

# La planificación por proyectos locales como complemento al Plan de la Economía Nacional

---

VICTORIA PÉREZ IZQUIERDO\*

MÓNICA ARGÜELLES PANDO\*\*

---

A partir de 2009 la «planificación por proyectos» comienza a gestarse como instrumento de planificación que intenta conciliar los intereses locales con los nacionales, aprovechando las potencialidades existentes en los municipios cubanos. Es así que se establece un mecanismo que, paralelo a la planificación tradicional, permite a las diferentes formas de producción el desarrollo de proyectos productivos rentables y sustentables en el tiempo, que condicionen el necesario cambio de mentalidad y gestión que debe acompañar al proceso de desarrollo de la economía cubana. Este estudio intenta profundizar en los problemas que tiene hoy la planificación a nivel territorial y valorar el nuevo instrumento que se impulsa desde el Ministerio de Economía y Planificación (MEP): la Iniciativa Municipal de Desarrollo Local (IMDL).

**PALABRAS CLAVES:** modelos de planificación; planificación, coordinación y reforma; economía urbana, regional y local; economía cubana.

*Since 2009, «project planning» has been regarded as a planning instrument which tries to combine local interests with national ones, taking advantage of the potentials existing in Cuban municipalities. That is how a mechanism is established which, paralleled to traditional planning, makes possible different ways of production, development of profitable and sustainable productive projects, that conditioned the necessary change of mind and management that should go, side by side, with Cuban economy development process. This paper aims at deepening in the problems that today a territory has in terms of planning and assessing the new instrument encouraged by Ministerio de Economía y Planificación (Ministry of Economics and Planning, N.B.): Iniciativa Municipal de Desarrollo Local (IMDL) (Local Development Municipality Initiative, N.B.).*

**KEYWORDS:** *planning models, planning, coordination, reform; urban, regional and local economy; Cuban economy.*

\* Doctora en Ciencias Económicas, Profesora de la Universidad de La Habana e Investigadora del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE). Contacto: victoria@inie.cu.

\*\* Doctora en Ciencias Económicas y Profesora Auxiliar del Departamento de Marxismo de la Universidad de Matanzas Camilo Cienfuegos.

## Introducción

A inicios del periodo revolucionario, la planificación territorial no se contemplaba en la planificación de la economía nacional. No se contaba con instancias municipales, no existían indicaciones metodológicas, ni procedimientos al respecto, y predominaba en este proceso un enfoque sectorial y ramal. Sin embargo, la planificación física comenzó a desarrollarse desde el Ministerio de Obras Públicas, a partir de instaurarse un modelo socioeconómico más justo, que buscaba eliminar las desproporciones existentes a lo largo del país y el retraso económico y social de los municipios cubanos, en particular los más rurales y apartados. En 1961, con la declaración del carácter socialista de la Revolución, es la planificación la que debe velar por el desarrollo económico armónico y proporcional de los territorios.

A partir del I Congreso del Partido, celebrado en 1975, se incorporó la planificación territorial en la metodología y las funciones de la antigua Junta Central de Planificación (JUCEPLAN). Hubo tres factores que explicaron esta decisión: la implantación del Sistema de Dirección de la Economía, la creación de los órganos locales del Poder Popular (OLPP) y la nueva división político-administrativa. En específico, se crearon la dirección territorial y las direcciones de Planificación en las provincias; también se subordinó el Instituto de Planificación Física (IPF) a la JUCEPLAN.

En el proceso de desarrollo económico, el país trató de eliminar las desigualdades entre los territorios, entre la ciudad y el campo, entre la capital y el resto del país, entre las cabeceras provinciales y las zonas más apartadas, etcétera. Sin embargo, al continuar prevaleciendo un enfoque vertical en la toma de decisiones, donde desde «arriba» se decide qué es lo «bueno» que hay que desarrollar «abajo», se generó un fenómeno de igualitarismo en las inversiones, más allá de la equidad que debe caracterizar al proceso de desarrollo cubano.

De esta forma en los años ochenta, de mayor solvencia económica, se observa que, a pesar de la asignación central de recursos a los municipios, al no abordarse integralmente el desarrollo de cada localidad, los resultados que se obtienen no son, en ocasiones, los deseados por sus habitantes. Durante el Periodo Especial se recortan los escasos recursos, por tanto se acumulan los problemas y se deteriora el bienestar de muchas comunidades. A partir de 1996 se retoma, desde el Ministerio de Economía y Planificación (MEP), el trabajo de planificación territorial a través de la dirección territorial especializada.

A partir del año 2000, con los programas sociales masivos y universales, se benefician todos los territorios del país por igual y las

instancias de educación, salud, cultura y deporte, entre otras de doble subordinación, alcanzan un beneficio aceptable a nivel municipal en toda la Isla. Desde 2006 hasta la fecha Cuba, al igual que los demás países, sufre los efectos de la crisis económica mundial y, en particular, del bloqueo estadounidense, por lo que tiene la necesidad de dar un vuelco a la economía para salvar la Revolución y cumplir con el objetivo de desarrollar un modelo económico socialista que permita incrementar el bienestar de sus ciudadanos.

El cierre de 77 centrales azucareros en todo el país produjo un retroceso en el funcionamiento de un gran número de comunidades, ya que el «central» daba vida a muchas de ellas. Por otra parte, los eventos climatológicos ocurridos en la Isla, en especial los ciclones y las sequías, han sido también una realidad que ha afectado a los territorios en el ámbito productivo.

Desde 2009, la política económica se dirige a optimizar la utilización de los escasos recursos disponibles, reducir el paternalismo que ha caracterizado el proceso de planificación, los subsidios y las gratuidades, y apostar por un mayor esfuerzo y sacrificio de los territorios para, en primer lugar, ganar la batalla alimentaria y, en segundo, revertir el deteriorado fondo útil de viviendas que existe en el país, entre otros aspectos básicos de la subsistencia.

Para ello, se busca a través del Plan de la Economía Nacional una utilización de los recursos lo más eficiente posible, por lo que se intenta lograr cada año una mejora del proceso de elaboración y control de este en su integración con los problemas locales. Hasta hoy, el proceso no logra incorporar la totalidad de las demandas municipales y las direcciones de planificación tienen un papel pasivo, pues es a escala provincial que se realiza esta función, y solo se consulta puntualmente a los municipios en la fase de formulación de la misma.

El objetivo general del presente estudio consiste en profundizar en los problemas que tiene hoy la planificación a nivel territorial y valorar el nuevo instrumento que se impulsa desde el MEP: la «planificación por proyectos», los denominados «proyectos de Iniciativa Municipal de Desarrollo Local» (IMDL), que funcionan en paralelo, y como complemento al Plan de la Economía Nacional.

Para desarrollar esta investigación se contó con el testimonio de las personas que, a lo largo de la Isla, trabajan en función del desarrollo local, quienes emitieron sus criterios a través de una encuesta aplicada durante el año 2010. Esta recoge las percepciones de diferentes actores sobre los problemas diarios al trabajar con la planificación en el territorio y sus criterios acerca de las IMDL. Se realizaron 66 encuestas,

con participantes de 30 municipios y de todas las provincias, excepto Pinar del Río.

Consideramos que la explotación de las reservas productivas de todos los territorios, a través de pequeños proyectos autosustentables que complementen al tradicional plan territorial, pudiera ser uno de los caminos para generar ingresos al país, reducir la dependencia del exterior y aumentar el consumo de productos y servicios que hoy son altamente demandados por la población, incrementando el bienestar de los municipios de forma autosuficiente, según sus potencialidades y esfuerzo.

Sostenemos también que la planificación municipal, en su carácter tradicional, continuará perfeccionándose, y que esta nueva modalidad de otorgar créditos a través de proyectos productivos locales, ejecutados según cronograma aprobado y en paralelo al plan, pudiera ser una buena decisión para complementar la planificación actual; asignar recursos de forma eficiente; desarrollar potencialidades endógenas; empoderar a los gobiernos locales, aumentando su credibilidad en la solución de problemas cotidianos; y generar un mayor nivel de oferta, consumo y bienestar de los ciudadanos residentes en los municipios. De esta forma se gana la batalla económica y, con ello, la Revolución.

### Principales problemas de la planificación territorial

El proceso de planificación de la economía cubana es centralizado y tiene la gran fortaleza de contar con una estructura institucional que se prolonga hasta el nivel provincial y municipal. Aquí se presenta el «primer problema»: las Direcciones Municipales de Economía y Planificación (DMEP) están sujetas a una doble subordinación: a las Direcciones Provinciales de Economía y Planificación (DPEP) y estas, al MEP, en el orden metodológico, y a los OLPP, municipales y provinciales en el orden administrativo.

La subordinación metodológica es necesaria, pues las empresas provinciales y municipales, independientemente de su ubicación física y su carácter productivo o presupuestado, reciben por esta vía las orientaciones medulares para su funcionamiento. Por otra parte, son entidades ubicadas en un determinado contexto, y por tanto tributan al municipio y provincia donde están enclavadas. Se trata entonces de delimitar las funciones, atribuciones y tareas que les solicitan ambas directivas, para que puedan cumplir con estas dos acciones básicas.

Igualmente, las actividades presupuestadas que atienden los gobiernos territoriales son, a su vez, rectoradas metodológicamente por los ministerios globales o ramales que también, por lo general, están representados en cada uno de los municipios. Este aspecto tiene sus

ventajas y desventajas; entre las primeras pueden ejemplificarse los servicios gratuitos de educación y salud, garantizados a través del presupuesto del Estado en cada uno de los municipios del país, independientemente de los resultados de la economía local.

Como desventaja puede apuntarse que los organismos globales productivos tienen empresas nacionales o provinciales radicadas en el municipio, cuya función es tributar a objetivos de carácter nacional o provincial. Por lo general, sus producciones responden a balances nacionales y no se concilian las demandas e intereses del municipio en las que están enclavadas.

Queda muy poco al desarrollo económico municipal, en lo fundamental a través de las industrias locales y la gastronomía. El «segundo problema» se verifica en que, en su mayoría, las utilidades se tienen que entregar íntegramente a la instancia central, sin dar posibilidades al territorio para su propio desarrollo, al no tener liquidez ni siquiera para dar respuesta a los planteamientos de los electores.

A pesar de la atención que brinda el sistema de planificación a las provincias y municipios, se aprecia una fuerte prevalencia de las prioridades y objetivos nacionales. Esta visión global de las necesidades y metas del país no siempre evalúa de forma adecuada las condiciones locales, por lo que es frecuente encontrar, a nivel municipal, recursos sin utilizar junto a problemas no resueltos, ciclos productivos incompletos y otras dificultades (León, 2000).

Estos aspectos son graves, hay que enfrentarlos con urgencia para eliminar la subutilización de capacidades productivas, promover la utilización eficaz de la fuerza de trabajo y otros recursos materiales y, por supuesto desde la instancia local, incrementar las producciones y servicios dirigidos a mejorar las condiciones de vida de los residentes en el territorio, a partir de potencialidades productivas endógenas.

Este análisis conduce a un tercer problema: la falta de evaluación y planificación integral de los municipios. Aunque las orientaciones metodológicas de elaboración del plan y los documentos del gobierno y del Partido lo indican, en la práctica predomina la planificación sectorial y ramal del desarrollo económico. Por ello, se estima que el esquema vertical y el alto grado de centralización del plan correspondiente a los Ministerios y Órganos de Gobierno Provincial debe conciliar en mayor medida las posibilidades reales y las demandas de los municipios y ser la instancia provincial la que vele por las relaciones horizontales y las interrelaciones municipales.

Otro tema es que la planificación de los municipios exige una visión de desarrollo local, que debe partir de la estrategia de desarrollo muni-

cipal, acordada de forma participativa por el Consejo de Administración Municipal (CAM), los delegados de los Consejos Populares y las entidades relevantes del municipio. De esta estrategia integral de desarrollo adolecen muchos de los municipios cubanos.

En este sentido, la planificación municipal requiere de un horizonte de análisis superior al plan anual; por tanto, deberán establecerse los planes quinquenales y a largo plazo, que permitan introducir criterios locales en cada plan anual. Esto evitaría que el Presidente del Consejo actúe como «bombero» ante situaciones inesperadas, o ante planteamientos en asambleas de delegados que, por reiterativos, pueden constituirse en un problema político, con la consecuente falta de credibilidad de la población en la figura del delegado, convertido. Este último se ha convertido solo en un «tramitador» de problemas con las entidades locales y, por la falta de recursos propios del gobierno municipal, puede dar respuesta efectiva a un número muy limitado de resolver repetición.

Otra dificultad básica para la planificación municipal es la insuficiente coordinación entre las direcciones de Planificación, las de Estadísticas y las de Planificación Física, ya que cada una responde a las necesidades globales de su instancia superior, pero no dan respuesta a las necesidades municipales. Para comprender este punto baste decir que los gobiernos municipales no cuentan con la información estadística necesaria para mejorar su gestión, ni las instancias del Instituto de Planificación Física (IPF) mapean las potenciales productivas del territorio, ni las capacidades ociosas, entre otros elementos básicos para encaminar la planificación del municipio.

Prevalece además el criterio institucional en la planificación estatal. Esta concepción deja poco espacio a otras formas de propiedad como la cooperativa, y a los «privados» –«cuentapropistas»–. Al mismo tiempo, cede terreno al mercado negro para resolver problemas básicos, y al robo y desvío de recursos, ya que muchas actividades prohibidas o clandestinas se nutren de insumos estatales; de este modo, se pierde la posibilidad de recaudar impuestos con una producción o prestación de servicios legalizada. Debe resaltarse que la planificación compete a toda la vida económica y social del país, no solo de la parte estatal. Actualmente, desde lo local habrá que dar curso y monitorear la creciente actividad de los trabajadores por cuenta propia, y potenciar la actividad cooperativa, capaz de resolver muchos problemas aún irresueltos por el plan.

Por otra parte, la planificación de hoy se vislumbra siempre según la división político-administrativa existente, por tanto se pierden oportunidades de producción entre municipios fronteras o comercializaciones entre provincias colindantes. Algunos ejemplos, como el

Plan Turquino-Manatí, muestran cómo unir fuerzas para enfrentar problemas comunes.

En otro orden de cosas, al no existir estrategias de desarrollo adecuadas en los municipios, ni buenos diagnósticos, se desaprovechan recursos locales que pueden contribuir a la racionalidad económica y a incrementar la oferta a los residentes locales. Por ende, es imprescindible detectar las potencialidades productivas que permitan un desarrollo endógeno sustentable. Al mismo tiempo se constata que *la actividad de planificación y control de la actividad económica llega solo hasta nivel provincial*. La falta de una visión integrada horizontal de los municipios de cada provincia, donde se reflejen sus intereses, ha influido en el cumplimiento del Plan de la Economía Nacional.

### Percepciones de los entrevistados

En función de exponer los criterios recogidos en diferentes documentos consultados sobre los problemas presentes en la planificación territorial, hemos decidido realizar una encuesta a un grupo de personas cuyo trabajo, a lo largo del país, está vinculado con el desarrollo local. El objetivo principal consistió en conocer las percepciones de los directivos, especialistas y otros actores, sobre las potencialidades y obstáculos que presentan hoy los municipios para enfrentar con éxito la planificación territorial, así como sus criterios sobre la reciente «planificación por proyectos».

Fueron entrevistados dirigentes de gobiernos municipales, funcionarios que atienden el desarrollo local en el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), especialistas de las direcciones de Planificación, Estadística, IPF y de los académicos de diferentes universidades nacionales. Las entrevistas ascienden a 66: 25 de occidente, 33 del centro y 8 del oriente del país, que implican criterios de 30 municipios. La aplicación de esta técnica permite realizar un análisis cualitativo de sumo interés para este artículo, ya que valida, desde la práctica, los aspectos abordados con anterioridad. La muestra es muy heterogénea en cuanto a los cargos, sexos y territorios, por tanto es diversa en cuanto a vivencias.<sup>1</sup>

De acuerdo con las opiniones de los entrevistados, los principales problemas de la planificación municipal en la actualidad son:

1. Falta de autonomía en los municipios.
2. Planificación vertical y centralizada.

<sup>1</sup> La muestra no es representativa estadísticamente pero agrupa un universo importante de las personas que hoy trabajan para el desarrollo local en los municipios cubanos.

3. Exceso de regulaciones.
4. Insuficiente integración entre los organismos superiores y municipales.
5. Necesidad de capacitación del personal encargado de realizar los nuevos proyectos de IMDL.
6. Problemas con los resultados del trabajo de las oficinas de Estadística.
7. Presencia de empresas y entidades que no son de subordinación local –implica falta de coordinación sobre sus deberes, derechos y funciones.
8. Doble subordinación de empresas y entidades.
9. Escaso apoyo recibido en la actividad de planificación y exceso de funciones ajenas a esta.
10. Problemas de transporte, de computación y aseguramiento.
11. Limitaciones en las inversiones.
12. Resistencia al cambio.
13. Doble moneda.
14. Falta de equipamiento e insumos, y mala planificación de los recursos existentes.
15. Burocratismo e ineficiencia en la toma de decisiones.
16. Planes directivos sin respaldo de recursos.

Obsérvese que una buena parte de los problemas planteados no tienen que ver, en lo fundamental, con la falta de recursos financieros y/o materiales –lo cual no significa que no estén presentes–; pero hay un grupo de aspectos asociados a la necesidad de cambios en la gestión, en la autonomía necesaria a este nivel, la forma de organización, la disciplina y las regulaciones existentes, que frenan el avance de la economía local.

Como adición al listado de problemas que se constatan a nivel nacional, resulta interesante profundizar en lo apuntado por los actores consultados de los diferentes territorios del país. En este sentido, se puede inferir que las dificultades que afectan a unos municipios son recurrentes en el resto, a pesar de que existen algunos más específicos.

### IncurSIONES EN EL DESARROLLO LOCAL DESDE EL MEP

Son numerosas las acciones que, en torno al desarrollo local, se pueden referir en los municipios cubanos –IPE, Centro de Estudios de Desarrollo Local (CEDEL), CITMA, Grupo de Desarrollo Integral de la Capital, universidades de la Isla–; unas con financiamiento nacional, otras con proyectos y organizaciones internacionales que han potenciado el



desarrollo de muchas comunidades cubanas: Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo (COSUDE), la Agencia Europea de Colaboración Internacional (AECI), la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO, en inglés), Fondo de las Naciones Unidas para el Sida (ONUSIDA), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Organización Mundial de la Salud (OMS), Agenda 21 Local/GEO, entre otras. En la mayoría de los casos, los proyectos son financiados a fondo perdido y, en varias ocasiones, estos mueren por la falta de mantenimiento necesario para un accionar eficiente.

En este sentido, se puede afirmar que son amplios los intentos que, desde la academia –universidades y centros de investigación de todo el país–, abordan el desarrollo local. En torno a este aspecto en particular, y sin pretender agotar todo lo realizado, se aspira a caracterizar los tentativas de desarrollo municipal que ha propuesto el MEP en los últimos años, todas con un diseño novedoso. Existe una primera experiencia relativa a municipios agropecuarios y un segundo momento, a partir del año 2009, donde se concibe una propuesta metodológica de IMDL, que se está fomentando actualmente desde los municipios.

### La Iniciativa del Desarrollo Local Municipal (IDL M)

Conjuntamente a lo propuesto por León (2000) como responsable de la planificación territorial en el MEP, las primeras ideas sobre alternativas del desarrollo municipal se pueden rastrear hasta González (2005), quien identificó un grupo de problemas presentes en la planificación territorial contemporánea, y propuso un esquema integral para el desarrollo de los municipios. Los elementos planteados fueron los siguientes:

- La planificación nacional impone una lógica global en las prioridades, asignación de recursos y regulaciones, que no necesariamente resulta coincidente con la lógica de las situaciones que se presentan a nivel local.
- También se manifiesta una fuerte verticalidad institucional y en la dirección de la producción, que dificulta la articulación de cadenas productivas en la base.
- En muchas ocasiones existen en los territorios recursos locales, pero no una infraestructura social y capacidad organizativa suficientemente utilizadas.
- Hay municipios que presentan situaciones críticas por diversas causas, que carecen de una estrategia de solución con vista al futuro.

- Se requiere diseñar un mecanismo complementario de planificación que, sin contradecir las prioridades nacionales, incorpore a los municipios más activamente al sistema de planificación nacional.
- Existen, además, numerosas iniciativas que *de* forma espontánea han ido surgiendo en los territorios, a las cuales resulta conveniente brindarles una adecuada canalización, así como recoger las mejores experiencias.
- El MEP, como organismo rector de la planificación y con una fuerte presencia institucional en cada municipio del país, a través de las DMEP, Estadística y el IPF, está en condiciones de desarrollar acciones decisivas en esta esfera.

Sobre esta base, González argumenta en su análisis que:

- No se trata de reestructurar el sistema de planificación, sino de complementarlo.
- Se debe respetar la centralización y las prioridades nacionales, y al mismo tiempo generar nuevos recursos para lograr una mayor activación del nivel local.
- No se debe partir del recurso, sino del capital socio-institucional existente para crear nuevos recursos.
- No hay que crear nuevas estructuras, sino utilizar plenamente las existentes.
- Las formas organizativas y el cronograma deben adaptarse a las condiciones de cada territorio.
- Es importante la participación de la población. La movilización de los factores de la comunidad y las acciones ejecutivas se realizarían por las estructuras del Poder Popular en el territorio.
- Se debe organizar el apoyo y la orientación de las DPEP al trabajo de los municipios.
- Es necesario lograr un trabajo más cohesionado de las DMEP, el IPF y Estadística.
- Hay que involucrar las entidades en el territorio con un alto capital humano y experiencia organizativa, como sedes universitarias, centros de investigaciones y grandes empresas.
- Hay que lograr una mayor capacidad de autosostenimiento y desarrollo del municipio, tanto para tiempo de paz como para situaciones especiales.
- Es necesario considerar prioritariamente los municipios con situaciones críticas, es decir, aquellos que presentan vulnerabilidad alimentaria, desempleo cierre de centrales e industrias, etcétera.

- Hay que generalizar a partir de las experiencias concretas desarrolladas en distintas localidades como Pinar del Río, Placetas, Yaguajay, Granma, Santiago de Cuba, Holguín, Guantánamo y otras.
- Hay que desarrollar las acciones de capacitación requeridas, con la activa participación del Centro de Estudios de Economía y Planificación (CEEP), el INIE, las DPEP, de las sedes universitarias y otras instituciones de educación en los municipios.

En 2006 se elaboró una metodología en el MEP, antecedente de la metodología que hoy se distribuyó a todas las DPEP. Se partía de elaborar la estrategia de desarrollo del municipio, la identificación de potenciales productivos locales, y de ahí la configuración de proyectos productivos con recursos no incluidos en el plan, que fueran autofinanciados. Se aplicó en Martí y Yaguajay. Esta experiencia, en municipios agropecuarios y con fondos del PNUD, se extendió a La Palma, Río Cauto y el Salvador. En sus inicios fueron atendidos y monitoreados por la Dirección de Macroeconomía del MEP.

### Valoración sobre la propuesta metodológica del MEP, el INIE, el Ministerio de Finanzas y Precios (MFP) y el Banco Central de Cuba (BCC)

A finales de 2009 se elaboró una metodología –a partir de los antecedentes descritos y revolucionaria en su concepción–, que implicaba que los municipios, como vía para obtener ingresos adicionales al Plan de la Economía Nacional, formularan proyectos productivos capaces de autofinanciarse y fueran sustentables en el tiempo, que funcionaran sobre la base de un crédito inicial, reembolsable; proyectos que generaran ganancias, resolvieran importantes problemas económicos, aprovecharan potencialidades y empoderaran a los gobiernos locales, al permitirse que partes de esas ganancias se quedaran en las entidades ejecutoras. Se divulga esta metodología de trabajo por todo el país a través de las DMEP, y comenzó la ardua tarea de capacitar a todos los territorios para su implementación.

El objetivo de la metodología era lograr una participación activa de los gobiernos municipales en su estrategia de desarrollo, mediante la gestión de este tipo de proyectos económicos, para posibilitar la sustitución efectiva de importaciones, especialmente de alimentos, y obtener ganancias de forma sostenible que se destinaran al beneficio local, como complemento de las estrategias productivas del país (MEP, INIE, MFP, BCC). Debían conformarse desde aquellos municipios que

optaran por un financiamiento inicial, de pequeños montos, que se dirigieran principalmente a un incremento en el ámbito productivo (alimentos) o de servicios, la generación de exportaciones y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Existen dos condiciones claras para que el municipio presente proyectos que cumplan con las premisas establecidas: primero, el territorio debe tener una estrategia de desarrollo precisa que incluya los intereses de sus ciudadanos, en armonía con los provinciales y nacionales; y segundo, debe realizar un buen diagnóstico, que permita detallar las potencialidades económicas a explotar y las debilidades y fortalezas que posee.

La mayor novedad de esta forma de otorgar financiamiento radica en que el monto de dinero concedido se entrega por el Banco como un crédito: hay que devolverlo y obtener utilidades que, en porcentos acordados en el CAM, se distribuyen entre la entidad ejecutora, la que suministra los insumos y el propio CAM. Ello implica la apertura de cuentas en pesos cubanos (CUP) y pesos convertibles (CUC) en cada entidad, que funcionen como cuentas de operaciones, de gastos e ingresos.

La otra novedad es que el gobierno municipal, con sus ingresos, debe reinvertir un 70 % en nuevos proyectos productivos en su municipio; mientras el 30 % restante de las utilidades lo podrá emplear para resolver problemas sociales y planteamientos de los electores, pendientes quizás por años. Esta nueva responsabilidad para los gobiernos les dará mayor credibilidad, un real poder económico, unido al político que ya tienen, y la posibilidad de destinar los recursos a resolver los asuntos más acuciantes de las comunidades.

La «planificación por proyectos» es un empeño que implicará romper esquemas, «cambiar todo lo que deba ser cambiado», sobre todo las mentalidades de los decisores. Se trata de no esperar más que le digan al municipio lo que tiene que hacer, y que se asuma desde el gobierno un cambio en la gestión que potencie el desarrollo a partir de iniciativa, autonomía y responsabilidad, con todos los actores y recursos de que disponen. Deberán integrarse las entidades en el municipio y este con su entorno. Será un difícil camino a recorrer, pero es aceptado por numerosos especialistas como una importante vía para desarrollar el país.

No obstante, es elemental que continúe la planificación centralizada en un grupo de actividades y esferas que son estratégicas para el país, tanto en lo productivo como en lo social. Así, se impulsa centralmente el desarrollo armónico de cada territorio y se reducen las desigualdades donde es posible. Estas esferas son esencialmente las atendidas por el

presupuesto del Estado: educación, salud, asistencia y seguridad social y actividades productivas claves como níquel, tabaco, ron, biotecnología, servicios intensivos en conocimientos, entre otras.

Hay que distinguir la proporción entre el acceso y la distribución de bienes y servicios en los territorios cubanos, y las posibilidades reales de producir de cada uno. Las diferencias en este sentido constituyen ventajas competitivas y deben ser explotadas en función de ese territorio y su entorno más cercano.

Es importante aclarar que, en materia económica, el municipio debe lograr su autogestión. No se propone una independencia o desarticulación del territorio de los planes trazados por la dirección del país. Se parte de reconocer que el sistema centralizado de dirección y planificación de la economía nacional es una necesidad en Cuba, ya que unifica todos los esfuerzos en la obtención de los objetivos económicos y sociales estratégicos con mayor rapidez y coordinación, responde a los problemas de la defensa y aplica criterios de equidad.

Como complemento al proceso de planificación, los proyectos de desarrollo municipal vendrían a enriquecer los espacios que, por su especificidad y territorialidad, la lógica global de la planificación no contempla adecuadamente. Es aquí donde la iniciativa municipal está llamada a integrar los planes rectores de la economía con la dinámica territorial.

Para que el gobierno municipal se convierta en el eje aglutinador, en el líder y protagonista de un proceso de desarrollo a esa escala, con capacidad de enfrentar obstáculos legislativos, institucionales y financieros, deberá comenzar por adoptar formas de gestión acordes con este nuevo papel. Uno de los elementos claves es tener la voluntad y el optimismo suficiente para el necesario «cambio de mentalidad» en el equipo de dirección municipal, como actores de la renovación económica que exige el momento actual.

Las iniciativas de desarrollo local deben revitalizar el vínculo entre las autoridades centrales y la administración provincial y municipal, y brindar mayor protagonismo a los gestores locales en la búsqueda de soluciones para sus problemas particulares. En este sentido, existen importantes oportunidades para el avance de procesos endógenos de desarrollo local que, lejos de contraponerse al nivel central, constituyen un complemento necesario de la planificación nacional.

Según nuestro criterio, se puede observar, antes de una evaluación más profunda, que a finales de 2010 el proceso de planificar por proyectos era muy lento: solo unos 35 habían sido autorizados. Sin embargo, durante 2011 se descentraliza la aprobación al nivel provincial, depen-

diente de avales del organismo rector que en ocasiones demoraban el proceso, y hasta junio de 2011 unos 37 nuevos proyectos habían sido aprobados.

Igualmente, se aprecian problemas logísticos con el Banco y Finanzas en la apertura de cuentas en CUP y CUC, para los gobiernos y las entidades ejecutoras de proyectos, y esto es importante para disponer oportunamente del financiamiento y cumplir con el cronograma establecido. Al mismo tiempo, las entidades ejecutoras y el propio gobierno tienen que aprender a reinvertir y utilizar adecuadamente las utilidades recibidas.

Existen trabas legales que han implicado la demora en el cambio de objeto social a la empresa ejecutora, o la autorización para poder comercializar los productos, entre otras cuestiones. Lo relativo a qué parte se destina respectivamente para cumplir el plan tradicional y cuál para el proyecto, es también otro de los elementos a deslindar en el futuro, así como hallar un mecanismo para pagar a los productores en CUC, que les permita devolver el crédito, entre otros elementos.

Otro problema detectado, hasta el presente, es la demora con el suministro de los insumos y la entrega de los avales por parte de los organismos rectores, lo cual también afecta la ejecución del proyecto. La necesaria capacitación en cuanto a formulación de estos y su evaluación es indispensable.

La descentralización ocurrida en 2011, donde la instancia provincial es la que aprueba los proyectos, con el correspondiente análisis de riesgo que realiza el Banco, y que a instancias del MEP solo se realizan los ajustes finales para desencadenar el proceso y que avance más rápidamente la ejecución, es lo que necesita el país. Ello implicará autonomía, descentralización real y mayor responsabilidad para los gobiernos municipales y provinciales.

## Reflexiones finales

Como se ha demostrado, la planificación territorial tiene muchas dificultades para explotar las potencialidades endógenas de cada municipio; por tanto, la planificación por proyectos productivos impulsada también desde el MEP es un excelente complemento al Plan Anual Territorial, si se desarrolla armónicamente.

Tener una estrategia de desarrollo integral en cada municipio, conformada por el CAM y aprobada en la Asamblea Municipal, es un punto de partida para ubicar cualquier financiamiento que llegue al territorio, ya sea IMDL del MEP u otros donativos. En este empeño los gobiernos municipales deben aprovechar todas las fuerzas productivas

de la localidad, y dirigir el sector no estatal a asumir actividades que la estrategia municipal tiene trazada.

El desarrollo de la planificación por proyectos IDML implica, ante todo, un cambio de mentalidad en los directivos provinciales y municipales: habrá que capacitar a la par de entregar autonomía y responsabilidad. Esto conlleva, además, buscar a los directivos idóneos para el gobierno local.

La planificación por proyectos productivos permitirá explotar las fortalezas municipales, así como desarrollar sus potencialidades productivas, en función de las demandas de la economía nacional y para responder a las necesidades locales.

Deberán fortalecerse las relaciones horizontales, de empresas y entidades al interior de los municipios, y entre municipios y provincias cercanas, para reducir, por ejemplo, los gastos de transportación en la comercialización. Detectar regiones de desarrollo territorial conlleva no ser esquemáticos por la división político-administrativa actual.

Estudios de mercados, precios de ventas, encuestas de opinión, productos complementarios o sustitutos, búsqueda de tecnología apropiada son, entre otras temáticas, las que precisan capacitación en el territorio, pero sobre todo lo referido a la formulación y evaluación de proyectos, y a los estudios de factibilidad económica.

Esta nueva forma de gestión económica por proyectos deberá implicar la revisión de leyes, resoluciones, normas y cartas circulares que frenen su funcionamiento. No obstante, desde las instancias provinciales, y desde el MEP, deberán incorporarse mecanismos de supervisión, monitoreo y evaluación de los resultados e impacto.

Los proyectos productivos locales, que se ejecuten en paralelo al plan, presuponen la asignación de recursos de forma eficiente, desarrollar potencialidades locales, el empoderamiento de los gobiernos municipales, para aumentar su credibilidad en la solución de problemas cotidianos y la generación de un mayor nivel de oferta, consumo y bienestar para los ciudadanos residentes en los municipios cubanos. De esta forma se gana la batalla económica.

Se recomienda implementar mecanismos de asesoría por el MEP y el INIE a nivel municipal, para apoyar el desarrollo de los proyectos locales, evaluar por encuestas la marcha de los proyectos y sistematizar las experiencias exitosas y las fallas de las IDML. Se deberá, además, identificar y dar solución a los problemas relacionados con la doble subordinación, que afecten el funcionamiento de los proyectos aprobados, otorgándole al municipio facultades que le están faltando sobre las entidades radicadas en su territorio. Al mismo tiempo, se propone otorgarle

al CAM mayor poder en las decisiones sobre los ingresos y gastos del presupuesto municipal.

Puede criticarse mucho lo acontecido con los proyectos hasta el presente, sobre todo su lentitud, las trabas existentes, la falta de visión de algunos territorios para comenzar, la desunión entre los «globales» en el municipio para trabajar en equipo, y la necesidad de capacitar en temas específicos; pero es importante «subirse al nuevo tren del desarrollo» y que, por esta vía, se incremente la producción de alimentos, los servicios y el nivel de bienestar en las comunidades cubanas.

## Bibliografía

---

- GONZÁLEZ, A. (2005): «Propuesta para el perfeccionamiento de la planificación municipal», ponencia presentada en taller de trabajo, MEP, La Habana, junio, inédito.
- GONZÁLEZ, A. y Y. SAMPER (2005): «Iniciativa Municipal para el Desarrollo Local: una propuesta novedosa», Tesis de Licenciatura, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- GUZÓN, A. (2006): «Estrategias municipales para el desarrollo», en A. Guzón (comp.), *Desarrollo local en Cuba. Retos y perspectivas*, Editorial Academia, La Habana, pp. 65-110.
- LEÓN, I. (2000): «La planificación territorial en Cuba. Situación actual y perspectivas», ponencia presentada en Seminario Nacional El Perfeccionamiento de la Planificación y el Papel del Estado en la Economía, XX Aniversario de la Planificación en Cuba, La Habana, diciembre, inédito.
- MEP (2009): *Planificación territorial. Indicaciones metodológicas para la elaboración del plan*, La Habana.
- MEP, INIE, BCC, MFP (2010): «Documento para la presentación de los proyectos de Iniciativa Municipal de Desarrollo Local (IMDL)», La Habana, inédito.
- PÉREZ, V. y A. GONZÁLEZ (2010): ¿Por qué el municipio debe ser el eje del desarrollo económico?, salida parcial del proyecto de investigación «Experiencias del desarrollo local en municipios seleccionados», La Habana, inédito.