

## La disminución de la desigualdad como estrategia del modelo de desarrollo cubano

Hugo M. Pons Duarte\*  
Saimelyn A. Forteza Rojas\*\*

*Resumen.* Este artículo muestra que la concepción y aplicación del modelo de desarrollo en Cuba en el periodo revolucionario se ha centrado en la disminución de las desigualdades socioeconómicas, en función del mejoramiento de la calidad de vida y la eliminación de las deformaciones estructurales a escala territorial. Examina además la evolución del concepto de desarrollo, desde la Colonia hasta la actualidad, a partir de condiciones concretas. Históricamente, el país estuvo sometido a la metrópoli española, después se convirtió en una neocolonia de Estados Unidos, hasta que con el triunfo de la Revolución cubana en 1959 comenzó un proceso autóctono de transformaciones encaminado a reducir el impacto de varios siglos de subdesarrollo. Las deformaciones estructurales heredadas, la dependencia externa, los recursos endógenos subutilizados, el limitado acceso a fuentes exógenas y el inobjetable efecto negativo del bloqueo económico impuesto desaceleraron el proceso de desarrollo. El cambio de paradigma, que defiende la planificación integral e integrada del desarrollo, sostenida en la actualización del sistema de administración pública y, a la vez, la microlocalización de la gestión pública, ha permitido que la conducción del proceso tenga efectos directos y de mediano plazo sobre la eliminación de las deformaciones estructurales a escala territorial y el mejoramiento de la calidad de vida de la población cubana.

*Palabras clave:* desarrollo, política económica, administración pública, gestión pública, Cuba.

\* Profesor investigador del Centro de Estudios de Gestión Organizacional de la Universidad de Holguín, Cuba.

\*\* Profesor en el Departamento de Desarrollo Local de la Universidad de Holguín, Cuba.

## Inequality reduction as a strategy of the Cuban development model

*Abstract.* This article shows how the conception and application of the Cuban development model throughout the Revolutionary period has been based upon the reduction of socioeconomic inequalities, aimed at improving quality of life and the elimination of structural deformities at a national scale. It also examines the evolution of the concept of development, from colonial times to the present, in concrete terms. Historically, the country was subjected to the Spanish metropolis, then converted into a neo-colony of the United States, until —with the triumph of the Cuban Revolution in 1959— it began an autochthonous process of transformations on the path to reducing the impact of centuries of underdevelopment. The inherited structural deformities, external dependency, under-utilized endogenous resources, limited access to exogenous sources and the indisputable negative effect of the imposed economic embargo de-accelerated the process of development. This change of paradigm, which committed to an integral and integrated planning process in development, held that the updating of the public administration system and, at the same time, the micro-localization of governance, allowed the process to have direct effect over the medium term regarding the elimination of structural deformities at the national scale and the improvement of quality of life for the Cuban people.

*Keywords:* development, political economy, public administration, governance, Cuba.

## Introducción

El proceso de reducción de las desigualdades territoriales es uno de los objetivos de las administraciones públicas en un amplio grupo de países. Sin embargo, la posibilidad real para ello está condicionada por la capacidad y efectividad requerida de la política económica para propiciar la estabilidad y que sean superadas las deformaciones resultantes de la evolución socioeconómica en los países.

Cuba ha avanzado en esa dirección. El país deviene de una sociedad sometida inicialmente a la metrópoli española, posteriormente, en condición de neocolonia de Estados Unidos hasta que después de 1959, con el triunfo de la Revolución cubana, comenzó un autóctono proceso de transformaciones encaminado a reducir el impacto de varios siglos de subdesarrollo.

El objetivo de este capítulo es mostrar cómo la concepción y aplicación del modelo de desarrollo en Cuba, en el periodo revolucionario, se ha centrado en la disminución de las desigualdades socioeconómicas. En paralelo, la proyección del desarrollo desde la mirada Estado nación se conduce en función del mejoramiento de la calidad de vida y la eliminación de las deformaciones estructurales a escala territorial. A lo largo del capítulo se muestra cómo ha evolucionado la concepción del desarrollo en Cuba, a partir de las condiciones concretas desde la colonia hasta la actualidad.

## Antecedentes del modelo de desarrollo cubano

### *Herencia de la etapa colonial y neocolonial en Cuba: deformaciones estructurales y desigualdades territoriales*

Según García (2005), el periodo que por más de cuatro siglos antecede al inicio del proceso revolucionario triunfante en Cuba, puede ser considerado en cuatro etapas.

1. Durante la primera etapa, entre los años 1510 y 1762, la isla de Cuba se caracterizaba por estar ocupada por comunidades primitivas con diferentes niveles de desarrollo económico y social, entre las que destacaban los siboneyes, que se encontraban en una etapa pre agroalfarera y que subsistían por su dedicación a la caza menor, recolección de vegetales y la pesca. Otros grupos, denominados como taíno y subtaínos, más avanzados, practicaban la agroalfarería y centraban su actividad económica en la agricultura; aunque desarrollaban la caza menor, la recolección y la pesca. En general, una mirada hacia ese periodo muestra la consolidación de un modo esclavista de producción que limitó el desarrollo económico y, como resultado de ello, los servicios financieros y estadísticos estaban prácticamente ausentes en la mayor de las Antillas.

2. Entre 1763 y 1898, una vez retomado el dominio colonial español, hasta la intervención militar de Estados Unidos, se ubica el denominado segundo periodo, que se caracteriza, primero, por una expansión económica que supera el monopolio comercial impuesto por España, debido a la apertura comercial impuesta por los británicos durante su dominio, lo que permitió mostrar las ventajas comparativas de la economía cubana, sustentada principalmente en la agroindustria azucarera y después por la crisis del modo esclavista de

producción. El cambio que dicha experiencia propició cuando España recuperó La Habana se evidenció en el establecimiento de diversas reformas económicas que estimularon el desarrollo del país, como la supresión del monopolio comercial, la apertura de otros puertos españoles, la creación de la Intendencia de Hacienda de La Habana y la eliminación del sistema de flotas.

3. Luego del inicio de la guerra de independencia de España en 1868, que atravesó diferentes etapas hasta 1898, tiene lugar la ocupación de la Isla por Estados Unidos de América desde 1899 hasta 1902. Este corto periodo constituyó un tránsito histórico del colonialismo español al neocolonialismo estadounidense, en cuyo transcurso se crearon las condiciones institucionales para la formación de capital con recursos foráneos, principalmente por parte de empresas estadounidenses, y para la recuperación productiva de Cuba. Los servicios financieros y estadísticos alcanzaron algún desarrollo después de su declive durante la contienda bélica.

4. Entre el año 1899 del siglo XIX y el 1902 del siglo XX, se apreció alguna recuperación productiva en el país, aun con bajos niveles de actividad económica. La industria azucarera, que devenía en el sostén principal de la economía nacional, se encontraba fuertemente deprimida por los efectos de la guerra, lo que condicionó que sólo cerca de 25% de la industria azucarera estuviera en condiciones de participar en la zafra en 1899 con un bajo nivel productivo.

El inicio del siglo XX marcó un avance de cierta importancia para la economía cubana, al registrarse un crecimiento de 8% como promedio anual, por la influencia de la industria azucarera, que alcanzó hasta 5.4 millones de toneladas en 1925, lo que fortaleció la posición cubana en el comercio internacional. Esto transformó la brecha comercial negativa de 18 millones de dólares en 1900 a un superávit de 57 millones en 1925 (García, 2005).

Debe destacarse que en esa etapa se generó un desplazamiento de los capitales británicos, que habían desempeñado un importante papel en el entorno financiero del país, por el capital estadounidense. Este se extendió en la principal industria del país hasta poseer 70% de los ingenios existentes y aportar 60% de la producción nacional de azúcar.

Ese proceso de penetración de la inversión de capital estadounidense, acompañado de una amplia influencia en el contexto político de Cuba, consolidó el carácter neocolonial de la Isla, al tiempo en que reforzó el patrón monoprodutor y monoexportador del país, lo que profundizó la deformación estructural (Pino, 1973).

Las políticas agrícolas de Estados Unidos y de Europa favorecieron y protegieron a los productores azucareros de esos países después de la Primera Guerra Mundial, lo que condujo al estancamiento económico de Cuba entre 1925 y 1958. El efecto de este proceso llevó a que el producto interno bruto (PIB) por habitante (a precios comparables) fuera similar o inferior al de 1919-1920 (Figueras, 1994).

Una de las características del denominado periodo republicano, según varios autores, fue la recomposición del sistema financiero, con una fuerte participación del capital extranjero y, particularmente, el de Estados Unidos de América. Es de destacar que en 1933 los bancos Chase National Bank of New York, First National Bank of Boston y First National City Bank of New York se habían convertido en las instituciones rectoras del sistema financiero en Cuba. Solamente 15 años después, en diciembre de 1948, se crea el Banco Nacional de Cuba como banco central, con participación en su capital y dirección tanto por parte del Estado como de los bancos comerciales extranjeros y cubanos que ya operaban en el país. El 27 de abril de 1950 inició sus operaciones el Banco Nacional de Cuba y en

diciembre de ese año se fundó el Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba (Banfaic) con el propósito de financiar la diversificación productiva. En el año 1954 se creó el Fondo del Desarrollo Económico y Social (FDES) como institución crediticia autónoma, con el objetivo de cubrir el financiamiento del plan de desarrollo económico y social.

En el caso específico de Cuba, antes del triunfo revolucionario en 1959, existían instituciones que, de acuerdo al enunciado de sus objetivos, debían encargarse de fomentar el desarrollo desde la planificación. El grupo estaba integrado por la Junta Nacional de Planificación, el Banco de Desarrollo Económico y Social y el Banco de Fomento Agrícola e Industrial. En la práctica, la diversidad de intereses entre los grupos capitalistas nacionales y extranjeros, las dificultades de financiamiento, los fraudes y otros factores, propiciaron la ausencia de una coherente política de desarrollo y, menos aún, la ejecución de programas de estudio dirigidos para la solución de los grandes problemas que enfrentaba la Cuba prerrevolucionaria.

Es de considerar que la estructura productiva se encontraba profundamente deformada a fines de los años cincuenta, con marcados rezagos tecnológicos en el sector agropecuario e insuficiente desarrollo industrial. La agroindustria azucarera participaba con 25% de la generación del PIB, sus productos representarían 80% del total de las exportaciones de bienes y el sector proporcionaba empleos a 25%, aproximadamente, de la fuerza de trabajo. Esta dependencia de la producción azucarera generaba inestabilidad ante las fluctuaciones de precios en el mercado internacional, así como por las variaciones en la cuota de compra y las cotizaciones de este producto en el mercado estadounidense; lo que a su vez repercutía en altibajos en la capacidad de importar. De hecho, el escaso dinamismo productivo se reflejó en un pobre nivel de inversión y en serios problemas sociales.

Sin embargo, la capacidad de propiciar soluciones para aquel conflicto, estaba condicionada por la posibilidad de encontrar los instrumentos apropiados para diseñar una estrategia conveniente para resolver los problemas provocados por dos siglos de dependencia económica. El resultado negativo de dicha dependencia y deformación estructural se expresó, básicamente, en un alto grado de desigualdad territorial.

El intento de resolver algunas de esas dificultades se concentró en crear un sistema de planificación, cuyos antecedentes provenían de dos vertientes fundamentales: la primera, conformada por los arquitectos y urbanistas que proclamaban una planificación integral a escala de ciudad y de región en los municipios, y la segunda, de corte económico, que criticaba las decisiones gubernamentales que despilfarraban las riquezas del país y proponían una verdadera planificación del desarrollo. En el proceso de planificación del desarrollo en Cuba, antes del triunfo de la Revolución de 1959, se identifican las siguientes acciones (Perón, 2000):

*a)* Primer análisis global de la economía cubana, elaborado con posterioridad a la Revolución de 1933; en el mismo, se consideró la dependencia de Cuba a Estados Unidos y el carácter subdesarrollado de la economía.

*b)* Primer plan territorial confeccionado en 1936. Con influencia de los planes económico-militares fascistas se expandió la política pública por vía paramilitar.

*c)* Creación de la Junta de Economía de Guerra en 1943, la que constituyó el primer organismo regulador de la actividad económica sobre la que ejercía presión Estados Unidos.

*d)* El Banco Interamericano de Construcción y Fomento, en 1950, envía a Cuba la Misión Truslow, la cual recomendó al gobierno cubano una estrategia de desarrollo basada en una «política dinámica», que fue adoptada



como base por la Junta Nacional de Acción Económica (1951-1952) para elaborar el Programa Nacional de Acción Económica, aunque su precisión fue insuficiente para las medidas a ser adoptadas.

e) En 1954 se confecciona el Plan de Desarrollo Económico y Social que estuvo orientado a promover la diversificación agrícola e industrial.

Esas acciones de planificación, orientadas a la elaboración de la estrategia de desarrollo en el país, no lograron el resultado previsto, ante la incapacidad de diseñar políticas de desarrollo y programas objetivos por una administración pública subordinada a intereses del capital extranjero y nacional, lo cual se patentizó en la estructura deformada y dependiente de la economía cubana.

### *La actividad industrial en la Cuba neocolonial*

La existencia de cierto desarrollo industrial alcanzado por Cuba antes de 1959, distinguido esencialmente por falta de articulación industrial y condicionado a campo de pruebas de parte de la industria norteamericana, se concretó en los siguientes subsectores (Cuba Socialista, 1966): 1. Subsector orientado a la exportación, integrado por la industria azucarera, la minería y la industria tabacalera, que competían en el exterior sobre la base de precio y calidad. 2. Subsector destinado a la satisfacción del consumo interno, sobre la base de un relativamente alto grado de modernidad y eficiencia, pero con niveles de dependencia significativos de materias primas importadas y con gran participación de filiales de monopolios extranjeros. 3. Subsector de unidades semiartesanales, con escasa mecanización del trabajo y con una mano de obra poco calificada en cerca de 80% de las instalaciones industriales.

En términos generales, el carácter neocolonial y dependiente de la economía cubana estuvo sostenido por una política industrial del mismo corte, subordinada a intereses ajenos al objetivo nacional y que según Rodríguez (1982) la distinguieron al triunfo revolucionario en el año 1959 por:

1. Relaciones entre las ramas industriales, y hacia lo interno de las mismas, en extremo débiles, con gran dependencia de los insumos y medios básicos de importación.

2. La mayor parte de la producción industrial se concentraba alrededor de la capital del país. La Habana con 25% de la población concentraba en 1958 75% de la producción no azucarera del país.

3. Baja utilización de la capacidad instalada, dependiente de la coyuntura del mercado internacional.

4. La producción de bienes de capital no alcanzaba 2% de la producción industrial total.

5. Escaso empleo y desarrollo de materias primas nacionales.

6. Falta de fuerza de trabajo calificada; inexistente política de desarrollo de los recursos laborales e insuficiente acceso de los técnicos cubanos a la tecnología moderna.

Hacia mediados del siglo pasado se estima que funcionaban entre 12 y 16 fundiciones de hierro en el país. La mayor parte en las provincias de La Habana y Matanzas, aunque existían algunas en Sagua La Grande, Sancti-Spíritus y Puerto Príncipe. Casi todas, realizaban también fundiciones de cobre, bronce y otros metales (Figueras, 1985).

La producción principal de dichas instalaciones se concretaba en piezas de molinos de caña, repuestos de máquinas de vapor, equipos de cocción, ruedas y carros de ferrocarril, aunque algunos productores se aventuraban hasta producir calderas pequeñas para locomotoras y para

centrales azucareros (Figueras, 1985). En términos territoriales, hacia finales del primer cuarto del siglo XX, las capacidades para la producción de maquinaria para la industria azucarera se encontraban en La Habana, Unión de Reyes, Cárdenas, Jovellanos, Sagua La Grande, Cruces, Ciego de Ávila y Manzanillo.

El desarrollo de la fabricación de maquinarias y, en general, de bienes de capital con anterioridad a 1959, estaba vinculado fundamentalmente a la primera industria nacional: la azucarera; lo que estuvo motivado, entre otras razones, por la condición de monoprodutor y monoexportador del país. Respecto a la estructura de las importaciones, esta mostró un crecimiento acelerado en bienes de capital como se observa en el cuadro 1.

Cuadro 1  
Estructura de las importaciones de Cuba (1912-1958) (porcentaje)

<i>Concepto</i>	<i>1912</i>	<i>1927</i>	<i>1937</i>	<i>1951</i>	<i>1958</i>
Bienes de producción duraderos	16	17	16	23	27
Combustible	4	6	6	5	10
Materias primas y manufactura	10	12	20	28	24
Bienes de consumo duradero	28	25	28	12	14
Alimentos	39	37	25	28	20
Otros bienes de consumo	3	3	4	5	5

Fuente: tomado de Figueras (1985).

Resulta significativo el hecho de que los crecimientos de dichas importaciones mostraban la mayor tasa promedio para los bienes de producción duraderos, con 13.75%, en el periodo que media entre 1937 y 1951. Esto

coincidió con el proceso de readecuación del capital extranjero en la Isla y la ausencia de protección a la industria nacional.

El financiamiento bancario nacional se encontraba limitado por la ausencia de una política de fomento y desarrollo articulada en función de los intereses nacionales. Las posibilidades de obtención del marco crediticio necesario para el capital extranjero eran superiores a las del capital nacional. El crédito industrial no azucarero ascendía sólo a 1% de la distribución crediticia entre 1936 y 1947 (Christopher Wallich, citado por Figueras, 1985).

La ausencia de una política industrial autónoma que respondiera a las capacidades y potencialidades del país, constituía un valladar para el desarrollo de un sistema de apoyo al desarrollo industrial. Esto se evidenció mediante la insuficiencia de un sistema educacional con este fin, así como la nulidad de la capacidad proyectista y de diseño propio para adecuar y acondicionar la tecnología importada a las necesidades de la Isla.

Se ha estimado que la participación de las producciones mecánicas en el valor de la producción industrial en el año 1959 era inferior a 1%, alcanzando tan sólo unos 29 millones de pesos generados por alrededor de 4 mil trabajadores aglutinados en no más de 40 talleres, de los cuales solamente 8 de ellos mostraban nóminas con más de 100 trabajadores (Fernández, 1991).

Al triunfo de la revolución, el valor de la producción en la construcción de maquinaria en Cuba no sobrepasaba los 5.0 dólares per cápita y la industria mecánica y siderúrgica eran casi inexistentes, además de la química, que en conjunto sólo llegaban a 8.4%. La construcción de maquinaria ascendía a 0.9% de la producción industrial, a la vez que se efectuaba en condiciones de total ineffectividad, en forma artesanal o cuasiartesanal, con gran dispersión y destinada, en general, a la fabricación de manufactura simple (Bas *et al.*, 1984).

Al triunfo de la Revolución cubana, existían unas 800 mil personas carentes de servicio eléctrico radicadas en las áreas rural y suburbana, mientras la capacidad de generación de electricidad era de unos 430 MW con una electrificación de 56% del país (*Granma*, 16 de enero de 2019).

### Inicio de un modelo de transformación real en la sociedad cubana

El profundo subdesarrollo económico y social, la deformación de la estructura económica de Cuba y la extraordinaria dependencia del imperialismo norteamericano se constituyeron en el punto de partida del proceso de transformación de la base económica del país, para iniciar un despegue hacia el crecimiento de la economía nacional que permitiera reducir las desigualdades existentes y avanzar hacia el desarrollo.

Los estudios preliminares desarrollados acerca de ese proceso evidenciaron que existían tres grandes problemas económicos y tres grandes problemas sociales, los cuales demandaban prioridad frente al resto de las dificultades que acumulaba el país; resultantes de años de explotación y subordinación devenidos de la época colonial y neocolonial. Dichos estudios fundamentaron el denominado Programa del Moncada como plan de desarrollo económico y social, que sería abordado por el gobierno una vez alcanzado el poder político, cuyo inicio devendría de la transformación de la superestructura existente.

Los grandes problemas a resolver en el ámbito económico (Castro, 2004) se circunscribían a la estructura y distribución de la propiedad sobre la tierra, la estructura productiva caracterizada por un bajo grado de

industrialización y alta concentración territorial, y el desempleo que gravitaba positivamente sobre un significativo nivel de pobreza, tanto en materia de empleo como en su estructura territorial. Obviamente, detrás de ese escenario, se manifestaban los efectos de carácter social, motivados por una gestión de gobierno concentrada en satisfacer las necesidades y condiciones de la minoría en el país. Esto tuvo una expresión clara en la deformación de las estructuras territoriales, como base de apoyo al desorden y deterioro de la calidad de vida de los ciudadanos residentes en las zonas más alejadas de la capital del país. En consonancia con la necesidad de avanzar en el orden económico se impuso la de resolver la situación de miseria generada en el ámbito social, identificando como los grandes problemas sociales la vivienda, la educación y la salud.<sup>1</sup>

Así, se determinaron los vínculos y la influencia recíproca entre los factores económicos y sociales como condicionantes para el proceso de transformación de la Cuba de 1959. El modelo de desarrollo, sujeto a las características y particularidades de una economía neocolonial, basado en una distribución de la riqueza que se centraba en manos de la oligarquía nacional y extranjera, no estaba en condiciones de asegurar el bienestar necesario a la sociedad cubana en su conjunto (González, 1995).

### *El soporte conceptual del modelo*

La identificación de las causas fundamentales del subdesarrollo socioeconómico de Cuba y sus impactos, fue condición indispensable para determinar el soporte conceptual del modelo que sería capaz de darles solución.

<sup>1</sup> Para profundizar sobre este aspecto, es imprescindible revisar el alegato de Fidel Castro (2004) denominado «La historia me absolverá», Editora Política, La Habana.

La relación existente entre la base económica y la superestructura, bajo el prisma de la denominada formación económica social (FES), permite acercarse a los componentes necesarios a transformar. En la figura 1, es posible analizar que las relaciones en la base económica se circunscriben a los factores materiales y sociales. Es allí donde la relación entre las características y la estructura de la propiedad sobre los medios de producción, actuando sobre la estructura económica de la sociedad, crea las condiciones mediante la política económica, fundamentalmente, para influir de manera predominante sobre la superestructura social y propiciar allí el marco regulatorio amparado en la ideología y psicología social, las organizaciones e instituciones, y las relaciones ideológicas que sostienen y amparan el sistema político.

Identificar la relación entre la base y la superestructura permitió analizar el papel desempeñado por la política económica, centrada en la propiedad privada sobre los medios fundamentales de producción, y la importancia de transformar los factores objetivos y subjetivos que conformaban el modelo capitalista que desde inicios del siglo XX condicionaba el subdesarrollo del país. Modificar la participación de la propiedad privada sobre la producción y sus medios, se transformaba en condición indispensable para el desarrollo y, por ende, en principio fundamental del avance de un modelo de desarrollo apropiado para la salida del subdesarrollo. La política económica tenía que centrarse en un instrumento o medio de respuesta a las necesidades de un desarrollo inclusivo, y dejar de ser un recurso privativo manejado por las capas de la oligarquía nacional y extranjera a través de instituciones y organizaciones gubernamentales que respondían a sus intereses.





concretar una concepción de modelo económico que se aviene, en general, a las características de Cuba y sus objetivos.

El modelo, en su expresión más general (González, 1995), integra de forma sintética los principios, el modo de funcionamiento y los mecanismos de gestión del sistema. En su aplicación se reafirman como contenido los aspectos objetivos y subjetivos que han de fundamentar el conjunto de medidas a diseñar y gestionar. Adicionalmente, es necesario mencionar que el proceso de perfeccionamiento del modelo económico socialista realizado en los países europeos y asiáticos, tuvo su efecto en Cuba. A partir de 1962 se instituye en el país la planificación centralizada, con el antecedente de las grandes nacionalizaciones de 1960, que pasó a manos del Estado el grueso de los medios de producción existentes, lo que creó el prerrequisito y necesidad de la planificación económica como proceso para balancear recursos y necesidades sociales. El modelo implantado respondía al esquema existente en la Unión Soviética y los países socialistas europeos de planificación centralizada, basada en los balances materiales.

No obstante, las modificaciones de que fuera objeto el modelo seleccionado para Cuba, existen rasgos que lo han caracterizado esencialmente, entre ellos es posible señalar los concernientes a:

- a) La prevalencia de su contenido social.
- b) La atención simultánea a los problemas económicos y sociales, sustentados en una política social original, caracterizada esencialmente por el papel de la participación popular en su aplicación.
- c) La planificación centralizada como instrumento para la elevación equilibrada entre el consumo social e individual.

Un estudio acerca del modelo social cubano adoptado (Ferriol, 2001), incorpora la caracterización del mecanismo de formación de los ingresos

de las familias y de las vías de acceso al consumo disponible. En paralelo, el modelo de ingreso-consumo mostraba que 80% de los ingresos de la familia cubana se correspondía con los salarios, basados en un sistema salarial único, que los consideraba en función de la calificación obtenida y la experiencia laboral. Se estimaba en 1980, que 56% del consumo total de bienes y servicios se obtenía a cuenta del trabajo, mientras 46% restante se obtenía por vías redistributivas a través de transferencias del Estado a la población mediante subsidios, seguridad social o por gratuidades.

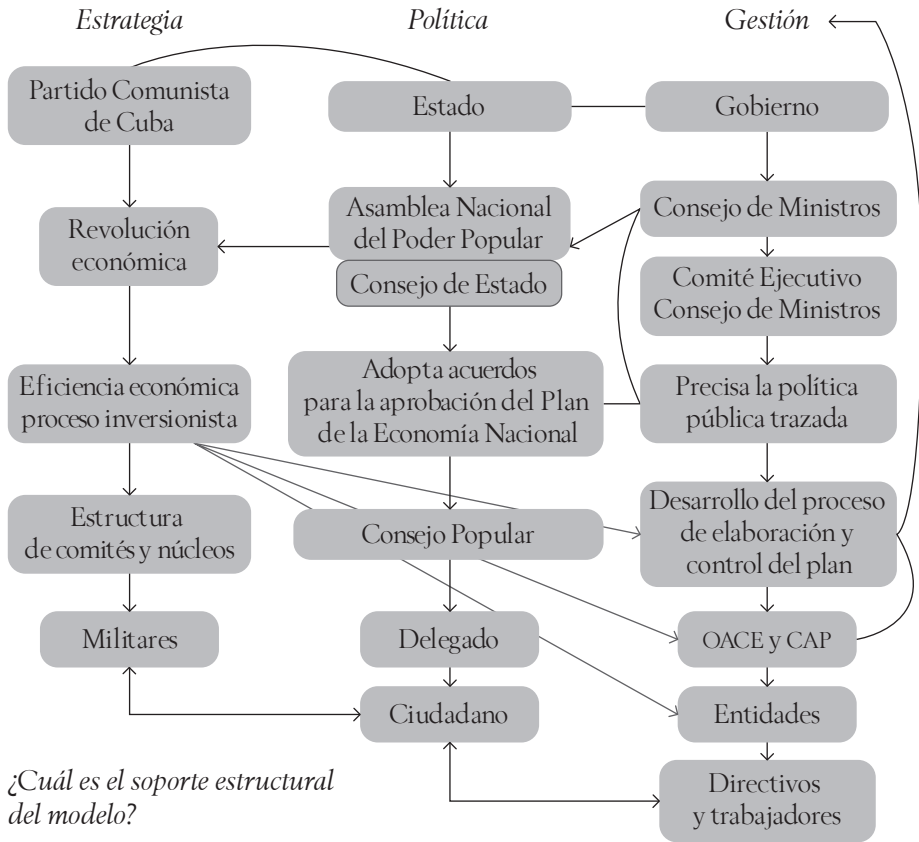
### *El soporte estructural del modelo. Su funcionamiento*

El modelo también debe ser comprendido en cuanto a su soporte estructural. La estructura en que se sostiene abarca la estrategia, el marco regulatorio y el de gestión. La estrategia de desarrollo para Cuba, se sostiene en un Estado socialista de derecho y justicia social, en el que prevalece su carácter democrático, independiente y soberano; organizado con todos y para el bien de todos como república unitaria e indivisible; fundado en el trabajo, la dignidad, el humanismo y la ética de sus ciudadanos para el disfrute de la libertad, la equidad, la igualdad, la solidaridad, el bienestar y la prosperidad individual y colectiva.<sup>2</sup> Esto tiene una expresión particular, como se muestra en la figura 2.

<sup>2</sup> Constitución de la República de Cuba. Título I. Fundamentos Políticos. Capítulo I. Principios Fundamentales. Artículo 1.

Figura 2

Cuba: soporte estructural del modelo de desarrollo



Fuente: elaboración propia.

El papel del Partido Comunista de Cuba (PCC), sustentado en su carácter democrático y la permanente vinculación con el pueblo, es la fuerza política dirigente superior de la sociedad y del Estado, para organizar y orientar los esfuerzos comunes en la construcción del socialismo y el avance

hacia la sociedad comunista. Contribuye a la preservación y fortalecimiento de la unidad patriótica de los cubanos y a desarrollar los valores éticos, morales y cívicos de la sociedad cubana. Este proceso tiene lugar mediante una estructura que abarca instancias propias del PCC, organizadas desde una dimensión nacional hasta comunitaria. Desde el Congreso del PCC, como órgano superior, hasta los núcleos de base se vela por el cumplimiento de los objetivos estratégicos para el desarrollo, que son aprobados por instancias estatales, gubernamentales y ciudadanas.<sup>3</sup>

El papel fundamental del PCC abarca las dimensiones política, ideológica y social, por las que vela en el cumplimiento de los objetivos estratégicos, observa que se cumplan los preceptos aprobados para el ejercicio del papel del Estado cubano y su estructura, desde la instancia nacional hasta la local, mediante la vinculación de su estructura funcional, con todas las instancias y apoyada en la comunicación sistemática y permanente con la población.

El Estado cubano, en tanto responde a la Constitución como norma jurídica suprema,<sup>4</sup> asume la responsabilidad de garantizar mediante las disposiciones y acciones de sus órganos, directivos, funcionarios y empleados, así como de las estructuras que lo integran y que se conforman con organizaciones, entidades e individuos que han de ajustarse a lo dispuesto por ella. Desde esta óptica, el Estado tiene como fines esenciales los siguientes:<sup>5</sup> a) encauzar los esfuerzos de la nación en la construcción del

<sup>3</sup> Constitución de la República de Cuba. Título I. Fundamentos Políticos. Capítulo I. Principios Fundamentales. Artículo 5.

<sup>4</sup> Constitución de la República de Cuba. Título I. Fundamentos Políticos. Capítulo I. Principios Fundamentales. Artículo 7.

<sup>5</sup> Constitución de la República de Cuba. Título I. Fundamentos Políticos. Capítulo I. Principios Fundamentales. Artículo 13.

socialismo y fortalecer la unidad nacional; *b*) mantener y defender la independencia, la integridad y la soberanía de la patria; *c*) preservar la seguridad nacional; *d*) garantizar la igualdad efectiva en el disfrute y ejercicio de los derechos, y en el cumplimiento de los deberes consagrados en la Constitución y las leyes; *e*) promover un desarrollo sostenible que asegure la prosperidad individual y colectiva, y obtener mayores niveles de equidad y justicia social, así como preservar y multiplicar los logros alcanzados por la Revolución; *f*) garantizar la dignidad plena de las personas y su desarrollo integral; *g*) afianzar la ideología y la ética inherentes a la sociedad socialista; *h*) proteger el patrimonio natural, histórico y cultural de la nación; e *i*) asegurar el desarrollo educacional, científico, técnico y cultural del país.

Para ello, dispone de una estructura en la que se integran los órganos que le son correspondientes y que desarrollan su actividad sobre la base de los principios de la democracia socialista, que caracterizan los de la organización y funcionamiento de los órganos del Estado cubano. En su dimensión estructural, esos órganos están concebidos en la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) como órgano supremo del poder del Estado, que representa a todo el pueblo y expresa su voluntad soberana, además de ser el único con potestad constituyente y legislativa en la República de Cuba, que, como Parlamento, es integrado por diputados elegidos por el voto libre, igual, directo y secreto de los electores, en la proporción y según el procedimiento que determina la ley electoral del país.

Adicionalmente a las principales funciones que ejerce la ANPP, en consonancia con el marco regulatorio que se le atribuya, tiene entre sus funciones: discutir y aprobar los objetivos generales y metas de los planes a corto, mediano y largo plazos, en función del desarrollo económico y social; aprobar los principios del sistema de dirección del desarrollo económico

y social; discutir y aprobar el presupuesto del Estado y controlar su cumplimiento; acordar los sistemas monetario, financiero y fiscal; establecer, modificar o extinguir los tributos. Además, entre otras atribuciones, debe establecer y modificar la división político-administrativa; aprobar regímenes de subordinación administrativa, sistemas de regulación especiales a municipios u otras demarcaciones territoriales y a los distritos administrativos, conforme a lo establecido en la Constitución y las leyes.

Los órganos estructurados, en tanto representativos del poder del Estado, son electivos y renovables, al tiempo en que su actividad y las de sus directivos, funcionarios y resto de los integrantes son sometidos al control popular, han de rendir cuenta de su actuación y pueden ser revocados. Así, los ejecutores deben responder en el cumplimiento de sus funciones y en el marco de competencia que les es atinente, por el manejo de los recursos, su aprovechamiento y posibilidades locales, además de abrir espacio para la incorporación de las organizaciones sociales y de masas a su actividad. Lo anterior, en un equilibrio que propicia el que las disposiciones de los órganos estatales superiores sean obligatorias para los inferiores.

La disciplina ha de prevalecer en el proceso organizacional para garantizar el cumplimiento de los objetivos en beneficio de la sociedad, en primera instancia. Como parte de esos principios, se establece que los órganos estatales inferiores responden a los superiores y rinden a éstos cuenta de su gestión, proceso acompañado del reconocimiento a la libertad de discusión, el ejercicio de la crítica y la autocrítica y la subordinación de la minoría a la mayoría en todos los órganos estatales colegiados, todo ello sustentado en un accionar transparente.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Para ampliar véase Constitución de la República de Cuba (2019). Título VI. Estructura del Estado. Capítulos I y II. Principios de organización y funcionamiento del Estado.

El Consejo de Estado tiene carácter colegiado, funciona entre sesión y sesión de la ANPP y es responsable ante la misma a la que le rinde cuenta de todas sus actividades; en su integración se excluye a los miembros del Consejo de Ministros, las máximas autoridades de los órganos judiciales, electorales y de control estatal. Su participación en el marco regulatorio queda sujeto a recursos que han de ser validados por la ANPP.<sup>7</sup>

Visto desde esta óptica, la ANPP, al establecer el marco regulatorio que le corresponde, actúa en relación con las políticas públicas que tienen una proyección en el entorno nacional, desde lo global hasta lo territorial. La influencia y efecto de su gestión abarca desde las instituciones, organizaciones y otros componentes de las estructuras administrativas, hasta los ciudadanos transitando por sus órganos como los consejos populares y los delegados en circunscripciones.

Las políticas públicas que se regulan desde la ANPP, derraman sus medidas y acciones en función de garantizar los objetivos estratégicos trazados; como instrumentos dinámicos, han de resolver los problemas fundamentales detectados y que, a esa instancia, corresponde resolver. La política económica en este entorno cobra y redobla su importancia, en tanto su papel y función respecto a la relación entre la base y superestructura, como columna vertebral para la conexión entre ambas dimensiones de la formación económica y social. En este caso, la política pública socialista, entendida como un curso de acción propuesto por el gobierno, o una organización, colectivo o ciudadano, para resolver una necesidad o problema social, que se asume vinculado a las condiciones histórico concretas que lo generan y a los intereses sociales predominantes, en el que las medidas

<sup>7</sup> Véase Constitución de la República de Cuba. Título VI. Estructura del Estado. Capítulo II. Principios de organización y funcionamiento del Estado. Sección tercera Consejo de Estado.

que se aplican persiguen el perfeccionamiento material y espiritual de la colectividad, en pos del creciente bienestar de la sociedad en su conjunto (Pons, 2000).

### *La gestión del proceso en el modelo*

El soporte estructural del modelo de desarrollo cubano se asienta en una combinación de políticas públicas, que abarcan el contexto global, el ramal o sectorial, el que corresponde a las instituciones y al sector empresarial. La dinámica de la política pública se ha visto desarrollada a lo largo de casi 60 años del quehacer económico, político y social en el país; periodo en el que pueden identificarse varias etapas, en correspondencia con el comportamiento de la base económica y la dinámica de la superestructura cubana, todas en función de preservar el objetivo estratégico principal del país.

Esto ha condicionado el dinamismo de la estructura gubernamental a cargo de la gestión de los procesos que han de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas determinadas. Estructuralmente, el gobierno se organiza desde el Consejo de Ministros como máximo órgano ejecutivo y administrativo.<sup>8</sup> Este órgano, tiene un conjunto de atribuciones y funciones, entre las que se encuentran las de organizar y dirigir la ejecución de las actividades políticas, económicas, culturales, científicas, sociales y de la defensa, acordadas por la ANPP. Al tiempo en que propone los objetivos generales y metas para la elaboración de los planes a corto, mediano y largo plazos en

<sup>8</sup> Con la aprobación de la nueva Constitución de la República de Cuba, el Consejo de Ministros estará integrado por el primer ministro, los viceministros primeros, los ministros, el secretario y los otros miembros que determine la ley, cuyo Consejo Ejecutivo se conformará por designación del presidente de la República.



función del desarrollo económico y social del Estado, los que, al ser aprobados por la ANPP, ha de organizar, dirigir y controlar su ejecución.

También, el Consejo de Ministros debe dirigir y controlar el comercio exterior y la inversión extranjera, así como elaborar el proyecto de presupuesto del Estado, por el que debe velar una vez aprobado por la ANPP; además, debe implementar y exigir el cumplimiento de los objetivos aprobados para fortalecer los sistemas monetario, financiero y fiscal, a lo que se agrega entre otras acciones, la de dirigir la administración del Estado; y unificar, coordinar y fiscalizar la actividad de los organismos de la Administración Central del Estado, de las entidades nacionales y de las administraciones locales.

Es comprensible entonces que a las dimensiones de estrategia y de marco regulatorio se sume la de gestión. Esto permite identificar ese tercer componente como un proceso que transita desde la gestión del gobierno central hasta la base productiva y de servicios, a través de los ministerios, organismos y entidades hasta el nivel empresarial, en las que se precisa la política pública de acuerdo a la tipología y lugar que le corresponde, al tiempo en que se gestiona. Esta interacción entre estrategia, política y gestión se convierte en contenido fundamental del modelo de desarrollo.

Por tanto, desde lo estratégico para Cuba, se proyecta sobre la base de la pauta y objetivos que responden al interés primordial y mayoritario de la sociedad: construir una sociedad socialista, próspera y basada en condiciones de sostenibilidad, determinada en el horizonte que previamente se ha concebido, mediante el uso de los instrumentos y métodos atinentes para ejercer y mostrar el escenario de administración y dirección. En esa relación entre estrategia y política pública, se determinan los límites que han de enmarcar las acciones de respuesta a los problemas a resolver, como consecuencia del diseño de las políticas públicas y en las que funciona la política económica

como motor impulsor o de retroceso. Una vez determinadas las políticas públicas que interactúan, corresponde la gestión para su concreción y desempeño. Ellas se expresan en el conjunto de reglas y decisiones que se requieren, de cuyo aporte y evaluación surge la coordinación e instrumentación de acciones y recursos que contribuyen al desempeño de la base económica productiva.

El análisis del papel de la planificación económica socialista en ese proceso, como instrumento principal para asegurar la proyección y funcionamiento del modelo de desarrollo, permite mencionar algunas consideraciones al respecto: *a)* La sistematicidad de un enfoque planificado en la toma de decisiones económicas fundamentales. *b)* El esfuerzo por enmarcar los planes anuales en proyecciones de mediano y largo plazo.<sup>9</sup> *c)* El desarrollo de la dimensión territorial del plan.<sup>10</sup> *d)* La coordinación de planes económicos desde 1972 hasta 1989. *e)* La contribución de la planificación económica socialista al uso más racional de los limitados recursos disponibles y, más allá de los errores cometidos en el ámbito de la política económica, la insuficiente respuesta a la compatibilización entre la planificación centralizada de base material y la introducción de elementos mercantiles.<sup>11</sup>

Hacia 1990, la economía cubana recibió un fuerte impacto que gravitó sobre las condiciones sociales y la capacidad del país para enfrentarlo. La desaparición del campo socialista y sobre todo la descomposición de la Unión Soviética provocaron una caída de 34.7% del PIB en Cuba; al tiempo en que la agresividad de Estados Unidos de América contra el país alcanzó un nuevo grado en las acciones del bloqueo económico impuesto a Cuba

<sup>9</sup> Véase Elena Álvarez (2000).

<sup>10</sup> Véase Idalberto León (2000).

<sup>11</sup> Véase Alfredo González (2000).

desde febrero de 1962.<sup>12</sup> Así lo demuestran las legislaciones y regulaciones que se relacionan a continuación.<sup>13</sup>

*a)* Ley de Comercio con el Enemigo (TWEA, por sus siglas en inglés). Fue promulgada como medida de guerra en 1917 para restringir el comercio con naciones consideradas hostiles. Se expandió su aplicación con posterioridad, para autorizar al presidente la regulación de transacciones de propiedad que involucraran en un país extranjero a alguno de sus nacionales, tanto en tiempo de guerra como «durante cualquier otro periodo de emergencia nacional declarado por el presidente». En esta ley se basan las primeras regulaciones del bloqueo contra Cuba de 1962.

*b)* Ley de Asistencia Exterior. Mediante esta ley, promulgada en septiembre de 1961, el Congreso de Estados Unidos autorizó al presidente de ese país a establecer y mantener «un embargo total sobre el comercio entre los Estados Unidos y Cuba». También prohibió el otorgamiento de cualquier ayuda al Gobierno de Cuba.

*c)* Ley de Administración de las Exportaciones (EAA, por sus siglas en inglés). Fue adoptada en 1979 como resultado de la revisión de los controles sobre las exportaciones. Otorgó al presidente la autoridad para controlar, en general, las exportaciones y reexportaciones de bienes y tecnología y, en particular, para restringir aquellas exportaciones que contribuyeran al potencial militar de cualquier país, en detrimento de la seguridad nacional de Estados Unidos.

<sup>12</sup> El presidente de Estados Unidos, J.F. Kennedy, cumpliendo el mandato que le había encomendado el Congreso de Estados Unidos, mediante la Sección 620a de la Ley de Ayuda Extranjera, de septiembre de 1961, declara el bloqueo total contra Cuba a partir de las 12:01 am del 7 de febrero de 1962.

<sup>13</sup> Informe de Cuba sobre la Resolución 63/7 de la Asamblea General de las Naciones Unidas «Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba», La Habana, Cuba.

*d)* Ley para la Democracia Cubana (CDA, por sus siglas en inglés). Esta ley, más conocida como la Ley Torricelli, fue firmada por el presidente Bush padre en octubre de 1992. Con ella, el gobierno de Estados Unidos reforzó las medidas económicas contra Cuba y brindó sustento normativo a la extraterritorialidad del bloqueo; prohibió a compañías subsidiarias norteamericanas en terceros países realizar transacciones con Cuba o nacionales cubanos y la entrada a territorio norteamericano, durante un plazo de 180 días, de los barcos de terceros países que hubieran tocado puertos cubanos, entre otras restricciones.

*e)* Ley para la Solidaridad Democrática y la Libertad Cubana, conocida como la Ley Helms-Burton. Fue aprobada por el presidente Clinton en marzo de 1996. Busca desestimular la inversión extranjera e internacionalizar el bloqueo a Cuba. Codificó las disposiciones del bloqueo, limitó las prerrogativas del presidente para suspender esta política y amplió su alcance extraterritorial; denegó la entrada a Estados Unidos a los directivos de empresas extranjeras (y a sus familiares) que invirtieran en propiedades «confiscadas» en Cuba y estableció la posibilidad de presentar demandas en su contra en los tribunales de Estados Unidos.

*f)* Regulaciones de Administración de las Exportaciones (EAR, por sus siglas en inglés). Entre ellas, se ubica la prohibición de las exportaciones de Estados Unidos hacia Cuba, salvo en el caso de las excepciones que se especifican en la propia regulación, o las que se autorizan mediante licencias emitidas por el Buró de Industria y Seguridad del Departamento de Comercio. Dichas regulaciones están amparadas en la Ley de Comercio con el Enemigo y en la Ley de Administración de las Exportaciones.

## Las etapas del modelo de desarrollo para alcanzar mayor equidad

En primera instancia, los periodos que se muestran a continuación tienen como punto de partida la aplicación de las medidas orientadas a transformar la propiedad de la base económica productiva heredada del capitalismo. Éstos respondieron a la posibilidad real de gestionar los cambios dirigidos a crear las condiciones apropiadas para la reorganización de la distribución de la riqueza nacional creada, lo cual determinaría la capacidad de elevar el crecimiento económico nacional y, por ende, ante esta nueva administración de recursos en manos del Estado, avanzaría hacia la reducción paulatina de la desigualdad social. El proceso de desarrollo acometido desde 1959 hasta 1990, transitó por varias etapas, distribuidas en los siguientes periodos: *a)* 1959-1960: Creación de condiciones para la transformación del modelo económico capitalista. *b)* 1959-1961: Medidas primarias de transformación. *c)* 1962-1966: Industrialización a corto plazo. Subvaloración, dificultades. Bloqueo.

Las medidas primarias de transformación sobre la propiedad permitieron la proyección de un escenario hacia 1962, en el que la industrialización acelerada abrió en el corto plazo una nueva dimensión para el desarrollo del país. No obstante, las dificultades creadas en el orden político y económico por los Estados Unidos y un grupo de países que siguieron su dictado, con la implantación del bloqueo económico y político contra Cuba, trajeron como consecuencia que se enfrentara una crisis económica e institucional que, al estar enmarcada en un modelo socioeconómico socialista, hizo posible encontrar vías de solución a través de cambios fundamentales, tanto estructurales como funcionales.

*1964-1975: Sector agropecuario como pivote.*

*Elevadas metas. Inserción con CAME*

Entre 1964 y 1975 se retomó al sector agropecuario como pivote del desarrollo, lo que se conjugaba con la política de alcanzar un alto grado de equidad al tiempo que continuaba la reducción de las desigualdades sociales. Esto tuvo como objeto fundamental trabajar en función de la eliminación acelerada de las diferencias entre la ciudad y el campo, mejorando a los que estaban en peores condiciones y no a los que disfrutaban de las mejores. La posibilidad de mantener el crecimiento extensivo por el que venía transitando la economía nacional se vio limitada por diferentes factores de índole política y económica, uno de los cuales lo constituyó la zafra azucarera de 1970, que, no obstante, marcó un hito para la producción azucarera cubana, que no ha sido superada hasta la fecha. La inserción de Cuba, en 1972, en el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), como forma de integración de los países socialistas europeos constituyó un paso de importancia crucial para avanzar en el desarrollo del país. En 1975, con la realización del I Congreso del Partido Comunista de Cuba y las transformaciones en la superestructura institucional se abrió paso a cambios importantes que se concretarían posteriormente.

*1976-1989: Industrialización. Papel ciencia y técnica.*

*Sistema de Dirección y Planificación de la Economía*

Así, entre 1976 y 1986, se llevó a cabo la aplicación del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía (SDPE), que contribuiría al perfeccionamiento de la gestión económica y científica del país de acuerdo a su

concepción. Su aplicación no alcanzó los objetivos inicialmente esperados, aunque abarcaba la restitución del principio de distribución con arreglo al trabajo y provocó un reordenamiento territorial mediante una nueva división político-administrativa. Esta última debería contribuir a la reducción de las desigualdades territoriales y generar un impacto positivo sobre el bienestar de la población en los nuevos territorios. En el campo de la ciencia y la técnica, los resultados alcanzados mostraron una consolidación y fundamento para la creación de una fuerza científica y de una estructura institucional y material que contribuiría al desarrollo del país, provocando un incipiente derrame hacia los territorios.

En 1978 se aprobó el Decreto Ley 21, Reglamento sobre la Planificación, que organizó los procedimientos y escalas de trabajo del planeamiento de los espacios rurales y urbanos, para responder ágilmente a las necesidades de conducir los acelerados programas de desarrollo socioeconómico del país en busca de un desarrollo equilibrado del campo y la ciudad, y las fuertes transformaciones del espacio, brindando prioridad a ciudades del interior, los cambios en el sector agropecuario basado en las potencialidades de recursos naturales, el impulso a la reforestación de servicio, entre otros. También, se contribuía a organizar el uso irracional de los recursos y la conservación del medioambiente con miras a la elevación de la calidad de vida de la población.

### *1986-1989: Rectificación de errores y tendencias negativas*

Este periodo, avanzó en resolver las dificultades resultantes del proceso de aplicación del SDPE y en reorganizar la institucionalidad acorde con las características materiales y sociales de la Isla, al tiempo en que tendría más

en cuenta las experiencias y desempeños que fundamentan la identidad nacional.

El avance sostenido en el desarrollo de la ciencia y la técnica se concretó en más de 50 centros de educación superior y el impulso de un proceso de masificación de la enseñanza superior, instituyendo sedes universitarias en todos los municipios del país. Además, en disponer de 221 centros de investigación y 1.8 científicos por cada mil habitantes e invertir 25 dólares per cápita en investigación y desarrollo, el más alto de América Latina en su momento. Como un paso importante para el crecimiento de la capacidad científica nacional, se constituyeron 15 polos científicos, de ellos 12 territoriales y tres especializados que aglutinaban 465 entidades, instituciones y grupos de trabajo pertenecientes a 24 organismos.

*1990-2004. Periodo especial en tiempo de paz.*

*Reinserción externa; nuevas ventajas comparativas.*

*Cambios en política económica. Preservar logros sociales*

Entre 1990 y 2004, a resultas de la desaparición del campo socialista y, en primera instancia, de la Unión Soviética, se determina en Cuba el denominado Periodo Especial en Tiempo de Paz. La caída del PIB en cerca de 35%, en sólo dos años, impactó sobremanera la situación económica y social del país. Ello condujo a la concepción de una Estrategia de Supervivencia y Desarrollo, cuyo objetivo era el de frenar la caída de la economía nacional y avanzar hacia la recuperación económica en un nuevo escenario de inserción internacional para el país, privilegiando la preservación de los logros sociales alcanzados desde 1959. Esto conllevó la adopción de un conjunto de medidas orientadas hacia la estabilización económica posible



en esas condiciones, al tiempo en que se adecuaban las condiciones para redimensionar las bases productivas de la nación. La ampliación de las relaciones monetario mercantiles, la apertura de espacio al sector privado, la expansión de las inversiones extranjeras, la reducción de oferta de empleo en el sector estatal, entre otros, fueron factores que condicionaron un crecimiento de la desigualdad y una limitante temporal para alcanzar un mayor grado de equidad en el corto plazo. Adicionalmente, se trabajó en el rediseño de una política industrial para el país, basada en los avances de la ciencia y las capacidades creadas para el desarrollo científico tecnológico nacional. También, en el fortalecimiento de los programas de la Batalla de Ideas y, después de una experiencia de descentralización en el ejercicio de la gestión empresarial, se llevó a cabo un retorno a la centralización en un contexto internacional de nuevos aliados económicos y amparado en la firma de los acuerdos de la Alianza Bolivariana para las Américas (Alba). Esto tuvo una expresión en distintas dimensiones del proceso de planificación económica, siendo una de ellas el desarrollo territorial y la tendencia hacia la reducción de las desigualdades en ese entorno.

El impacto de la crisis económica que se desató en Cuba a partir de la proclamación del «Periodo Especial» el 29 de agosto de 1990, necesariamente se reflejó en la planificación económica, en tanto instrumento fundamental de administración, dirección y control. Esta situación tuvo como consecuencia que se interrumpiera entre 1991 y 1995 la aprobación de los planes anuales por la Asamblea Nacional. La estrategia adoptada partió de enfrentar la crisis al menor costo social posible, al tiempo que se trabajaba para lograr la reinserción de Cuba en las nuevas condiciones de la economía internacional. La planificación en estas condiciones se centró en el tránsito del modelo centralizado elaborado a partir de los balances

materiales, a una planificación financiera con un notable grado de descentralización. Los cambios en el modelo económico abrieron mayor espacio a los mecanismos de mercado. El funcionamiento de esos mecanismos no aseguró suficientemente la vitalidad de la economía (Rodríguez, 2010).

La planificación económica socialista siguió primando como instrumento para llevar a la práctica la política económica socialista y se continuó concibiendo como el sistema único en el cual deben integrarse los tres niveles económicos objetivos: global de toda la economía nacional, ramal y de empresas, coordinadas con su planificación territorial. Sin embargo, las nuevas condiciones en el llamado «Periodo Especial» causaron limitaciones para su ejercicio en la instancia territorial del país no obstante los esfuerzos por desarrollar la planificación en ese contexto. A esos efectos, desde el 2004 en el Ministerio de Economía y Planificación (MEP) se ha venido trabajando en la planificación a nivel del municipio, con el objetivo de potenciar su desarrollo, haciéndolo compatible con la planificación macroeconómica (MEP, 2004). Además, se han llevado a cabo estudios estratégicos para el mediano plazo en algunos municipios, sin una vinculación orgánica con la planificación corriente, debilidad aún presente en la actualidad. Su desempeño como instrumento es aún una de las debilidades de la planificación económica en Cuba, motivado entre otras causas por el grado de incertidumbre que causan los factores externos y requiere de acciones que logren, tanto en el contexto institucional como empresarial, consolidar las capacidades de previsión en el entorno del territorio y su carácter proactivo con el marco global de la economía nacional.

Desde el año 2004 hasta la actualidad, el modelo de desarrollo socioeconómico cubano ha sido sometido a escrutinio para su perfeccionamiento,

manteniendo su objetivo primordial estratégico, construir una sociedad socialista, próspera y sostenible.

### *2004-2011: Reorganización del proceso de administración y dirección*

La reorganización del proceso de administración y dirección en el país ha sido el inicio de una nueva etapa con cambios de extraordinaria importancia, tanto en el plano empresarial como institucional y, como es lógico, en el contexto del marco jurídico que los ampara. Esencialmente, dichos cambios han estado orientados hacia la solución de los problemas que determinaron el Periodo Especial en Tiempo de Paz, identificada como Actualización del Modelo Económico y Social Cubano. Dicha actualización abarca atender y solucionar los problemas fundamentales siguientes: alto desbalance financiero externo, persistencia de bajos niveles de eficiencia y productividad, desproporciones en la economía y en el crecimiento del PIB, consumo restringido y distribución desigual del ingreso, y las desproporciones en el desarrollo territorial. La actualización ha sido proyectada en dos dimensiones principales que la caracterizan, la de carácter funcional y la dirección planificada de la economía.

La política económica aplicada para garantizar la estrategia de desarrollo en Cuba ha tenido un comportamiento dinámico, en tanto ésta responde a los cambios que tienen lugar tanto en entorno interno como externo. Es así que, en el caso de Cuba, dada su alta dependencia externa, el contexto internacional actúa como factor de alta influencia en la dinámica de la política económica que, como columna vertebral del sistema de políticas públicas, condiciona el comportamiento del resto de las mismas.

Una de las dificultades fundamentales a resolver ha sido la pérdida de las fuentes de financiamiento externas que contribuían a consolidar el proceso socialista cubano. Eso se convirtió en el fundamento principal del llamado proceso de actualización del modelo económico y social para Cuba.

## Planificación del desarrollo territorial como vía para disminuir desigualdades socioeconómicas

### *La planificación territorial en el impulso al desarrollo*

Desde 2009 hasta 2011 se desarrollaron estudios orientados al diseño de carácter estratégico de acciones para garantizar el proceso de actualización mediante la aprobación en abril de 2011, en el 6to. Congreso del PCC de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el periodo 2011 a 2015. Estos lineamientos fueron revisados en abril de 2016, durante el 7mo. Congreso del PCC y aprobados por la ANPP en julio del propio año. Entre los 274 lineamientos aprobados para el periodo 2016 a 2021, se incluye «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.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Documentos del 7mo. Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017.

Sustenta lo anterior el objetivo de perfeccionar el Estado, sus sistemas, órganos y métodos de dirección, como rector del desarrollo económico y social, coordinador y regulador de todos los actores, así como descentralizar facultades a los niveles territoriales y locales con énfasis en el municipio; perfeccionar la participación democrática a todos los niveles, en especial, el control popular y el involucramiento ciudadano en la solución de los problemas que afectan a cada territorio, centro de trabajo o comunidad.<sup>15</sup> En función de lograr lo trazado, se trabaja para hacer más adecuada la distribución territorial de las fuerzas productivas, que conjugue la dimensión nacional y sectorial con la local y el desarrollo de ciudades y zonas rurales, costeras y montañosas, modernas, ordenadas, prósperas y sostenibles.

La concebida actualización del modelo de desarrollo, en una proyección hasta el año 2030, se apoya en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030.<sup>16</sup> Es un documento rector y herramienta para lograr los objetivos, con una visión de la nación que abarca el Estado que se desea alcanzar al ser soberana, independiente, socialista, democrática, próspera y sostenible, que contiene un conjunto de seis ejes estratégicos que concentran 117 objetivos, nueve ejes temáticos —que incluyen el territorial— y 12 sectores estratégicos.

Un elemento a tener en cuenta es en cuál dimensión se concretan esos objetivos y dónde se lleva a cabo el proceso real de producción y servicios, que aseguran los cambios que se pretenden y que se conducen en función del desarrollo. La respuesta obvia es desde la base económica productiva.

<sup>15</sup> Véase los documentos del 7mo. Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017.

<sup>16</sup> Consejo de Ministros (2014): «Aspectos fundamentales de las bases para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2016-2030». Acuerdo 19/14 de marzo. La Habana, Cuba.

Esta tiene un entorno imprescindible desde una visión espacial, y que ha sido reconocido: el territorio y el espacio local.

En esa línea, se considera desarrollo territorial aquel proceso localizado de cambio socio-económico continuado que, liderado por los gobiernos locales, integra y coordina la utilización de la riqueza de su potencial de desarrollo con las diferentes corrientes de recursos y logra el progreso de la localidad y el bienestar del ser humano, en equilibrio con el entorno natural. Esto se produce de forma dinámica en un proceso de acción y reacción entre los actores que intervienen en los diferentes sub procesos, que además se integran en las diferentes dimensiones que permiten desencadenar los procesos de desarrollo territorial. La de gestión de desarrollo local, considerada como la acción integrada de las funciones directivas, de manera que se logre un proceder coordinado del gobierno local, se encamina a armonizar la utilización más amplia posible de las fuentes naturales del desarrollo local: el potencial de desarrollo de la localidad, las corrientes exógenas que lo complementan y las corrientes endógenas que en ella se generan. Según González (2015), el proceso de gestión tiene como premisas las siguientes: *a)* la planeación estratégica como eje articulador, *b)* su carácter participativo, *c)* utilización plena de todas las fuentes del desarrollo, *d)* equilibrio sectorial y espacial, *e)* Sustentabilidad medioambiental, *f)* endogenización.

En el marco de una visión espacial, el punto de partida para lograr el grado de desarrollo previsto está condicionado por la planificación territorial como instrumento de la gobernanza, reconocido a escala internacional para regular y controlar la actividad de los individuos y grupos en las diferentes regiones y territorios. Este instrumento permite disponer de la capacidad para reducir los efectos negativos de la actividad económica productiva y de

servicios, al tiempo en que posibilita estimular el rendimiento de los espacios, paisajes, el medio y las actividades económicas y sociales.

La planificación territorial «es un subsistema del sistema de planificación de la economía, lo que ha posibilitado activar el desarrollo económico y social a todo lo ancho y largo del país» y que el «objetivo de la planificación socialista es lograr un crecimiento estable y sostenido de la economía, satisfacer las necesidades de la población y propiciar el desarrollo a largo plazo, que incluye la planificación de la economía nacional y esta concibe la territorial» (González, 2007; Rodríguez, 2004; Pons, 2007), donde se enmarcan las provincias y municipios. Así «la planificación a largo, mediano y corto plazo, descansa en el principio de conjugación de los aspectos ramales y territoriales, partiendo de los intereses de toda la economía nacional (...), los planes territoriales se convierten en un instrumento para la dirección del proceso de desarrollo económico territorial»,<sup>17</sup> lo cual se conoce como planificación estratégica territorial, que integra un sistema de planes: *a)* El plan físico territorial. *b)* El plan o estrategia medioambiental. *c)* El presupuesto territorial. *d)* El plan estratégico integral.

La articulación de las estructuras territoriales a partir del plan de desarrollo integral tiene como objetivo final disminuir las desigualdades inter

<sup>17</sup> Ricardo Rodríguez Fariñas considera que la conjugación de los planes ramales y territoriales está condicionada por el hecho de que los planes ramales no pueden sintetizar y abarcar todos los aspectos del desarrollo de la economía nacional, no pueden abordar y dar solución a problemas de carácter inter-ramal, no pueden determinar las proporciones y distribución de la producción de acuerdo a los recursos y particularidades socioeconómicas de los territorios, no reflejan el nivel de desarrollo socioeconómico de los territorios, la distribución territorial de la producción social, el aprovechamiento de los recursos laborales y el perfeccionamiento de la infraestructura de cada territorio. Considera además que la coordinación de todas las proporciones inter-ramales solo se alcanza a través de los planes territoriales en acertada combinación con los ramales. Para profundizar ver a Rodríguez (s/f) «Planificación territorial de la economía socialista», MES, La Habana.

e intraterritorial y elevar la calidad de vida de sus habitantes. No obstante, el uso de la planificación del desarrollo integral como vía para ese propósito, aún no logra la homogeneidad en el desarrollo de los municipios y se observan brechas en la calidad de vida.

### *Las desigualdades territoriales*

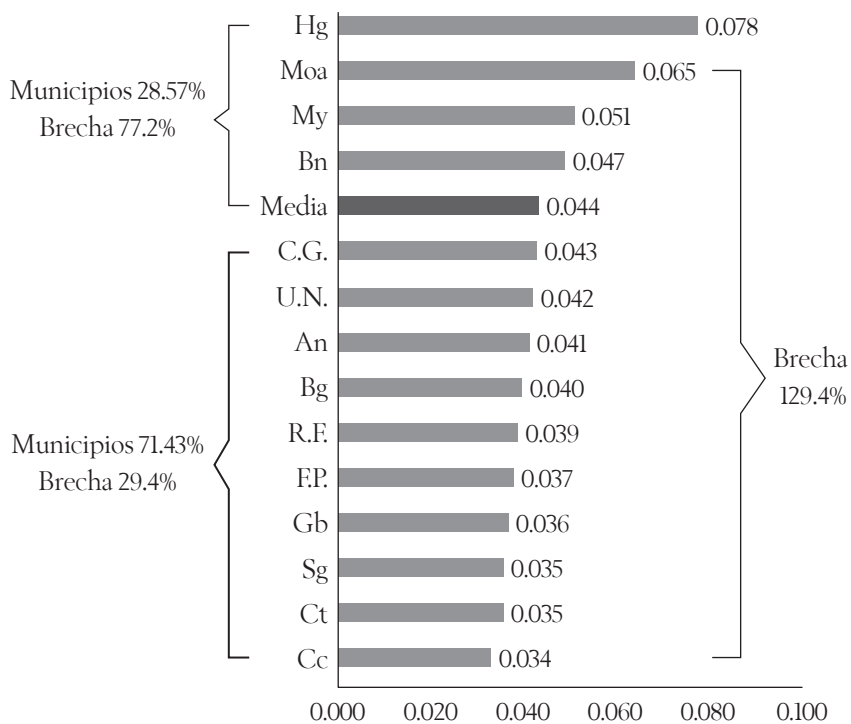
Investigaciones recientes muestran brechas de desigualdad en la calidad de vida entre municipios de una misma provincia. Un ejemplo ilustrativo es el que describe la provincia Holguín, tercera en extensión territorial y densidad poblacional. Una de sus principales actividades productivas, la minería, aporta al país entre 18 y 21% de la estructura del PIB nacional. En este caso, Aguilera, 2017 mostró las brechas en la calidad de vida entre los 14 municipios que conforman la provincia a partir del análisis cuantitativo y percibido de la calidad de vida. Utilizó como punto de partida nueve dimensiones del desarrollo y 38 indicadores explicativos. Los municipios evidenciaron diferencias significativas en los niveles de calidad de vida en 57.8% de los indicadores analizados en términos de desigualdades intermunicipales. Las desigualdades entre los municipios se ilustran en la siguiente figura:



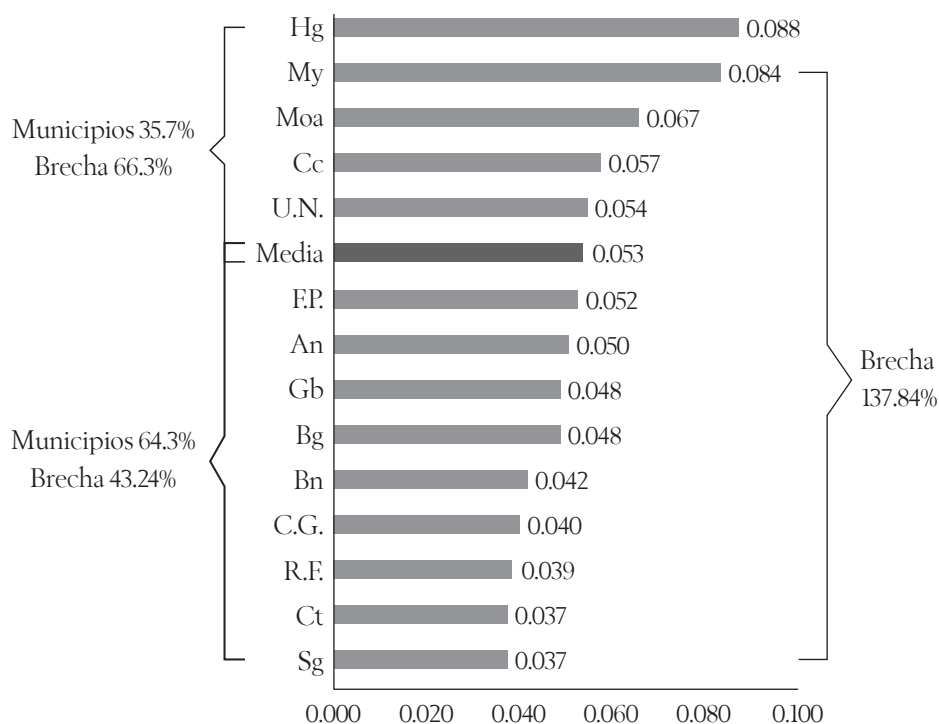
Figura 3

Desigualdades en la calidad de vida intermunicipal

*Índice calidad de vida cuantitativa multidimensional municipal*



*Índice calidad de vida percibida multidimensional municipal*



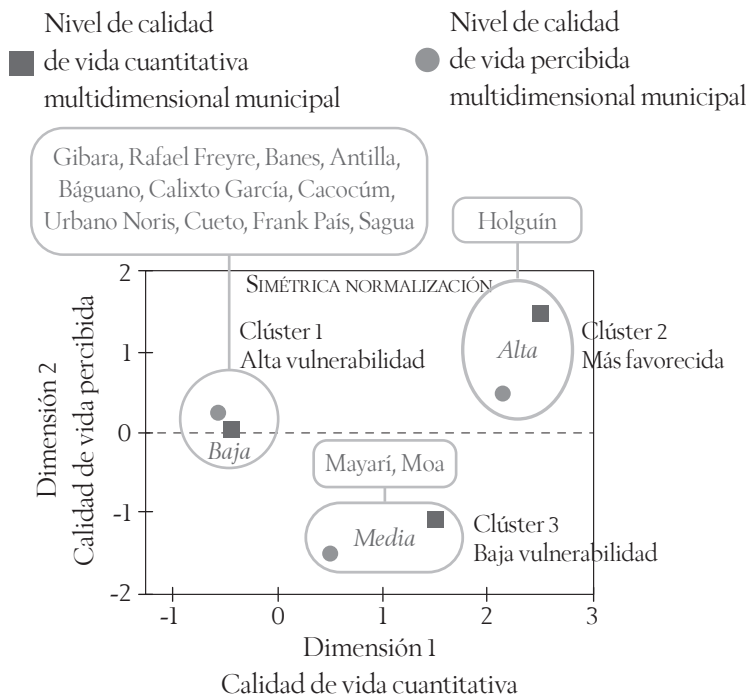
Fuente: tomado de Aguilera (2017).

Como se observa, solo cuatro municipios muestran niveles superiores a la media del valor del índice de calidad de vida cuantitativa y, en el caso de la percibida por la población, solo cinco superan la media de percepción. El estudio concluye con una clasificación de los municipios por el índice global de calidad de vida a partir de un análisis de conglomerados, el cual se muestra en la siguiente figura:

Figura 4

Taxonomía de la calidad de vida basada en el índice global multidimensional

Clasificación de la calidad de vida global multidimensional municipal



Fuente: tomado de Aguilera (2017).

El análisis demostró que sólo el municipio Holguín, cabecera provincial, tiene una calidad de vida alta, otros dos una calidad de vida media y los 11 restantes la calidad de vida es baja y están en condiciones de vulnerabilidad. Lo observado en la provincia Holguín muestra que, a pesar de los esfuerzos desarrollados por el país en función del desarrollo equilibrado y

la disminución de las desigualdades, aún persisten deformaciones estructurales que se mantienen como herencia de la república colonial y neocolonial. Esas deformaciones se replican en otras provincias del país, puesto que el desarrollo heterogéneo heredado y profundizado por el impacto de factores externos, se convirtió en patrón territorial.

### **Cambios en la visión y gestión del desarrollo de los territorios**

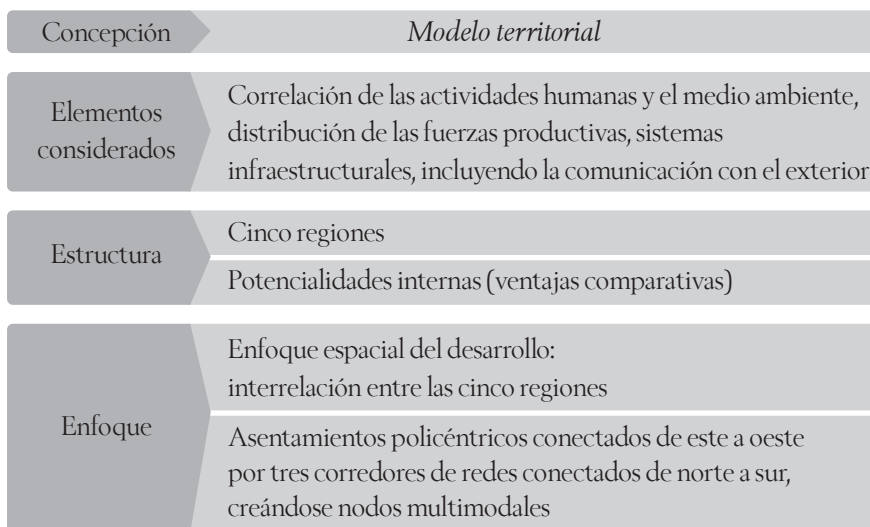
En la actualidad, los problemas de la planificación del desarrollo se sintetizan en los siguientes elementos: *a)* Impactos ecológicos negativos producto a de la localización de actividades e infraestructuras. *b)* Conflicto por la ocupación del espacio entre sectores, agentes económicos y actores sociales. *c)* Desarticulación entre los componentes que forman el espacio. *d)* Desequilibrios estructurales territoriales.

#### *Planificación y ordenamiento territorial*

Con el objetivo de resolver dichos problemas, el país ha diseñado el llamado Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT), que concibe la proyección país en este plano hasta el 2030. El ENOT se basa en la propuesta integral de la distribución de las fuerzas productivas, ordenamiento de las estructuras territoriales, sociales, políticas y ambientales a partir de modelos flexibles y dinámicos para los horizontes de la proyección del proceso inversionista en correspondencia con las escalas físico-espaciales. La concepción tiene componentes que se muestran en la figura 5.

Figura 5

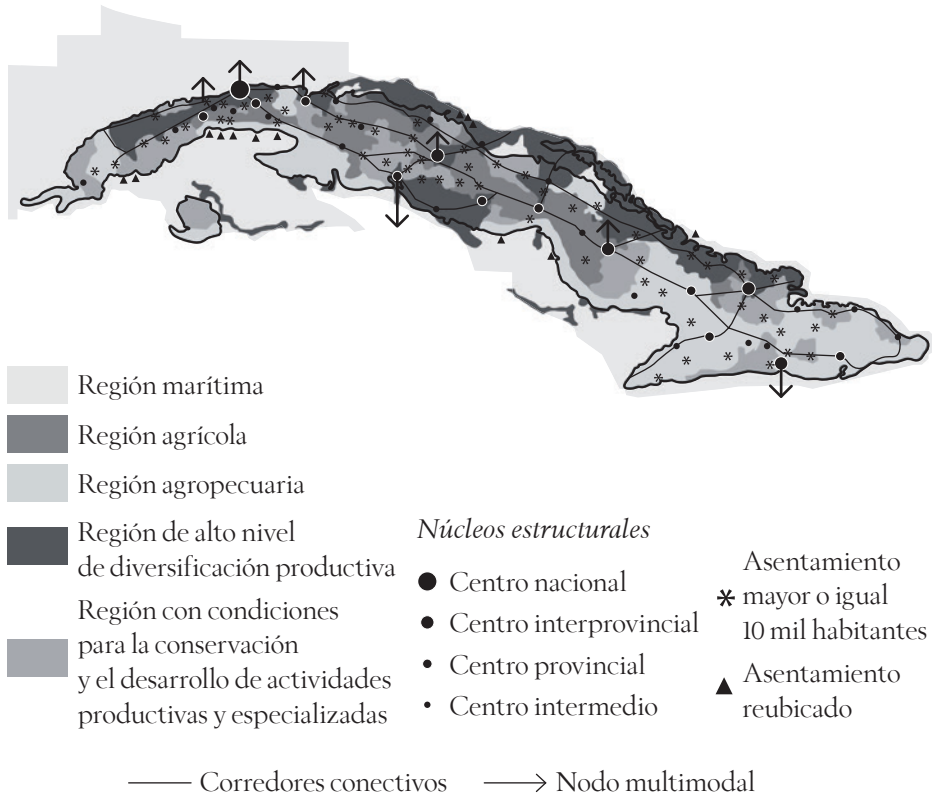
Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial hasta el 2030



Fuente: Instituto Nacional de Planificación Física (2019).

El nuevo criterio de regionalización para la proyección país del sistema de ordenamiento territorial hasta el 2030 siguió la visión heterodoxa de la economía regional. En este caso se construye un nuevo mapa que agrupa las regiones en dependencia de las condiciones de infraestructura y dotación de recursos endógenos y no se tiene en cuenta el criterio de contigüidad espacial, así como su localización en el espacio nacional. Las regiones diseñadas cumplen una función estratégica específica como soporte físico-espacial del modelo de desarrollo actual. En la siguiente figura se muestra la nueva regionalización:

Figura 6  
Regiones definidas en el Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial hasta el 2030



Fuente: Instituto Nacional de Planificación Física (2019).

El ENOT se sustenta en un sistema de políticas que se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 2  
Subsistema territorial contenidos en el ENOT

<i>Subsistemas territoriales</i>	<i>Número de políticas</i>	<i>Número de determinaciones</i>
Físico ambiental	6	18
Económico productivo	2	17
Infraestructuras técnicas	5	18
Población y asentamientos humanos	7	22
Institucional	1	-
Total	21	75

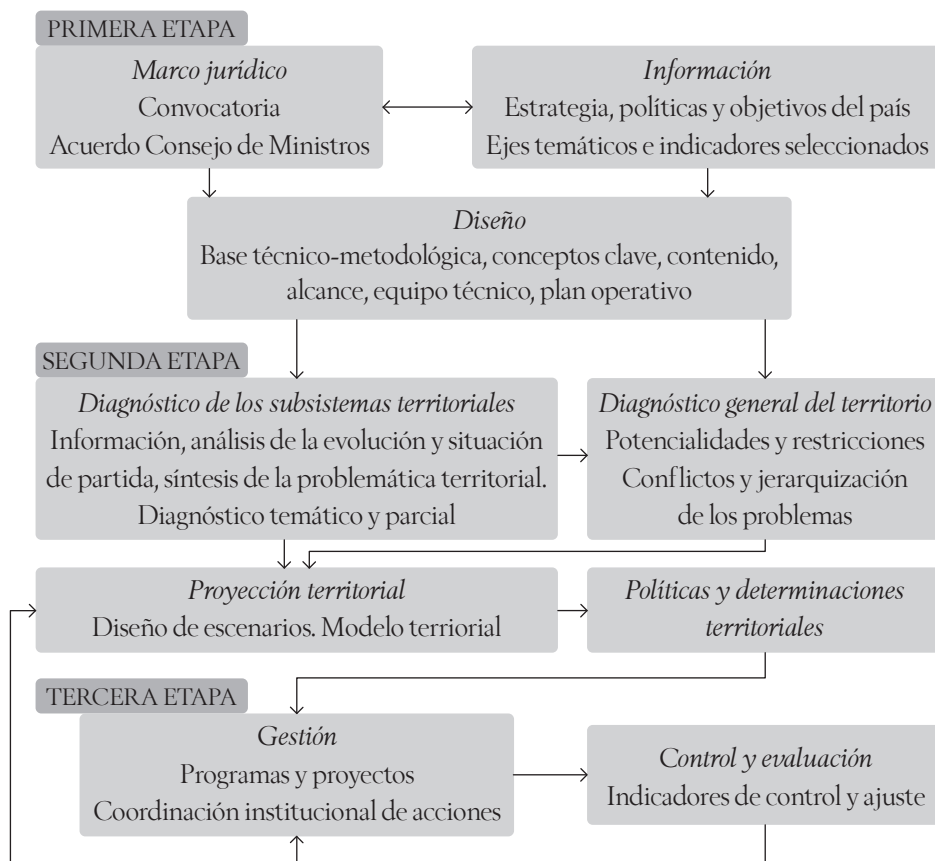
Para la implementación del sistema de políticas territoriales el país concibe 72 programas y 174 subprogramas correspondientes a los cinco subsistemas territoriales considerados. Entre los programas priorizados está el desarrollo integral de los municipios. La aplicación de ENOT está planificada por etapas como se muestra en la figura 7.

Un elemento importante es la corrección de las desviaciones que puedan surgir, para lo cual se diseñó una etapa de control para ese fin. Sin embargo, una de las barreras a resolver estribó en el financiamiento al desarrollo de los municipios con el fin de asegurar la aplicación de las políticas y programas concebidos en el ENOT. En virtud de las condiciones atípicas de Cuba, en el sentido del limitado acceso a las fuentes de financiamiento externas como corrientes exógenas del desarrollo, se generó una fuente propia de financiamiento y que, a la vez, no se constituyera en erogación del presupuesto del Estado. El mecanismo desarrollado se originó en el sistema de tributos locales como fuente endógena de desarrollo.

Figura 7

Etapas de la aplicación del ENOT

*Esquema nacional de ordenamiento territorial, 2030*



*Tributo Contribución Territorial para el Desarrollo Local (CTDL)*

Polémicos por naturaleza, los impuestos ganan protagonismo en el acontecer cubano como instrumento fiscal que sintetiza las transformaciones



a que aspira el modelo económico. El sistema de tributos aparece entre las opciones de regulación económica de mayor mérito y eficiencia. Cada año, la ANPP aprueba alternativas impositivas no sólo para recaudar fondos que financien actividades del presupuesto como la salud y la educación, también acude a los tributos para fomentar actividades económicas que dinamicen procesos de desarrollo a escala local.

El tributo Contribución Territorial para el Desarrollo Local, conocido como 1%, entró en escena como alternativa para financiar, descentralizar y hacer participativa la conducción de políticas del desarrollo en cada municipio. De acuerdo con la Ley 113 del Sistema Tributario del 2012 esta contribución grava a empresas, sociedades mercantiles y cooperativas con 1% de la totalidad de los ingresos brutos por venta de bienes y prestación de servicios. Los gobiernos municipales pueden disponer de 50% de la recaudación obtenida por esa vía en sus territorios, para cubrir necesidades del desarrollo. A partir del 2015 se extendió su aplicación a todos los municipios del país. Esa contribución se ha integrado a las fuentes de financiamiento del desarrollo local.

En años sucesivos se intentó flexibilizarlo hasta asumir ese capital en el 2017 como adición al presupuesto local para financiar proyectos fuera del plan, en línea con un reclamo de gobiernos municipales. Lo recaudado se orienta a financiar actividades y servicios necesarios e impostergables, que no puedan ser cubiertos dentro del presupuesto. Esto incluye respaldar también con esos fondos la continuidad de programas de desarrollo local, con cobertura en el plan de la Economía. Muchos municipios ya acreditan beneficios, como el impulso a la reparación de obras de impacto social.

*El mecanismo financiero del tributo CTDL*

Cuba cuenta con un total de 15 provincias y el municipio especial de la Isla de la Juventud, los cuales se encuentran inmersos en la aplicación de la Ley 113 del Sistema Tributario y, como parte de ella, la obligación de cumplir con el tributo de Contribución Territorial para el Desarrollo Local.

Este procedimiento está respaldado por: Ley 122 del Presupuesto del Estado 2017; Ley 113 del Sistema Tributario; Resolución 235-2005, modificada por la Resolución 386-2011 que estableció la estructura del Manual de Normas Cubanas de Información Financiera; Resolución 302-2012, Norma Específica de Contabilidad Gubernamental Municipal; Resolución 17/2016, Procedimiento para operar los presupuestos provinciales, de las provincias y los municipios; Resolución 500-2016, del Clasificador de Cuentas de la Contabilidad Gubernamental vigente; Resolución 354-2013, del Clasificador por Objeto del Gasto del Presupuesto del Estado vigente; Resolución 245-2016, Normativa de la Contribución Territorial La Habana; Resolución 874-2016, Relaciones de trabajo entre la Oficina Nacional de Administración Tributaria y las Direcciones de Finanzas y Precios; Resolución 8-2017 «Metodología para la notificación, desagregación, programación, modificación y ejecución de los ingresos y gastos del presupuesto del estado»; Resolución 9-2017, Procedimiento para operar los presupuestos provinciales, de las provincias y de los municipios.

La Ley 113 del Sistema Tributario, de fecha 23 de julio de 2012, establece en su Libro Tercero, Título III, la Contribución Territorial para el Desarrollo Local, a la que están obligadas las empresas, sociedades mercantiles de capital totalmente cubano y las cooperativas, por sus establecimientos sin perjuicio del municipio en que estén enclavados.

La Ley 122 del Presupuesto del Estado para el año 2017, en su artículo 109, apartado 2, reguló el pago de esta contribución a las cooperativas agropecuarias y no agropecuarias, las unidades básicas de producción cooperativa, así como los establecimientos de sociedades mercantiles de capital totalmente cubano y los de empresas nacionales y provinciales, aun cuando ejecuten procesos inversionistas.

Gracias a la Ley 117, aprobada el 1 de agosto de 2009 por la Asamblea Nacional del Poder Popular, se crea la Contraloría General de la República, la que tiene entre sus funciones específicas, según lo establecido en el Artículo 31 inciso 1), normar, supervisar y evaluar los sistemas de control interno y formular las recomendaciones necesarias para su mejoramiento y perfeccionamiento continuo

Para el cálculo de la Contribución Territorial para el Desarrollo Local se aplica un tipo impositivo de 1% sobre los ingresos brutos por las ventas de bienes o prestación de servicios, atribuibles a cada establecimiento o a la propia empresa, sociedad o cooperativa, cuando genere por sí misma estos ingresos y se aportan al presupuesto municipal correspondiente al domicilio fiscal del establecimiento o entidad que genere el ingreso gravado.

Los ingresos recaudados, obtenidos por los Consejos de la Administración de las Asambleas Municipales del Poder Popular, por concepto de la Contribución Territorial para el Desarrollo Local, se destinan al financiamiento de gastos corrientes y de capital no previstos y se acreditan a la cuenta bancaria que se destine a estos efectos. Las entidades en las cuales el Consejo de la Administración Municipal evalúe la posibilidad de entregar financiamiento por concepto de Contribución Territorial, deberán presentar para su análisis y aprobación un expediente que contenga todos los elementos que fundamenten la solicitud de los recursos financieros. La secretaría del Consejo

de la Administración de la Asamblea Municipal, es la encargada de remitir a la Dirección Municipal de Finanzas y Precios la Certificación del Acuerdo mediante el cual se autoriza la entrega de recursos financieros provenientes de los ingresos por Contribución Territorial. Las unidades presupuestadas y entidades no presupuestadas a las que se les hayan aprobado recursos financieros provenientes de la Contribución Territorial, quedan obligadas a incluir mensualmente en la información de sus notas al balance el análisis de su ejecución, incluyendo los destinos en que han sido utilizados los mismos.

El control de este proceso se realiza teniendo en cuenta dos variantes. La primera, el control físico de las acciones a acometer para medir el avance de la ejecución, el cumplimiento en los términos previstos, el control financiero de los recursos entregados y su destino final. El control del avance físico se ejecuta por el Consejo de la Administración Municipal por las vías y métodos que determine su presidente, mientras que, la segunda, el control financiero de los recursos aprobados a las diferentes entidades se ejecuta por la Dirección Municipal de Finanzas y Precios verifica el cumplimiento del procedimiento a través de las acciones de control y verificación previstas en su sistema de trabajo. La Dirección Provincial de Finanzas y Precios en los controles integrales que realiza a los municipios.

Uno de los elementos a destacar es que se generó una cuenta redistribuidora provincial. Es decir, de 100% de lo recaudado, 50% se queda en el municipio de origen, otro 50% va a una cuenta provincial donde el gobierno a esta instancia redistribuye entre los municipios de mayor necesidad. Se parte del hecho de que los municipios tienen una estructura económica heterogénea y, como la recaudación depende de los ingresos brutos de bienes y servicios, aquellos en que su estructura económica no es favorable se encuentran en desventaja en comparación con el resto de los municipios

mejor dotados. Precisamente, la cuenta redistribuidora provincial genera procesos de inversión y desarrollo de forma equilibrada desde la visión de sistema territorial.

En 2018, los ingresos planificados por la Contribución Territorial para el Desarrollo Local ascendieron a mil 358 millones de pesos, y se proyecta un crecimiento de 15% para el 2019. Se mantiene la gestión y aplicación de estos recursos financieros, considerando 50% para decisiones de los gobiernos locales, dirigidas a crear fuentes generadoras de ingresos y empleos prioritariamente que respalden el desarrollo local e integral de los municipios. A La Habana y el municipio especial Isla de la Juventud se les autorizó el uso de 100%, en función de programas y acciones que han sido aprobados previamente.

El destino fundamental de lo recaudado en los municipios del país ha sido en función de la reanimación de espacios culturales y de servicios, reparación de instituciones de salud y educación, mejoramiento del parque automotor para el transporte de pasajeros, así como la reparación de viales. El financiamiento a proyectos de desarrollo local que generen ingresos y empleo ha tenido prioridad en el destino de lo recaudado, lo que ya muestra resultados positivos en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población local.

El país se encuentra en estadio de ajustes y correcciones en la implementación de este tributo. Por tanto, se perfecciona el mecanismo para la implementación eficaz de esta contribución y quedan aún dos desafíos estratégicos: que se convierta en plataforma real del desarrollo, no sólo en auxilio para saldar necesidades locales en deuda y, que sirva además de instrumento para descentralizar el gobierno del país y hacer más participativo el modelo socioeconómico cubano de desarrollo.

## A modo de conclusión

El modelo de desarrollo que asume un país tiene determinantes para el logro de los objetivos que persigue, a saber: el sistema de administración pública y la forma de gestionar la política pública; las corrientes endógenas y exógenas que dinamizan el conjunto de políticas para la concreción práctica del modelo; el punto de partida del nivel espacial en el cual se gestionará el desarrollo, incluyendo los recursos potenciales y las fuentes naturales endógenas de desarrollo; el nivel de articulación de las estructuras y los actores que intervienen en el proceso.

Cuba es un ejemplo elocuente de la manifestación de esas premisas para avanzar hacia el desarrollo. Las deformaciones estructurales heredadas, la dependencia externa, recursos endógenos subutilizados y limitado acceso a fuentes exógenas y el inobjetable efecto negativo del bloqueo económico impuesto a la Isla, han desacelerado el proceso de desarrollo en la historia de la nación cubana.

El cambio de paradigma, que defiende la planificación integral e integrada del desarrollo, sostenida en la actualización del sistema de administración pública y, a la vez, la microlocalización de la gestión pública, ha permitido que la conducción del proceso tenga efectos directos y de mediano plazo sobre la eliminación de las deformaciones estructurales a escala territorial y el mejoramiento de la calidad de vida de la población cubana.

## Referencias

- Agencia Cubana de Noticias (ACN) (19 de diciembre de 2017), «Anuncian modificaciones a Ley del Presupuesto de Estado para 2018», ACN, en <http://www.acn.cu/cuba/30968-anuncian-modificaciones-a-ley-del-presupuesto-de-estado-para-2018>
- Aguilera, Jorge Luis (2017), *Las desigualdades intermunicipales de la calidad de vida y su inserción en la planificación* (tesis de doctorado), Cuba, Universidad de Holguín.
- Álvarez, Elena (2000), «Planificación a mediano y largo plazo: notas para un debate», *Cuba: investigación económica* (3).
- Asamblea del Poder Popular Calixto García (2016), «XIX Sección Ordinaria del XIX periodo de mandato», Holguín, Calixto García.
- Bas Fernández, Arturo, Paulina Mazorra, Armelio Monte y Francisco Sánchez (1984), «Desarrollo de la industria de bienes de capital en la República de Cuba», *Economía y Desarrollo* (82).
- Cadena Agramonte (10 de marzo de 2014), «Evalúan Plan de Desarrollo Local de municipio minero cubano», *Cadena Agramonte*, en <http://www.cadenagramonte.cu/articulos/ver/40737:evaluan-plan-de-desarrollo-local-de-municipio-minero-cubano>
- Castro, Fidel (2004), *La historia me absolverá*, La Habana, Editora Política.
- CubaDebate (6 de enero de 2017), «Amplio programa inversionista en Holguín superó los 660 millones de pesos en 2017», *CubaDebate*, en <http://www.cubadebate.cu/noticias/2018/01/06/amplio-programa-inversionista-en-holguin-supero-los-660-millones-de-pesos-en-2017/#.XvoTgpnKgW8>
- Cuba Socialista (1966), «Informe de la Delegación Cubana al Simposio Interregional sobre Desarrollo, Santiago de Chile 1966», *Cuba Socialista* (3).

- De Dios, Ana y Ramón González Fontes (noviembre de 2002), «El papel de los gobiernos locales en la gestión del desarrollo. El caso de Cuba», VII Seminario de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Camagüey, Cuba.
- Fernández de Bulnes, Carlos (1991), *Elementos para un estudio de gestión y prospectiva tecnológica sobre la industria metalmecánica de la República de Cuba*, La Habana, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas/Comisión Latinoamericana de Ciencia y Tecnología.
- Fernández Font, Mario (septiembre-octubre de 1995), «La reestructuración tecnológica de la economía cubana en los próximos años», *Economía Cubana* (boletín informativo) (23).
- Figueras, Miguel Alejandro (1985), *Producción de maquinarias y equipos en Cuba*, La Habana, Científico-Técnica.
- \_\_\_\_\_ (1994), *Aspectos estructurales de la economía cubana*, La Habana, Editorial Ciencias Sociales.
- Figueredo Reinaldo, Oscar (7 de febrero de 2018), «¿A qué se destinará el presupuesto del estado cubano en el 2018?», *CubaDebate*, en <http://www.cubadebate.cu/especiales/2018/02/07/a-que-se-destinara-el-presupuesto-del-estado-cubano-en-el-2018-video-e-infografia/#.XvY3uZnKgW8>
- García Molina, Jesús (2005), *La economía cubana desde el siglo XVI al XX: del colonialismo al socialismo con mercado*, México, Unidad de Desarrollo Económico.
- González, Alfredo (julio-septiembre de 1995), «Modelos económicos socialistas: escenarios para Cuba en los años noventa», *Cuba: Investigación Económica*, 1(3).
- \_\_\_\_\_ (2000), *El debate teórico sobre la planificación en el contexto de la globalización. Plan y mercado*. La Habana, Ministerio de Economía y Planificación.
- González Fontes, Ramón (enero-junio de 2015), «La gestión del desarrollo local con un enfoque integrador. Retos de la dirección», *Retos*, 9(1), [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2306-91552015000100006](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2306-91552015000100006)



- Granma (16 de enero de 2019), «Año 61 de la Revolución», *Granma*, 55(14), edición única.
- Información, O.T. (2017), «Anuario estadístico provincia Holguín», Holguín.
- Instituto Nacional de Planificación Física (2019), «Esquema nacional de ordenamiento territorial», en <http://www.ipf.gob.cu/sites/default/files/habitat/ENOT%2020%2006%2019.pdf>
- Instituto Superior Minero Metalúrgico de Moa (24 de octubre de 2017), «El desarrollo local en Moa, a debate», *Instituto Superior Minero Metalúrgico de Moa*, en <https://www.ismm.edu.cu/?s=El+desarrollo+local+en+Moa%2C+a+debate>
- León, Idalberto (2000), *La planificación territorial. Situación actual y perspectivas*, La Habana, Ministerio de Economía y Planificación.
- Ley 112 Presupuesto del Estado (s/f), *Gaceta Oficial de Cuba*, La Habana.
- Ley 133 del Sistema Tributario (2012), *Gaceta Oficial de Cuba*, La Habana.
- Ley 107 de la Contraloría General de la República (2009), *Gaceta Oficial de Cuba*, La Habana.
- Marlen Peña, V.T. (2017), «Diagnóstico del municipio Calixto García en correspondencia con las dimensiones del desarrollo sostenible», Holguín.
- Ministerio de Economía y Planificación (1996), «Industrialización y desarrollo. Tendencias y perspectivas en el mundo actual», *Temas de Economía y Planificación* (1).
- Oficina Finanzas y Precios (2017), *Cierre 2016, 2017 y 2018*, Holguín, Oficina Finanzas y Precios.
- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) (1995), *Desarrollo industrial. Informe mundial 1995. Resumen operativo*, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.
- Pedraza Rodríguez, Lina (27 de diciembre de 2017), «2017: un año de grandes retos», *Granma*, en <http://www.granma.cu/cuba/2016-12-27/2017-un-ano-de-grandes-retos-27-12-2016-11-12-27>

- Pino Santos, Óscar (1973), *El asalto a Cuba por la oligarquía financiera yanqui*, La Habana, Casa de las Américas.
- Perón Delgado, Eva (2000), *En la estrategia de desarrollo social a escala territorial: un enfoque analítico para su fundamentación* (tesis de doctorado), Cuba, Camagüey.
- Pons, Hugo M. (2000), *Reflexiones acerca del concepto de política pública*, Cuba, Centro de Estudios de Economía y Planificación-Ministerio de Economía y Planificación.
- Rodríguez, José Luis (1999), «Los grados de libertad entre la economía y la política», *Contracorriente* (15-18).
- \_\_\_\_\_ (2000), *40 Aniversario de la planificación en Cuba*, Cuba, Ministerio de Economía y Planificación.
- \_\_\_\_\_ (2000), *La experiencia exitosa de la planificación en Cuba. Seminario de alto nivel sobre funciones básicas de la planificación. Experiencias nacionales exitosas*, La Habana, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- Rodríguez Mesa, G. (mayo-junio de 1982), «El desarrollo industrial de Cuba y la maduración de inversiones», *Economía y Desarrollo* (68).
- Terrero, Ariel (24 de enero de 2018), «Contribución al desarrollo y la participación», *Granma*, en [http://www.granma.cu/file/pdf/2018/01/24/G\\_2018012416.pdf](http://www.granma.cu/file/pdf/2018/01/24/G_2018012416.pdf)
- Vanguardia (21 de diciembre de 2018), «Discurso de Lina Pedraza Rodríguez, ministra cubana de Finanzas y Precios», *Vanguardia*, en <http://www.vanguardia.cu/de-cuba/12850-discurso-de-lina-pedraza-rodriguez-ministra-cubana-de-finanzas-y-precios>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons  
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional