Negativa (A mayor tasa, menor desarrollo humano)	Todos	ONEI. Anuario Estadístico Municipal y/o Anuario Estadístico del MINSAP	Se toma el dato primario
Porcentaje de la población mayor de 60 años	No (porque se escogió el indicador "Esperanza de Vida")	Positiva	Todos	ONEI. Anuario Estadístico Municipal	El dato primario (Población mayor de 60 años) se divide entre el total de habitantes
Viviendas terminadas por mil habitantes	Sí	Positiva	Todos	ONEI. Anuario Estadístico Municipal	Se divide el dato primario (viviendas construidas) por mil habitantes
Tasa bruta de matrícula de enseñanza primaria, media y superior	Sí	Positiva	Todos	ONEI. Anuario Estadístico Municipal	Se divide el dato primario (matrícula) por grupos de edades correspondientes a cada nivel educacional

DIMENSIÓN AMBIENTAL

Indicador	Utilización en el Índice Provincial	Correlación con el Desarrollo Humano	Cantidad de Municipios que ofrecen esta información	Fuente de los datos	Procesamiento de los datos primarios
Gasto de inversión para el medio ambiente por habitante	Sí	Positiva (A mayor tasa mayor desarrollo humano)	42	ONEI. Anuario Estadístico Municipal	El dato primario (Gasto de inversión para el medio ambiente) se divide por la cantidad de habitantes
Índice de Boscosidad	Sí	Positiva (A mayor tasa, mayor desarrollo humano)	Todos	MINAG. Dirección Forestal, Flora y Fauna Silvestre	El dato primario es la relación entre la superficie cubierta de bosque y la superficie terrestre (excluye superficie acuosa). Se expresa en porcentaje

DIMENSIÓN PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Indicador	Utilización en el Índice Provincial	Correlación con el Desarrollo Humano	Cantidad de Municipios que ofrecen esta información	Fuente de los datos	Procesamiento de los datos primarios
Por ciento de población que votó en las elecciones de 2017 - 2018	Sí	Positiva (Sirve para medir el nivel de participación política y social)	Todos	ONEI	Personas que votaron en las elecciones de 2017-2018

ANEXO 15. ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO PROVINCIAL (IDHP). CUBA: 2007 Y 2016

2016														
No	Provincias	Índice de Desarrollo Económico	Índice de Ingresos (salarios)	Índice de Consumo	Índice de Salud	Índice de Educación	Índice de Servicios Básicos	Índice de Medio Ambiente	Índice de participación en elecciones	IDHP 2016				
1	La Habana	0,87	0,9	0,95	0,96	1	0,86	0,61	0,88	0,8788				
2	Villa Clara	0,73	0,98	0,94	0,99	0,6	0,79	0,67	0,96	0,8325				
3	Matanzas	0,88	0,98	0,78	0,96	0,77	0,74	0,57	0,93	0,8263				
4	Pinar del Río	0,66	0,93	0,82	0,99	0,6	0,76	0,67	0,99	0,8025				
5	Holguín	0,83	0,79	0,69	1	0,6	0,71	0,78	0,94	0,7925				
6	Ciego de Ávila	0,66	1	0,9	0,97	0,74	0,73	0,37	0,94	0,7888				
7	Sancti Spiritus	0,67	0,94	0,81	0,98	0,59	0,78	0,51	0,98	0,7825				
8	Artemisa	0,95	0,9	0,66	0,96	0,7	0,7	0,39	0,98	0,7800				
9	Cienfuegos	0,64	0,85	1	0,98	0,58	0,69	0,44	0,95	0,7663				
10	Mayabeque	0,86	0,78	0,76	0,96	0,68	0,71	0,33	1	0,7600				
11	Camagüey	0,67	0,66	0,71	0,97	0,63	0,7	0,58	0,94	0,7325				
12	Las Tunas	0,67	0,66	0,68	0,99	0,58	0,72	0,48	0,96	0,7175				
13	Santiago de Cuba	0,48	0,61	0,71	0,97	0,6	0,73	0,59	0,97	0,7075				
14	Granma	0,58	0,66	0,63	0,98	0,56	0,66	0,54	0,97	0,6975				
15	Guantánamo	0,54	0,55	0,62	0,98	0,54	0,61	0,69	0,96	0,6863				

2007														
No	Provincias	Índice de Desarrollo Económico	Índice de Ingresos (salarios)	Índice de Consumo	Índice de Salud	Índice de Educación	Índice de Servicios Básicos	Índice de Medio Ambiente	Índice de participación en elecciones	IDHP 2007				
1	Ciudad de la Habana	0,81	1	1	0,96	1	0,82	0,7	0,96	0,9063				
2	Ciego de Ávila	0,56	0,95	0,87	0,97	0,72	0,95	0,47	0,97	0,8075				
3	Matanzas	0,57	0,83	0,77	0,97	0,79	0,9	0,64	0,96	0,8038				
4	Cienfuegos	0,73	0,84	0,64	0,97	0,73	0,95	0,43	0,98	0,7838				
5	Sancti Spiritus	0,49	0,89	0,77	0,99	0,7	0,91	0,51	0,97	0,7788				
6	Holguín	0,56	0,8	0,6	0,99	0,74	0,74	0,81	0,97	0,7763				
6	Villa Clara	0,46	0,74	0,86	0,99	0,76	0,83	0,59	0,98	0,7763				
8	Camagüey	0,49	0,87	0,78	0,98	0,74	0,76	0,58	0,97	0,7713				
9	Pinar del Río	0,43	0,73	0,53	0,97	0,7	0,84	0,77	0,98	0,7438				
10	Guantánamo	0,49	0,63	0,59	0,98	0,78	0,67	0,78	0,98	0,7375				
11	Granma	0,48	0,76	0,55	0,98	0,73	0,71	0,65	0,99	0,7313				
12	Santiago de Cuba	0,47	0,72	0,48	0,97	0,82	0,6	0,77	0,95	0,7225				
13	Las Tunas	0,45	0,72	0,63	0,99	0,7	0,77	0,54	0,97	0,7213				
14	La Habana	0,45	0,77	0,54	0,96	0,71	0,88	0,31	1	0,7025				

Notas:

- 1) La ubicación de las provincias está en correspondencia con los valores del IDHP (integrado), que aparece en la última columna
- 2) IDHP muy alto: valores iguales o superiores a 0,80; IDHP alto: entre 0,75 y 0,79.; IDHP medio: entre 0,65 y 0,74; IDHP bajo: hasta 0,64.

ANEXO 18. ÍNDICE (PARCIAL) DE INGRESOS (SALARIO MEDIO) POR PROVINCIAS. CUBA: 2016



ÍNDICE DE SALARIO MEDIO (2016)

- **Muy Alto: $\geq 0,80$**
- **Alto: 0,75 - 0,79**
- **Medio: 0,65 - 0,74**
- **Bajo: $\leq 0,64$**

ANEXO 19. ÍNDICE (PARCIAL) DE SALUD POR PROVINCIAS. CUBA: 2016



ÍNDICE DE SALUD (2016)

- **Muy Alto: $\geq 0,80$**
- **Alto: 0,75 - 0,79**
- **Medio: 0,65 - 0,74**
- **Bajo: $\leq 0,64$**

ANEXO 20. ÍNDICE (PARCIAL) DE SERVICIOS BÁSICOS POR PROVINCIAS. CUBA: 2016



ANEXO 21. ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO MUNICIPAL (IDHM).

CUBA: 2016

Municipios	N.o	Índice de dimensión social	Índice de dimensión económica	Índice de dimensión ambiental	Índice de dimensión política	IDH Municipal (INTEGRADO)
Sagua la Grande	1	0,65	0,49	0,69	0,87	0,6750
Plaza de la Revolución	2	0,83	0,56	0,35	0,86	0,6500
Ciénaga de Zapata	3	0,52	0,58	0,51	0,93	0,6350
Morón	4	0,67	0,57	0,28	0,9	0,6050
Pinar del Río	5	0,72	0,54	0,23	0,89	0,5950
Sancti Spiritus	6	0,73	0,57	0,17	0,9	0,5925
Santa Clara	7	0,71	0,58	0,18	0,88	0,5875
Segundo Frente	8	0,62	0,42	0,31	1	0,5875
Viñales	9	0,6	0,36	0,39	0,98	0,5825
Mariel	10	0,54	0,61	0,22	0,96	0,5825
Antilla	11	0,62	0,49	0,27	0,93	0,5775
Moa	12	0,48	0,52	0,42	0,89	0,5775
Matanzas	13	0,65	0,65	0,16	0,84	0,5750
San Antonio del Sur	14	0,55	0,42	0,34	0,97	0,5700
Holguín	15	0,55	0,5	0,38	0,84	0,5675
Imías	16	0,55	0,4	0,35	0,97	0,5675
Santiago de Cuba	17	0,61	0,46	0,31	0,88	0,5650
La Sierpe	18	0,61	0,65	0,06	0,94	0,5650
Guane	19	0,58	0,36	0,34	0,96	0,5600
Sandino	20	0,62	0,34	0,36	0,92	0,5600
Minas de Matahambre	21	0,6	0,34	0,36	0,93	0,5575
Baracoa	22	0,55	0,4	0,37	0,91	0,5575
Los Palacios	23	0,69	0,47	0,13	0,93	0,5550
San Cristóbal	24	0,55	0,52	0,18	0,94	0,5475
Fomento	25	0,72	0,41	0,12	0,94	0,5475
Cárdenas	26	0,61	0,54	0,2	0,83	0,5450
Guamá	27	0,59	0,32	0,32	0,95	0,5450
Caimanera	28	0,5	0,38	0,35	0,95	0,5450
Boyeros	29	0,6	0,52	0,22	0,83	0,5425
La Palma	30	0,64	0,32	0,25	0,95	0,5400
Martí	31	0,67	0,39	0,15	0,95	0,5400
Caibarién	32	0,73	0,53	0,05	0,85	0,5400
Mayarí	33	0,56	0,45	0,26	0,89	0,5400
Playa	34	0,69	0,58	0,03	0,85	0,5375
Cabaiguán	35	0,74	0,44	0,03	0,94	0,5375
Nuevitas	36	0,57	0,41	0,25	0,91	0,5350
Jagüey Grande	37	0,61	0,54	0,12	0,87	0,5350
Habana Vieja	38	0,72	0,58	0,09	0,75	0,5350
San Juan y Martínez	39	0,6	0,39	0,21	0,93	0,5325
Corralillo	40	0,66	0,47	0,07	0,93	0,5325
Camagüey	41	0,68	0,47	0,15	0,83	0,5325

Municipios	N.o	Índice de dimensión social	Índice de dimensión económica	Índice de dimensión ambiental	Índice de dimensión política	IDH Municipal (INTEGRADO)
Mantua	42	0,6	0,33	0,27	0,92	0,5300
Encrucijada	43	0,68	0,42	0,09	0,93	0,5300
Manicaragua	44	0,59	0,53	0,07	0,93	0,5300
Esmeralda	45	0,59	0,36	0,23	0,94	0,5300
Yateras	46	0,46	0,35	0,35	0,96	0,5300
Artemisa	47	0,66	0,46	0,08	0,91	0,5275
Cienfuegos	48	0,56	0,5	0,19	0,86	0,5275
Ciego de Ávila	49	0,61	0,58	0,1	0,81	0,5250
Cumanayagua	50	0,64	0,33	0,21	0,91	0,5225
Yaguajay	51	0,71	0,36	0,11	0,91	0,5225
Niquero	52	0,63	0,27	0,27	0,92	0,5225
Maisí	53	0,53	0,38	0,18	1	0,5225
Buey Arriba	54	0,58	0,29	0,28	0,92	0,5175
Arroyo Naranjo	55	0,57	0,44	0,18	0,87	0,5150
Abreus	56	0,64	0,34	0,09	0,98	0,5125
Tercer Frente	57	0,67	0,35	0,09	0,94	0,5125
Limonar	58	0,55	0,42	0,1	0,97	0,5100
Quemado de Guines	59	0,65	0,38	0,04	0,96	0,5075
Niceto Pérez	60	0,52	0,39	0,14	0,98	0,5075
Gibara	61	0,59	0,31	0,24	0,89	0,5075
Consolación del Sur	62	0,62	0,37	0,06	0,97	0,5050
Bahía Honda	63	0,54	0,35	0,19	0,93	0,5025
Santo Domingo	64	0,68	0,39	0,03	0,91	0,5025
Guisa	65	0,58	0,27	0,25	0,91	0,5025
Trinidad	66	0,63	0,29	0,17	0,92	0,5025
Nueva Paz	67	0,62	0,28	0,18	0,92	0,5000
Güines	68	0,68	0,33	0,06	0,93	0,5000
Remedios	69	0,65	0,35	0,08	0,92	0,5000
Frank País	70	0,6	0,24	0,23	0,93	0,5000
Bayamo	71	0,55	0,47	0,08	0,9	0,5000
Pilón	72	0,62	0,24	0,23	0,91	0,5000
Guira de Melena	73	0,57	0,4	0,09	0,93	0,4975
Taguasco	74	0,66	0,37	0,03	0,93	0,4975
Puerto Padre	75	0,59	0,34	0,13	0,93	0,4975
Melena del Sur	76	0,67	0,29	0,07	0,96	0,4975
Unión de Reyes	77	0,66	0,24	0,15	0,94	0,4975
Chambas	78	0,6	0,38	0,06	0,95	0,4975
Habana del Este	79	0,58	0,4	0,17	0,84	0,4975
Santa Cruz del Norte	80	0,58	0,31	0,13	0,96	0,4950
Sagua de Tánamo	81	0,53	0,28	0,25	0,92	0,4950
Manuel Tames	82	0,49	0,34	0,23	0,91	0,4925
Candelaria	83	0,56	0,28	0,19	0,93	0,4900
Calimete	84	0,56	0,38	0,08	0,94	0,4900

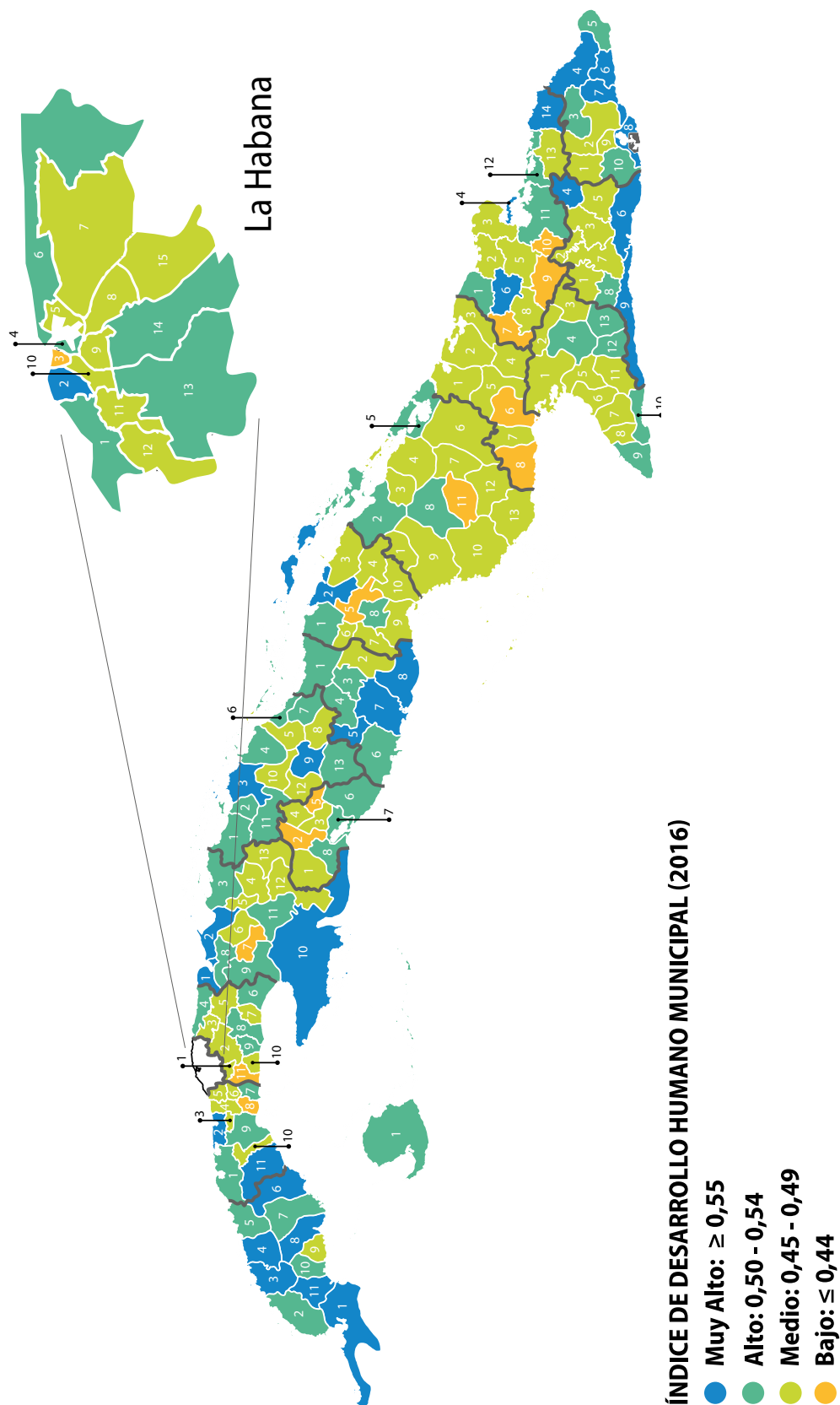
Municipios	N.o	Índice de dimensión social	Índice de dimensión económica	Índice de dimensión ambiental	Índice de dimensión política	IDH Municipal (INTEGRADO)
Placetas	85	0,66	0,38	0,03	0,89	0,4900
Cotorro	86	0,6	0,43	0,07	0,85	0,4875
Bartolomé Masó	87	0,57	0,26	0,21	0,91	0,4875
Florencia	88	0,62	0,3	0,08	0,95	0,4875
San Luis (Pinar del Río)	89	0,54	0,34	0,11	0,95	0,4850
Camajuaní	90	0,65	0,3	0,06	0,93	0,4850
Jovellanos	91	0,58	0,39	0,08	0,89	0,4850
Vertientes	92	0,56	0,42	0,09	0,87	0,4850
Baraguá	93	0,6	0,37	0,03	0,93	0,4825
Las Tunas	94	0,53	0,47	0,06	0,87	0,4825
Cerro	95	0,52	0,57	0,05	0,79	0,4825
Ranchuelo	96	0,63	0,32	0,02	0,96	0,4825
Contramaestre	97	0,59	0,34	0,06	0,94	0,4825
Regla	98	0,49	0,53	0,03	0,87	0,4800
San José de las Lajas	99	0,52	0,38	0,09	0,93	0,4800
Sierra de Cubitas	100	0,5	0,26	0,25	0,91	0,4800
Santa Cruz del Sur	101	0,57	0,33	0,1	0,92	0,4800
Cauto Cristo	102	0,57	0,34	0,07	0,94	0,4800
Jiguaní	103	0,62	0,31	0,07	0,92	0,4800
Palma Soriano	104	0,58	0,33	0,11	0,9	0,4800
Guanabacoa	105	0,49	0,51	0,12	0,79	0,4775
Manzanillo	106	0,58	0,39	0,05	0,89	0,4775
Jaruco	107	0,61	0,29	0,05	0,96	0,4775
Madrugá	108	0,6	0,23	0,13	0,95	0,4775
Jesús Menéndez	109	0,54	0,31	0,12	0,93	0,4750
Guáimaro	110	0,61	0,37	0	0,92	0,4750
Bauta	111	0,59	0,41	0,02	0,87	0,4725
Marianao	112	0,51	0,52	0,05	0,81	0,4725
Cifuentes	113	0,63	0,31	0,03	0,92	0,4725
Minas	114	0,53	0,28	0,15	0,93	0,4725
Rafael Freyre	115	0,59	0,23	0,16	0,91	0,4725
Mella	116	0,56	0,29	0,11	0,93	0,4725
San Luis (Santiago de Cuba)	117	0,6	0,3	0,08	0,91	0,4725
Río Cauto	118	0,56	0,31	0,09	0,92	0,4700
Batabanó	119	0,54	0,22	0,17	0,95	0,4700
Aguada de Pasajeros	120	0,58	0,33	0,07	0,9	0,4700
Carlos Manuel de Céspedes	121	0,61	0,33	0,03	0,91	0,4700
Manatí	122	0,54	0,31	0,15	0,88	0,4700
Campechuela	123	0,63	0,21	0,13	0,91	0,4700
Media Luna	124	0,6	0,26	0,1	0,92	0,4700
La Lisa	125	0,51	0,49	0,03	0,84	0,4675
Bejucal	126	0,47	0,43	0,07	0,9	0,4675
San Nicolás	127	0,66	0,2	0,08	0,93	0,4675

Municipios	N.o	Índice de dimensión social	Índice de dimensión económica	Índice de dimensión ambiental	Índice de dimensión política	IDH Municipal (INTEGRADO)
Majagua	128	0,58	0,33	0,04	0,92	0,4675
El Salvador	129	0,54	0,3	0,16	0,87	0,4675
Los Arabos	130	0,57	0,31	0,05	0,94	0,4675
Jatibonico	131	0,63	0,26	0,05	0,92	0,4650
Bolivia	132	0,53	0,21	0,17	0,95	0,4650
Colón	133	0,64	0,33	0,01	0,87	0,4625
Songo La Maya	134	0,56	0,32	0,05	0,91	0,4600
San Miguel del Padrón	135	0,54	0,42	0,08	0,8	0,4600
Diez de Octubre	136	0,56	0,45	0,02	0,81	0,4600
Primero de Enero	137	0,54	0,38	0,02	0,9	0,4600
Palmira	138	0,61	0,31	0,02	0,9	0,4600
San Antonio de los Baños	139	0,55	0,37	0,02	0,89	0,4575
Sibanicú	140	0,58	0,32	0,02	0,91	0,4575
Yara	141	0,6	0,23	0,04	0,96	0,4575
Colombia	142	0,55	0,29	0,05	0,93	0,4550
Banes	143	0,54	0,26	0,15	0,87	0,4550
Venezuela	144	0,57	0,24	0,14	0,87	0,4550
Florida	145	0,58	0,25	0,03	0,96	0,4550
Cacocum	146	0,54	0,3	0,03	0,93	0,4500
Caimito	147	0,54	0,35	0,04	0,87	0,4500
Perico	148	0,55	0,35	0,01	0,89	0,4500
Majibacoa	149	0,54	0,23	0,05	0,98	0,4500
Báguanos	150	0,52	0,22	0,14	0,92	0,4500
Guanajay	151	0,64	0,24	0,01	0,9	0,4475
Lajas	152	0,61	0,23	0,02	0,93	0,4475
Guantánamo	153	0,48	0,36	0,09	0,86	0,4475
Najasa	154	0,47	0,32	0,08	0,91	0,4450
Pedro Betancourt	155	0,59	0,3	0,02	0,86	0,4425
Rodas	156	0,62	0,25	0,02	0,88	0,4425
Amancio Rodríguez	157	0,51	0,27	0,09	0,9	0,4425
Calixto García	158	0,58	0,24	0,05	0,9	0,4425
Jobabo	159	0,54	0,26	0,07	0,89	0,4400
Cruces	160	0,6	0,27	0,01	0,88	0,4400
Ciro Redondo	161	0,57	0,23	0,04	0,92	0,4400
Centro Habana	162	0,5	0,51	0	0,72	0,4325
Jimaguayú	163	0,49	0,3	0,02	0,92	0,4325
Cueto	164	0,54	0,27	0,02	0,89	0,4300
Alquízar	165	0,49	0,22	0,04	0,97	0,4300
Quivicán	166	0,57	0,21	0,04	0,9	0,4300
Urbano Noris	167	0,52	0,25	0,05	0,88	0,4250
Isla de la Juventud	168	0,52	0,47	0,41	0,93	0,5825

Notas:

- La ubicación de los municipios está en correspondencia con los valores del IDHM (integrado), que aparece en la última columna.
- IDHM muy alto: Valores iguales o superiores a 0.55; IDHM alto: entre 0.50 a 0.54; IDHM medio: entre 0.45 a 0.49; IDHM bajo: hasta 0.44

ANEXO 22. CLASIFICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE CUBA SEGÚN SU ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO MUNICIPAL (IDHM) CUBA: 2016



ANEXO 23. NUMERACIÓN POR MUNICIPIOS, CUBA

PINAR DEL RÍO

Código Municipios:

- 1 - Sandino
- 2 - Mantua
- 3 - Minas de Matahambre
- 4 - Viñales
- 5 - La Palma
- 6 - Los Palacios
- 7 - Consolación del Sur
- 8 - Pinar del Río
- 9 - San Luis
- 10 - San Juan y Martínez
- 11 - Guane

ARTEMISA

Código Municipios:

- 1 - Bahía Honda
- 2 - Mariel
- 3 - Guanajay
- 4 - Caimito
- 5 - Bauta
- 6 - San Antonio de los Baños
- 7 - Güira de Melena
- 8 - Alquizar
- 9 - Artemisa
- 10 - Candelaria
- 11 - San Cristóbal

LA HABANA

Código Municipios:

- 1 - Playa
- 2 - Plaza de la Revolución
- 3 - Centro Habana
- 4 - La Habana Vieja
- 5 - Regla
- 6 - La Habana del Este
- 7 - Guanabacoa
- 8 - San Miguel del Padrón
- 9 - Diez de Octubre
- 10 - Cerro
- 11 - Marianao
- 12 - La Lisa
- 13 - Boyeros
- 14 - Arroyo Naranjo
- 15 - Cotorro

MAYABEQUE

Código Municipios:

- 1 - Bejucal
- 2 - San José de las Lajas
- 3 - Jaruco
- 4 - Santa Cruz del Norte
- 5 - Madruga
- 6 - Nueva Paz
- 7 - San Nicolás
- 8 - Güines
- 9 - Melena del Sur
- 10 - Batabanó
- 11 - Quivicán

MATANZAS

Código Municipios:

- 1 - Matanzas
- 2 - Cárdenas
- 3 - Martí
- 4 - Colón
- 5 - Perico
- 6 - Jovellanos
- 7 - Pedro Betancourt
- 8 - Limonar
- 9 - Unión de Reyes
- 10 - Ciénaga de Zapata
- 11 - Jagüey Grande
- 12 - Calimete
- 13 - Los Arabos

VILLA CLARA

Código Municipios:

- 1 - Corralillo
- 2 - Quemado de Güines
- 3 - Sagua la Grande
- 4 - Encrucijada
- 5 - Camajuaní
- 6 - Caibarién
- 7 - Remedios
- 8 - Placetas
- 9 - Santa Clara
- 10 - Cifuentes
- 11 - Santo Domingo
- 12 - Ranchuelo
- 13 - Manicaragua

CIENFUEGOS

Código Municipios:

- 1 - Aguada de Pasajeros
- 2 - Rodas
- 3 - Palmira
- 4 - Lajas
- 5 - Cruces
- 6 - Cumanayagua
- 7 - Cienfuegos
- 8 - Abreus

SANCTI SPÍRITUS

Código Municipios:

- 1 - Yaguajay
- 2 - Jatibonico
- 3 - Taguasco
- 4 - Cabaiguán
- 5 - Fomento
- 6 - Trinidad
- 7 - Sancti Spíritus
- 8 - La Sierpe

CIEGO DE ÁVILA

Código Municipios:

- 1 - Chambas
- 2 - Morón
- 3 - Bolivia
- 4 - Primero de Enero
- 5 - Ciro Redondo
- 6 - Florencia
- 7 - Majagua
- 8 - Ciego de Ávila
- 9 - Venezuela
- 10 - Baraguá

CAMAGÜEY

Código Municipios:

- 1 - Carlos Manuel de Céspedes
- 2 - Esmeralda
- 3 - Sierra de Cubitas
- 4 - Minas
- 5 - Nuevitas
- 6 - Guáimaro
- 7 - Sibanicú
- 8 - Camagüey
- 9 - Florida
- 10 - Vertientes
- 11 - Jimaguayú
- 12 - Najasa
- 13 - Santa Cruz del Sur

LAS TUNAS

Código Municipios:

- 1 - Manatí
- 2 - Puerto Padre
- 3 - Jesús Menéndez
- 4 - Majibacoa
- 5 - Las Tunas
- 6 - Jobabo
- 7 - Colombia
- 8 - Amancio

HOLGUÍN

Código Municipios:

- 1 - Gibara
- 2 - Rafael Freyre
- 3 - Banes
- 4 - Antilla
- 5 - Báguanos
- 6 - Holguín
- 7 - Calixto García
- 8 - Cacocum
- 9 - Urbano Noris
- 10 - Cueto
- 11 - Mayarí
- 12 - Frank País
- 13 - Sagua de Tánamo
- 14 - Moa

GRANMA

Código Municipios:

- 1 - Río Cauto
- 2 - Cauto Cristo
- 3 - Jiguaní
- 4 - Bayamo
- 5 - Yara
- 6 - Manzanillo
- 7 - Campechuela
- 8 - Media Luna
- 9 - Niquero
- 10 - Pílon
- 11 - Bartolomé Masó
- 12 - Buey Arriba
- 13 - Guisa

SANTIAGO DE CUBA

Código Municipios:

- 1 Contramaestre
- 2 Mella
- 3 San Luis
- 4 Segundo Frente
- 5 Songo La Maya
- 6 Santiago de Cuba
- 7 Palma Soriano
- 8 Tercer Frente
- 9 Guamá

GUANTÁNAMO

Código Municipios:

- 1 El Salvador
- 2 Manuel Tames
- 3 Yateras
- 4 Baracoa
- 5 Maisí
- 6 Imías
- 7 San Antonio del Sur
- 8 Caimanera
- 9 Guantánamo
- 10 Niceto Pérez

ISLA DE LA JUVENTUD

Código Municipios:

- 1 - Isla de la Juventud



» PROYECTOS DE COOPERACIÓN REFERENCIADOS EN EL INFORME

• AGROCADENAS

Programa de Apoyo al Fortalecimiento de Cadenas Agroalimentarias a Nivel Local. Implementado por PNUD y MINAG

• BASAL

Bases Ambientales para la Sostenibilidad Alimentaria Local. Implementado por PNUD y MINAG, financiado por UE

• BIOMAS-CUBA

La biomasa como fuente renovable de energía para el medio rural

• BIO-ENERGÍA

• IGECSA

• PDHL

Programa de Desarrollo Humano Local

• PADIT

Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial

• PRODEL

Programa de Fortalecimiento de Capacidades Municipales para el Desarrollo Local

• PIAL

Proyecto de Innovación Agropecuaria Local

• PROEMDIS

Programa de empleo a discapacitados

• PROGRAMA EL HOMBRE Y LA BIOSFERA DE LA UNESCO, MAB

• PROYECTO SABANA-CAMAGÜEY

“Protección de la biodiversidad y desarrollo sostenible en el Ecosistema Sabana-Camagüey”

• CPP-OP15

Programa de Asociación de País: “Apoyo a la implementación del Programa Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía”. Implementado por PNUD y AMA, financiado por el GEF

• PPD

Programa de Pequeñas Donaciones

• “TECNOLOGÍAS DE ENERGÍA LIMPIA EN ÁREAS RURALES EN CUBA” (PNUD/GEF)

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



Los Objetivos de Desarrollo Sostenible se adoptaron por todos los Estados Miembros en 2015 como un llamado universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad para 2030. Los 17 ODS están integrados, ya que reconocen que las intervenciones en un área afectarán los resultados de otras y que el desarrollo debe equilibrar la sostenibilidad medio ambiental, económica y social. Siguiendo la promesa de *no dejar a nadie atrás*, los países se han comprometido a acelerar el progreso para aquellos más atrasados. Es por esto que los ODS han sido diseñados para traer al mundo varios “ceros” que cambien la vida, lo que incluye pobreza cero, hambre cero, SIDA cero y discriminación cero contra las mujeres y niñas.

Todo el mundo es necesario para alcanzar estos objetivos ambiciosos. Se necesita la creatividad, el conocimiento, la tecnología y los recursos financieros de toda la sociedad para conseguir los ODS en cada contexto.

Como principal organismo de las Naciones Unidas para el desarrollo, el PNUD tiene una posición única para ayudar a implementar los Objetivos a través de nuestro trabajo en unos 170 países y territorios. Apoyamos a países a conseguir los ODS con soluciones integradas. Los desafíos complejos actuales no se pueden tratar de forma eficiente aisladamente. Para el PNUD esto significa centrarse en sistemas, causas profundas y conexiones entre desafíos -y no solo sectores temáticos- para crear soluciones que respondan a las realidades diarias de las personas

Con el Informe de Desarrollo Humano 2019, Cuba da continuidad a los empeños por medir el desarrollo iniciados hace más de dos décadas. Este informe, es el resultado del esfuerzo realizado entre el Centro de Investigaciones de la Economía Mundial y la oficina de PNUD, llega, además, en un momento donde varios factores confluyen de manera promisoría. Por un lado, la Agenda 2030 de Naciones Unidas ha estimulado el debate global sobre metas, indicadores y buenas prácticas en torno al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Por otro, las bases del desarrollo cubano no solo se integran a tales metas, sino que las comprenden desde una perspectiva multidimensional, donde lo local ocupa un lugar cada vez más estratégico.

Dentro de un contexto marcado por la actualización del modelo económico y social cubano, la puesta en vigor de una nueva Constitución que apuesta a la descentralización como fuente de progreso, y el diseño de un Plan Nacional de desarrollo al 2030, el municipio acapara múltiples miradas. Académicos, decisores, actores estatales y privados, representantes de la sociedad civil, ven en los territorios un espacio esencial de innovación, cuyas capacidades endógenas pudieran contribuir de modo relevante a la consecución exitosa de los ODS, tanto a pequeña escala como a nivel de país. Por ello, es esencial potenciar lo local como punto de encuentro entre los territorios y el desarrollo humano sostenible, donde diferentes actores se conviertan en protagonistas del proceso.

Ascenso a la raíz. La perspectiva local del desarrollo humano en Cuba propone un recorrido que abarca temas como economía, empleo y salarios, seguridad y asistencia social, salud pública, educación, medio ambiente, cultura y situación de la mujer, entre otros, con énfasis en resultados concretos, desafíos, y propuestas que podrían ayudar a reforzar más las potencialidades de los municipios cubanos. Se presenta por primera vez, además, la medición del Índice de Desarrollo Municipal, una perspectiva que cristaliza el espíritu de este cuarto Informe: servir como instrumento para el conocimiento y la acción de cara a los desafíos que vive el desarrollo dentro de la isla.



Embajada de Suiza en Cuba

Agencia Suiza para el Desarrollo
y la Cooperación COSUDE

