

TRANSICIÓN ECOLÓGICA HACIA MUNICIPIOS SOSTENIBLES: CONTRADICCIONES Y FORMULACIÓN DE UN NUEVO PROGRAMA DE COOPERACIÓN

ECOLOGICAL TRANSITION TO SUSTAINABLE MUNICIPALITIES: CONTRADICTIONS AND FORMULATION OF A NEW COOPERATION PROGRAMME

Laura Soler Díaz

<https://orcid.org/0009-0000-0692-5109>

Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera, Cuba

lauritasoler2016@gmail.com

Dariel de León García

<https://orcid.org/0000-0001-5807-5628>

Centro de Desarrollo Local y Comunitario, Cuba.

darieldeleongarcia@gmail.com

Resumen

Los cambios que se suceden en Cuba en favor de la autonomía municipal y el desarrollo territorial demuestran la necesidad de establecer un cambio de paradigma en la cooperación internacional. El programa “Transición ecológica hacia municipios sostenibles” marca un punto de inflexión en esta política, al introducir una concepción esencialmente municipalista. Esta investigación se centra en el estudio de su proceso de formulación, el cual revela contradicciones propias de la descentralización en Cuba y de la cooperación. A través de la observación participante se analiza el proceso y los criterios y comportamientos de los actores que intervienen, lo que permite discernir como principales problemáticas: la insuficiente capacidad de las autoridades municipales para la gestión de proyectos para el desarrollo, las complejas interacciones entre todos los actores participantes, tanto locales como instancias nacionales y extranjeras, y la falta de sinergias con proyectos de cooperación existentes en los municipios seleccionados.

Palabras claves: desarrollo territorial; cooperación internacional; proyectos de cooperación.



Artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia
Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Abstract

The changes taking place in Cuba in favor of municipal autonomy and territorial development demonstrate the need to establish a paradigm shift in international cooperation. The Program "Ecological Transition towards sustainable municipalities" marks a turning point in this policy, by introducing an essentially municipalist conception. This research focuses on the study of its formulation process, which reveals contradictions inherent to decentralization in Cuba and to the cooperation policy. Through participant observation, the process and the criteria and behaviors of the actors involved are analyzed, which allows discerning as main problems: the insufficient capacity of the municipal authorities for the management of development projects, the complex interactions between all the actors involved in the process, both local and national and foreign instances, and the lack of synergies with cooperation projects already developed in the selected municipalities.

Keywords: Territorial development; international cooperation; cooperation's project.

INTRODUCCIÓN

La economía cubana padece de una deformación estructural condicionada, entre otras causas, por una insuficiente capacidad reproductiva; razón por la cual es incapaz de generar medios endógenos de acumulación. Como consecuencia, se ha originado un estrangulamiento macroeconómico que hace imprescindible la compensación externa (U-Echevarría y Mok, 2018). En los últimos años, la situación se ha complejizado a partir del recrudecimiento del bloqueo comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América, la crisis económica, social y sanitaria generada por la pandemia de la COVID-19, el impacto del conflicto ruso-ucraniano y los efectos del cambio climático.

Ante esta realidad, el país trabaja por impulsar su desarrollo socioeconómico endógeno y alcanzar la soberanía económica y científico-técnica en renglones clave como la agroindustria, la energía, la salud y la biotecnología. Dicha visión ha permitido consolidar las políticas que acompañan el proceso de modernización económica de la isla. Los documentos programáticos del Partido Comunista de Cuba, adoptados en 2017 desde su séptimo congreso, han evolucionado y se han convertido en guía estratégica para estimular el desarrollo nacional, en necesaria armonía con la Agenda 2030 y otras estrategias globales.

La promoción del desarrollo territorial, con la imprescindible participación ciudadana y la integración multinivel de todos los actores, deviene piedra angular en este contexto. Constituye un reclamo intrínseco del propio sistema socialista en su apuesta por la equidad y justicia social y es concebido como un "[...] proceso esencialmente endógeno, participativo, innovador y de articulación de intereses entre actores, territorios y escalas (municipal, provincial y sectorial/nacional) que se sustenta en el liderazgo de los gobiernos municipales [...]" (MEP, 2020: 3). La revolución legislativa gestada en favor de este concepto abarca desde la política para impulsar el desarrollo territorial y el Decreto No. 33/2021 para la gestión estratégica del desarrollo territorial; hasta

la territorialización de políticas y actividades claves a nivel nacional y sectorial que encuentran su suelo más fértil en los municipios, como la soberanía alimentaria, el enfrentamiento al cambio climático, la ruralidad, entre otros.

Si bien el paquete normativo ha avanzado de manera sostenida, su aplicación efectiva y su reflejo en un desarrollo integral y autóctono de los territorios sigue siendo tarea pendiente. Prevalece la verticalidad en las relaciones económicas que se suceden en los municipios cubanos. Los actores locales no son conscientes aun de la autonomía conferida, y reproducen los modos de relacionamiento del centralismo democrático. Este último, instaurado en el diseño del proceso revolucionario cubano, ha limitado el desarrollo local pues, como práctica, ha frenado la iniciativa, la toma de decisiones y la confianza en las estructuras de gobierno en el plano territorial (Pérez, 2023).

Lo anterior está llamado a transformarse a partir de las nuevas políticas que estimulan la descentralización, respaldadas por la Constitución de la República en sus artículos 168 y 169. Para ello, resulta imprescindible la generación de acciones articuladas que dinamicen el desarrollo de los territorios y fortalezcan sus capacidades de gestión de los recursos, en función de su propia soberanía socioeconómica. La situación imperante en los municipios cubanos y la escasez de fondos ralentiza esta dinámica. En este sentido, una de las vías más efectivas para obtener financiamiento es la cooperación internacional, concebida como “las acciones que Cuba ofrece y recibe, basadas en los principios de solidaridad y beneficio mutuo, que [...] coadyuvan al desarrollo económico y social del país” (MINCEX, 2020: 3). Sin embargo, resultan insuficientes los montos captados y es escasa la generación de proyectos de impacto que muestren resultados palpables desde lo local.

Como tendencia, la cooperación internacional en Cuba ha tenido un carácter sectorial, centrada en renglones claves como el agroalimentario, el energético, los temas de medioambiente y cambio climático, etc. A pesar de estar profundamente relacionados, los diferentes sectores no se articulan, como norma, en proyectos capaces de dar soluciones multidimensionales. Lo anterior pretende transformarse a partir del Decreto-Ley No. 16 del 2020 “De la Cooperación Internacional”. El mismo, aunque propone organizar y legislar el funcionamiento de la actividad, aun no logra transgredir las maneras en las que la cooperación se desarrolla ni propulsar competencias para la implementación autónoma de los proyectos a nivel municipal. La mayoría de las acciones en los territorios son gestionadas desde lo nacional y lo provincial, por lo que irrumpen en la realidad municipal sin haber sido concebidas en su seno.

Ante estas problemáticas y con el objetivo de incrementar los impactos de la cooperación internacional surge, en el 2020, la oportunidad de gestar un proyecto de nuevo tipo con la Unión Europea: el Programa “Transición ecológi-

ca hacia municipios sostenibles”, el cual constituye el objeto de estudio de esta investigación. Previsto a desarrollarse en ocho municipios del país: Guanabacoa, Martí, Isla de la Juventud, Remedios, Manicaragua, Cabaiguán, Trinidad y Yaguajay; involucra a los Consejos de Administración Municipal de dichos municipios y a los gobiernos de las provincias concernidas.

El programa “Transición ecológica hacia municipios sostenibles” constituye un necesario campo investigativo. La complejidad de su proceso de formulación fue el problema en el que se centró este estudio. La formulación, fase esencial en la gestión del ciclo del proyecto, tiene como resultado final el instrumento de gestión para su futura ejecución. En ella se concretan los objetivos, resultados, actividades y otros elementos propios de la etapa de planificación y se definen otros factores como la sostenibilidad y la evaluación (AGCID, 2022).

Es una etapa compleja y, en este estudio, ello está asociado a la gran diversidad de actores participantes, sus diferentes motivaciones respecto al financiamiento y a la confluencia de municipios que difieren en sus índices de desarrollo territorial, estrategias de desarrollo municipales, condiciones socioeconómicas y capacidades en la gestión de proyectos. Como objetivo general, la investigación evaluó las contradicciones asociadas a la formulación del programa, las cuales evidencian dinámicas que caracterizan a la mayoría de los proyectos de cooperación, a la vez que demuestran cambios de concepción respecto de experiencias precedentes, lo que constata la novedad, utilidad y pertinencia del estudio.

1. Contextualización del proyecto

Para el periodo 2021-2027, desde el Ministerio de Comercio Exterior se propuso un cambio en la estrategia de la programación de la cooperación bilateral Cuba-Unión Europea. Hasta el momento, las acciones se habían concentrado en sectores priorizados a nivel nacional como la soberanía agroalimentaria y la energía, con escasa articulación entre estas y una elevada concentración de la gestión a nivel nacional. Resultaban pocas las experiencias que tenían en su centro la temática del desarrollo territorial, lo cual refleja un desajuste frente a la nueva política nacional encaminada a la descentralización.

A raíz de lo anterior, se concibió el programa “Transición ecológica hacia municipios sostenibles”, como parte del programa indicativo multianual Cuba-Unión Europea. La iniciativa cuenta con un financiamiento total de 32 850 000 euros hasta el 2024, con posibilidades de expansión a partir del 2025. Será implementada en cooperación delegada por la Agencia Italiana para la Cooperación al Desarrollo (AICS) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Por la parte cubana fungirán como ejecutores el Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL) y el Ministerio de Economía y Planificación (MEP),

en representación de los ocho coordinadores municipales que guiarán los grupos de trabajo de los territorios seleccionados.

Entre sus objetivos se propone impulsar la articulación de varios sectores y actores de la economía en propuestas diseñadas por los municipios participantes, todas basadas en conceptos claves como la transición ecológica y la economía circular y concebidas a partir de las propias estrategias de desarrollo municipales.

Las estrategias de desarrollo municipales establecen “la ruta del desarrollo en el municipio por etapas, precisando la meta desde una decisión política. Consideran tanto actividades de interés supramunicipal como aquellas relacionadas con potenciales y capacidades internas que pueden responder directamente a demandas y expectativas de la población local” (Castro, 2020; Guzón, 2020). Son la columna vertebral de este programa y deben encaminarse “al fomento de proyectos que generen transformaciones económico-productivas, socioculturales, ambientales e institucionales, con el objetivo de elevar la calidad de vida de la población” (MEP, 2020: 3).

Los principales antecedentes del programa son acciones como la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT), el Programa de Innovación Agropecuaria Local (PIAL) y el Programa de Fortalecimiento de Capacidades Municipales para el Desarrollo Local (PRODEL). Todas estas experiencias demuestran el impacto de la colaboración internacional en proyectos que logran articular actores, recursos, ciudadanos y ecosistemas en función del desarrollo territorial, algunos con enfoque de economía circular, entendido como el “[...] modelo de producción y consumo que implica compartir, alquilar, reutilizar, reparar, renovar y reciclar materiales y productos existentes todas las veces que sea posible para crear un valor añadido. En la práctica, implica reducir los residuos al mínimo” (Comisión Europea, 2020).

El municipio es el espacio donde ocurre el intercambio y la implicación más directa con la población. Este programa debe fortalecer la gestión de los gobiernos locales, impulsar el desarrollo económico y social de los territorios y promover el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. En tal sentido, constituye un reto adicional asumir la transición ecológica como principio transversal a las acciones que se generen. Esto implica un proceso paulatino de transformaciones en el modelo económico nacional y en el sistema de producción y consumo, que incluye cambios en las instituciones sociales y políticas y en las formas de vida y valores de la población. Se trata de crear las bases para transitar de una situación actual demasiado costosa ambientalmente, a una situación ambientalmente sostenible, compatible con la capacidad del planeta para mantener el desarrollo socioeconómico municipal (García, 2018).

La idea inicial fue gestar el programa desde los territorios. A pesar de la elevada disposición de los municipios para acceder al financiamiento otorgado y su proactividad en el trabajo, no se logró esta meta. El líder del proceso fue primeramente el Ministerio de Comercio Exterior, tarea luego asumida por el Centro de Desarrollo Local y Comunitario y el Instituto Nacional de Investigaciones Económicas como entidades acompañantes y conciliadoras de todas las propuestas. Ambas se encargaron de traducir los intereses municipales en un proyecto único capaz de ser lo suficientemente flexible para responder a las demandas de sus principales beneficiarios. No obstante, los municipios fueron involucrados en todas las etapas de la formulación y no como simples participantes del proceso. Se produjo una suerte de exigencia del municipio de más indicaciones y trabajo en función de ver avanzar sus propuestas y concretar las acciones formuladas.

La coordinación desde la nación ayudó a minimizar el impacto de la falta de experiencia de los municipios en la gestión de proyectos. Sin embargo, trajo consigo determinadas imposiciones en materia de objetivos, metodologías y formas de organización que atentan contra la esperada autonomía municipal en la cooperación internacional. No siempre las instancias nacionales logran ponerse en función del municipio, ni acompañarlos efectivamente, pues, en ocasiones, priman intereses individuales antes que los colectivos. Entender la diversidad geográfica, demográfica, de acceso a recursos, entre otros factores, resulta clave en un proceso que no puede dirigirse desde la comodidad de un buró porque está sujeto a realidades diversas. En el afán de encontrar puntos en común que faciliten la gestión de ocho proyectos municipales como un único programa, se puede incurrir en el error de obviar la necesidad de generar soluciones a la medida de cada territorio.

2. Materiales y métodos empleados

La investigación, de carácter cualitativo, estuvo enfocada en comprender el fenómeno del proceso de formulación del programa “Transición ecológica: municipios sostenibles”, a través del análisis de las experiencias vividas y las interacciones generadas entre los actores participantes. Los sujetos fundamentales fueron los equipos de trabajo designados por los municipios, cada uno de ellos encabezado por un coordinador. Formaron parte del estudio, las autoridades nacionales y provinciales, la Unión Europea, las agencias implementadoras, las universidades y centros de estudio (Fig. 1).

Primeramente, fue necesario realizar una revisión bibliográfica para determinar el estado más avanzado del tema y establecer un marco teórico referencial que sustentara el estudio. Autores reconocidos en Cuba como Castro (2020), Guzón (2020), Pérez (2023), entre otros, facilitaron el entendimiento del contexto nacional y la comprensión del proceso de descentralización en el país.



Fig. 1. Pasos del proceso de investigación cualitativa.

Como vía directa para la obtención de la información destacó la observación participante. Este método se aplicó en talleres, seminarios, reuniones y videoconferencias con la participación de todos los municipios, autoridades nacionales, donantes y agencias de implementación. Esto permitió recoger las impresiones y criterios de todos los actores, percibir y evaluar sus comportamientos en cada momento y valorar la evolución del tema en el transcurso de cada etapa de la formulación.

Como complemento de la observación, el análisis del discurso resultó un paso clave. Se tuvieron en cuenta las intervenciones de los coordinadores municipales y los representantes de las instituciones cubanas y extranjeras. La revisión o estudio documental fue igualmente importante, pues permitió examinar los documentos elaborados en las distintas etapas de la formulación y las propuestas de proyectos escritas por los municipios.

Finalmente, todos los pasos de la investigación tributaron a definir como método central el analítico-sintético. Este permitió aunar los resultados obtenidos a partir de las diferentes técnicas aplicadas. El análisis de los avances y desafíos identificados en la formulación del programa “Transición ecológica hacia municipios sostenibles” ayudó a seleccionar las variables que podían incidir en el estudio: las capacidades municipales para la gestión de proyectos para el desarrollo, la interrelación entre los actores locales, provinciales y nacionales a nivel de cada territorio y las sinergias existentes entre los proyectos de cooperación al desarrollo que confluyen en los municipios.

El estudio de ocho realidades municipales diversas y contrastantes fue complementado con la caracterización de los puntos en común que marcaban la esencia del programa. De esta manera se lograron evaluar las contradicciones generadas durante el proceso de formulación del proyecto, lo cual dio respuesta al problema de investigación.

3. Discusión de los resultados de la investigación

El programa “Transición ecológica: municipios sostenibles” trasluce las complejas dinámicas que persisten en un proyecto desde y para los municipios con un concepto agroecológico y circular.

Como respuesta al problema de investigación trazado, se sintetizan las cuestiones que constatan las principales contradicciones del proceso de formulación (Fig. 2). Estas quedaron recogidas y argumentadas en tres líneas fundamentales:

- Insuficiente liderazgo de las autoridades locales y su capacidad de gestionar proyectos.
- Baja integración y articulación de los actores participantes a todos los niveles.
- Débil sinergia con otros proyectos e inefectiva gestión del conocimiento de experiencias anteriores.

Primeramente, se corrobora que es frágil el liderazgo de las autoridades locales, condicionado, entre otras causas, por las insuficientes capacidades existentes para la gestión de proyectos de cooperación internacional y otras falencias latentes en el modelo económico cubano. Tras más de cinco años de trabajo con la Unión Europea, las capacidades generadas en la gestión de proyectos para el desarrollo a nivel nacional y, principalmente, local, son insuficientes y volátiles; lo que se revierte en una implementación inadecuada y bajo aprovechamiento de los fondos.

La investigación confirma que la gobernanza a nivel municipal aun es débil y carece de herramientas efectivas para ejercer su autonomía. Desde los municipios se observaron limitados niveles de iniciativa propia y un accionar de los grupos de trabajo municipales permeado de inseguridades a la hora de tomar decisiones y defender sus propuestas. De manera general, los municipios aguardaron las indicaciones provenientes de las instituciones nacionales y no abundaron los momentos en los que gestaron por sí mismos las dinámicas de la concepción del programa.

Estas debilidades se reflejaron en las propuestas iniciales de proyectos municipales, mayoritariamente basadas en concepciones cortoplacistas que no incluían soluciones integrales a los problemas identificados. La visión sectorial y fragmentada que impera en el nivel nacional a la hora de concebir el desarrollo estuvo presente en los municipios.

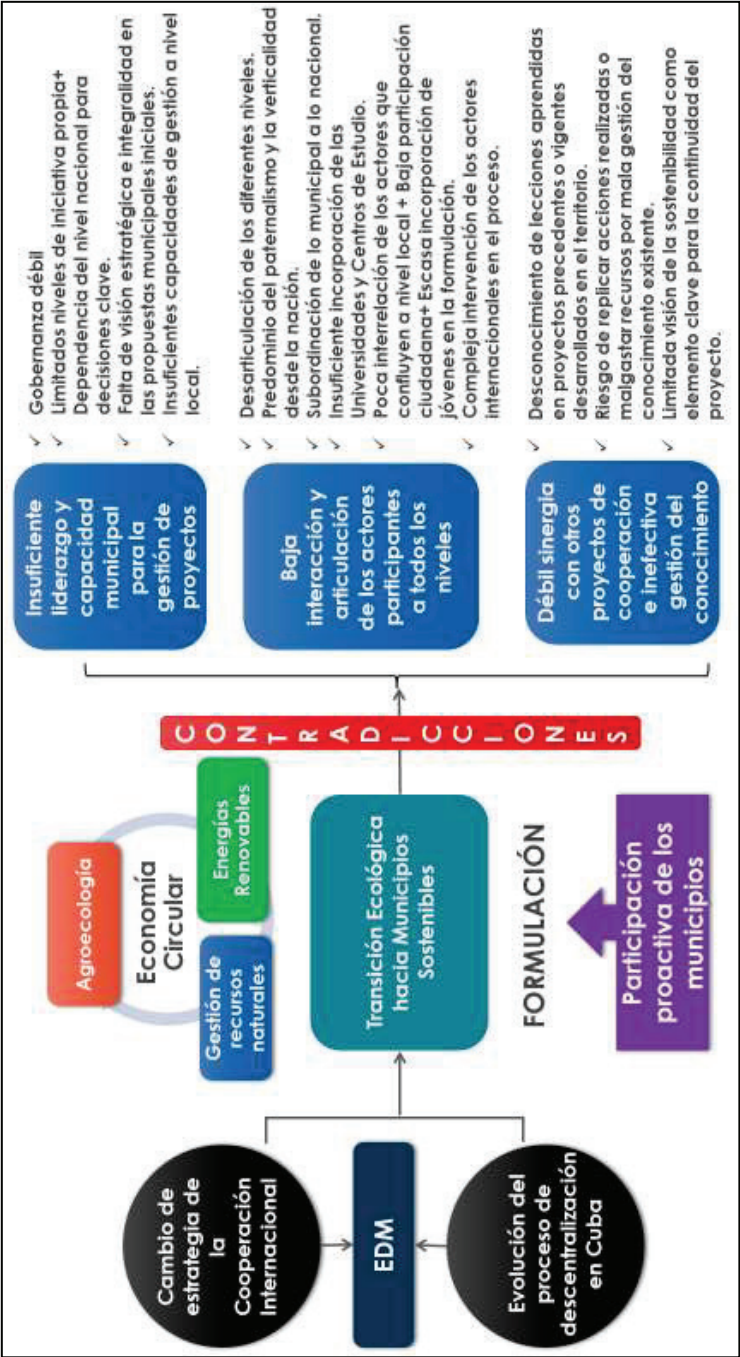


Fig. 2. Resultados del proceso de investigación.

Las propuestas locales, centradas por la propia naturaleza del programa en el sector agroalimentario, obviaban otras aristas fundamentales de la transición ecológica, como la promoción de las energías renovables o la gestión de recursos naturales. Cuando las incluían, lo hacían de forma aislada y sin nexos vinculantes. Como consecuencia se apreciaron dificultades para vislumbrar el desarrollo como un proceso integral y articulado, y para introducir los principios de la economía circular. Los proyectos iniciales estaban, en su mayoría, más alineados con el modelo económico lineal tradicional, basado, principalmente, en extraer, producir y desechar. Sin embargo, algunas propuestas introducían pequeñas acciones que proponían cambios en la dinámica de pensamiento.

La transición ecológica y la circularidad aparecen como condiciones exigidas por el programa. El propio primer secretario del Comité Central del Partido Comunista de Cuba y presidente de la República, Miguel Díaz-Canel Bermúdez, explicó en el discurso de clausura del Octavo Congreso del Partido que “hay conceptos básicos en cualquier tipo de economía, que debemos entronizar definitivamente como el ahorro y la economía circular” (Díaz-Canel, 2021). Ambos conceptos se han ido incorporando en las propuestas municipales a medida que han avanzado las diferentes versiones de sus documentos.

Contar con tiempo para la formulación y organizar el trabajo de manera escalonada permitió que se redactasen más de cuatro versiones de proyectos en cada municipio. Las propuestas iniciales devienen, cada vez, en proyectos más sólidos y ajustados a los objetivos del programa y las estrategias de desarrollo municipales. Paulatinamente se han corregido algunas de las brechas existentes respecto de la calidad de las acciones. Se han podido contrastar los ocho casos, que sirven unos como referentes para otros en temas específicos y se han generado espacios de capacitación desde el nivel central que han permitido acompañar el proceso.

La gobernanza municipal no solo califica como débil en cuestiones de reivindicación de la autonomía frente a lo provincial y lo nacional, sino también en la incapacidad de articular a todos los actores de los distintos niveles. El proceso de formulación del programa no estuvo exento de este fenómeno que resulta un tema particularmente complejo y con varias aristas de análisis. A nivel local se evidenció poca interrelación entre los actores nacionales e internacionales y baja identificación ciudadana con los proyectos de cooperación.

El predominio del paternalismo y la verticalidad en la proyección de los organismos nacionales, marcan uno de los puntos disruptivos en las relaciones que se pretenden propulsar a lo interno del municipio. El falso criterio de que los territorios no están preparados para asumir la gestión de un proyecto de cooperación internacional de gran magnitud fue esgrimido, desde lo nacional,

como justificación para lograr la gestión ministerial y sectorial del programa. En un claro cuestionamiento a la propia autonomía conferida, la intención fue subordinar las necesidades municipales a las prioridades nacionales, siendo las primeras poco conocidas a profundidad y escasamente estudiadas y confirmadas en el terreno. Desde el nivel central se pretendió guiar a los municipios sin siquiera involucrar, en todos los casos, a las estructuras provinciales y locales de cada sector relevante.

Esta desconexión tuvo su principal efecto en los documentos de proyectos presentados. Se perciben determinadas interrupciones u omisiones de elementos relevantes que aportan las políticas nacionales sectoriales en la concepción de las acciones. Estas cuestiones se podrían evitar con el empleo de mecanismos efectivos de acompañamiento. Sin embargo, se observa que varias instancias nacionales concibieron su apoyo al proceso a través de orientaciones encaminadas a asegurar su presencia en las acciones y beneficiarse del financiamiento. Como consecuencia se visualizaron municipios abiertos a recibir todo tipo de ayuda y otros que se resisten y solo permiten el acompañamiento de algunos actores por el bajo nivel de confianza generado.

Igualmente, no se han involucrado con efectividad en el proceso de gestión del programa, actores relevantes como las universidades, los centros universitarios municipales y los centros de investigación. Cuba apuesta por un desarrollo basado en la ciencia y la innovación, que debe promoverse igualmente desde los territorios. Los municipios escogidos están ubicados en provincias con centros universitarios de referencia como la Universidad de La Habana, la Universidad de Matanzas, la Universidad Central de las Villas, la Universidad de la Isla de la Juventud y la Universidad de Sancti Spiritus, los cuales, en su mayoría, tienen vasta experiencia en la gestión de proyectos internacionales de cooperación. Hay municipios que los articularon positivamente como Cabaiguán y Guanabacoa, sin embargo, en otros la relación no surgió de manera natural. En muchos casos la vinculación universidad-municipio fue intencionada desde arriba y se ha gestado de manera formal, lo que atenta contra su estabilidad y funcionalidad.

La participación de las comunidades y de todos los actores económicos locales en estas iniciativas sobresale como cuestión pendiente. No se trata de una acción meramente comunicativa, sino de involucrarlos y hacerlos sujetos activos y comprometidos, pues se formulan acciones para producir un cambio sustancial en sus realidades. El proceso requiere de la activación de todas las fuerzas municipales con un enfoque de género y generacional, estratégico e inclusivo, en función del desarrollo. La limitada presencia de jóvenes en los grupos de coordinación de los proyectos, a nivel municipal y nacional, es otro elemento preocupante si analizamos la sostenibilidad de la acción.

A todo ello se suman las complejas interacciones con los actores internacionales, tanto donantes como agencias implementadoras. A la vez que transmiten valiosas experiencias, estas instancias imponen metodologías no siempre aplicables a la realidad del territorio e intentan hacer prevalecer su criterio, sustentado en la experiencia alcanzada. En ocasiones desconocen la capacidad de gestación local y no se muestran lo suficientemente flexibles para adaptarse a las necesidades municipales. Solo la fortaleza de criterio de las contrapartes cubanas puede establecer el equilibrio que articule, de manera constructiva, las experiencias de la parte extranjera al proceso de formulación.

Unido a las primeras contradicciones explicadas, el proceso estudiado demuestra que la falta de capacidades identificadas se debe también a la imposibilidad de proyectos anteriores o vigentes de fomentarlas y consolidarlas. En los ocho municipios seleccionados han confluído varios proyectos de cooperación, sin embargo, existe desconocimiento de las lecciones aprendidas y de su impacto.

La coexistencia de proyectos de cooperación con resultados concretos fue un criterio decisorio al momento de seleccionar los territorios. Destacaron acciones como el Programa de Soberanía y Seguridad Alimentaria (SAS-Cuba) y el Programa de Apoyo a la Energía en Cuba, ambos financiados por la Unión Europea y alineados con sectores relevantes para los objetivos propuestos. No obstante, las experiencias adquiridas en los municipios no se han articulado del todo al trabajo municipal. La baja sinergia existente con otros proyectos de cooperación internacional atenta contra el aprovechamiento de los fondos de la cooperación y valida la fragmentación de las acciones. Esto contrasta con la idea articular todas las iniciativas en función de la estrategias de desarrollo municipales como guía fundamental.

Lo anterior evidencia una insuficiente gestión del conocimiento en los proyectos de cooperación y redundante en posible duplicación de acciones, malgasto de recursos y bajo aprovechamiento de las capacidades generadas en el país. Adicionalmente, demuestra una escasa proyección hacia la sostenibilidad, la cual va más allá del aspecto ambiental, pues incluye la dimensión económico-financiera y la social.

Los proyectos de cooperación, aunque están diseñados para dinamizar el desarrollo, contradictoriamente tienen un tiempo de caducidad que se circunscribe a la utilización del financiamiento asignado. Deberían existir acciones dentro de los mismos que proyecten, a largo plazo, la generación de recursos propios para mantener su funcionalidad orgánica y principales resultados.

Más allá de las contradicciones evaluadas, el programa ha permitido introducir pequeños cambios en la mentalidad de los grupos de trabajo municipales e, incluso, ha impulsado nuevas dinámicas de relacionamiento entre los dis-

tintos niveles. No ha sido un proceso acelerado pues genera resistencia, pero existe voluntad en el espacio local de impulsar el desarrollo. A nivel nacional, nuevas son las fuerzas que conspiran a su favor. Es una secuencia de pasos que aspira a generar una revolución en los modos de gestar la cooperación y de pensar el desarrollo local.

CONCLUSIONES

El proceso de formulación e implementación del programa “Transición ecológica: municipios sostenibles” se puede mejorar a partir del fortalecimiento de las capacidades municipales para la gestión de proyectos para el desarrollo, la generación de una interrelación más efectiva entre los actores locales, provinciales y nacionales a nivel de territorio y el establecimiento de sinergias entre los proyectos de cooperación al desarrollo que confluyen en los municipios.

Una de las principales complejidades subyacentes de la formulación fue la necesidad de imbricar en un único programa realidades de ocho municipios, cada uno con un índice de desarrollo territorial divergente, estrategias de desarrollo municipales en distinto gradiente de conformación y diferentes niveles de gobernanza y experiencias en la gestión de proyectos internacionales, lo cual determinó diferentes puntos de partida y avance en el proceso.

En general, el liderazgo de las autoridades locales fue limitado, se evidencia gran dependencia del resto de los niveles y falta de iniciativa propia, condicionada, entre otros factores, por la inseguridad que genera la inexperiencia y la necesidad de formación de capacidades.

La participación e imbricación de todos los actores, aunque entraña contradicciones, es necesaria y ello incluye a sectores no tan representados como la comunidad, especialmente mujeres y jóvenes y los nuevos actores económicos.

La limitada presencia de jóvenes en los grupos de coordinación de los proyectos a nivel municipal y nacional, la no imbricación efectiva de los actores económicos y la ausencia de propuestas de acción que garanticen la generación de nuevos recursos económicos-financieros son debilidades que pueden afectar la sostenibilidad de la acción.

No es relevante la sinergia existente entre los proyectos de cooperación internacional que se ejecutan en los municipios, lo cual atenta contra el aprovechamiento de los fondos de la cooperación y mantiene la fragmentación de las acciones.

Como elemento positivo del proceso de formulación sobresale que los municipios fueron proactivos con la oportunidad que le ofrece el programa. La proactividad de los municipios cubanos para asumir proyectos de cooperación internacional es una fortaleza que valida el cambio que se promueve en función de impulsar el desarrollo local como catalizador del progreso de la nación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea Nacional del Poder Popular (2019). Constitución de la República de Cuba. Disponible en: https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2019-ex5_0.pdf
- Castro, M. (2020). Las estrategias de desarrollo municipal, instrumento clave para la gestión local del patrimonio cultural. Disponible en: <https://rau.cujae.edu.cu/index.php/revistaau/article/view/599/564>
- Comisión Europea (2020). Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9903b325-6388-11ea-b735-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF
- Consejo de Ministros. (2021). Decreto No. 33/2021 Para la Gestión Estratégica del Desarrollo Territorial.
- AGCID (2022). Manual de Proyectos de Cooperación Internacional en Áreas de Gestión de la Defensa. Cooperación Chilena para el Desarrollo. Disponible en: https://www.agci.cl/images/centro_documentacion/Manual_de_Proyectos_de_Cooperaci%C3%B3n_Internacional_en_%C3%A1reas_de_Gesti%C3%B3n_de_Defensa.pdf
- Díaz-Canel, M. (2021). Discurso pronunciado en la clausura del Octavo Congreso del Partido Comunista de Cuba. Disponible en: https://www.ujc.cu/sites/default/files/20210604/Enlace_Interes/discurso_clausura_8vo_congreso_diaz_canel_0.pdf
- García, E. (2018). La transición ecológica: definición y trayectorias complejas. *Ambienta* (125). Disponible en: https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf_AM%252FPDF_AM_Ambienta_2018_125_86_100.pdf&ved=2ahUKEwihjaDpt_iBAxXMEVkfHh7ECz0QFnoECBcQAQ&usq=AOvVaw0me5Y4KrJLwC0SdE_Bd_aQ
- Guzón, A. *et al.* (2020). Cataurito de herramientas para el desarrollo local. 2da. ed. La Habana, CEDEL.
- MEP (2020). Política para impulsar el desarrollo territorial. Ministerio de Economía y Planificación. Disponible en: <https://www.mep.gob.cu/sites/default/files/Documentos/Archivos/POLITICA%20PARA%20IMPULSAR%20EL%20DESARROLLO%20TERRITORIAL.pdf>
- MINCEX (2020). Decreto Ley No. 16 De la Cooperación Internacional Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera. Disponible en: https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2020-o85_0.pdf
- Partido Comunista de Cuba (2017). 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. Disponible en: http://www.mes.gob.cu/sites/default/files/documentos/tabloide_i_lineamientos_pcc_junio_2017.pdf

Pérez, L. (2023). *El municipio que queremos: fortalezas y desafíos*. La Habana: Caminos.

U-Echevarría, O. y Mok, L. (2018). *Economía cubana. Crecimiento y desarrollo (2011-...)*. La Habana: Instituto Nacional de Investigaciones Económicas.

CONFLICTO DE INTERESES

Los autores se responsabilizan con el contenido del artículo y declaran no tener asociación personal o comercial que pueda generar conflicto de intereses en relación con este. Además, certifica que todos los documentos presentados son libres de derecho de autor o con derechos declarados y, por lo tanto, asume cualquier litigio o reclamación relacionada con derechos de propiedad intelectual, exonerando de toda responsabilidad a la revista *Ekotemas*.

CONTRIBUCIÓN DE LOS AUTORES

LAURA SOLER DÍAZ: Conceptualización y sistematización de ideas; formulación de objetivos, fundamentación teórica y metodológica del tema expuesto; redacción del manuscrito original; preparación, creación y presentación del trabajo.

DARIEL DE LEÓN GARCÍA: Aportó la idea inicial, así como organizó el desarrollo de la investigación, participando en su revisión y perfeccionamiento. Colaboró en la conceptualización del problema, aportó ideas para la visualización de los resultados.