

Planificación del Desarrollo Territorial y Local en Cuba; Aspectos conceptuales, metodológicos y estratégicos

Elier Méndez Delgado y María del Carmen Lloret Feijóo

Aportes, Revista de la Facultad de Economía, BUAP, Año XIV, Número 41, Mayo- Agosto de 2009

Los aspectos de carácter territorial y local no escapan a las crisis, ni a los grandes cambios científico-técnicos en marcha, por lo que hay que repensar los conceptos, teorías y procedimientos que se siguen a escala territorial y local en Cuba, en este trabajo se proponen las etapas del desarrollo territorial por las que ha pasado el país, al tiempo que se explican las etapas del proceso de planificación territorial, sistematizando los contenidos de esta ciencia durante todo el proceso revolucionario emprendido a partir de 1959.

*Planification of the Territorial and Local Development
in Cuba; Conceptual, Methodological and Strategic Aspects*

The aspects of territorial and local nature do not escape to the crises, nor to the great scientist-technical changes on course, reason why it is necessary to rethink the concepts, theories and procedures that are followed in a territorial and local scale in Cuba, in this work are proposed the stages of the territorial development through which it has passed the country, while the stages of the process of territorial planning are explained, systematizing the contents of this science throughout the revolutionary process undertaken since 1959.

Introducción

Planificar es una de las actividades características en el mundo contemporáneo, y cada vez resulta más necesaria ante la creciente interdependencia y rapidez que se observa en el acontecer de los fenómenos económicos, políticos, sociales y tecnológicos. En ocasiones esto parece descifrar el enigma de la planeación, tanto para conocer hacia dónde vamos, como saber dónde estamos. Esto hace que los gobiernos destinen una parte considerable de sus energías y recursos a la planificación, lo cual ha ido desarrollando paralelamente una metodología cuya sofisticación ha crecido en complicación. No obstante, la planificación es un ejercicio de sentido común, a través del cual se pretende entender, en primer término, los aspectos cruciales de una realidad, para después proyectarla, diseñando escenarios en los que se busca finalmente obtener el mayor provecho posible de los recursos, así el diagnóstico se realiza con el fin de conocer las tendencias históricas de los fenómenos y diseñar las perspectivas futuras para el mismo. De aquí el carácter táctico de la planeación: no se trata sólo de prever un camino sobre el que transitará, sino que se busca anticipar el rumbo, y tal como se espera comúnmente cambiar el destino a través de ella.

La cuestión territorial no escapa a los grandes cambios científico-técnicos en

marcha y habrá que repensar los conceptos de territorio y región; las nociones de distancia, fricción del espacio y contigüidad, han entrado en fase de obsolescencia debido a los adelantos de la robótica, la miniaturización y la satelización; la consecuencia inmediata ha sido el abaratamiento de los costos del transporte y las comunicaciones.

La creciente importancia de las comunicaciones como factor locacional —versus factores tradicionales— acuña términos como telecarreteras y telepuertos; de hecho, un bit de información puede producir en una región una operación económica más cuantiosa que el embarque de un navío con carga completa de productos tradicionales [Boisier, 1994: 9]. Por tal razón, además de las regiones homogéneas, polarizada y plan que distingue Boudeville [1976:5], Boisier considera las pivotaes, asociativas y virtuales [Boisier, 1994: 10]. Se denomina regiones pivotaes a los territorios organizados y complejos con cultura e identidad, los cuales es posible identificar con la división político-administrativa; pueden ser provincias, como la de Concepción, en Chile, o departamentos como los de Antioquia y del Valle del Cauca, en Colombia. Las regiones asociativas son las que pueden ampliarse mediante la unión voluntaria con unidades territoriales adyacentes, como se prevé en las constituciones de Colombia y Perú, y se diferencian de las actuales por su carácter voluntario y democrático. Las regiones vir-

tuales surgen de acuerdos de tipo contractual, formales o no, entre dos o más regiones pivotaes o asociativas para alcanzar ciertos objetivos de corto y mediano plazos.

En el nuevo escenario regional de América Latina las políticas de desarrollo económico local aparecen como respuesta a los principales retos e imperativos del ajuste estructural de las economías de la región, pues se dirigen principalmente a garantizar el advenimiento de las innovaciones tecnológicas y de las organizaciones en la base misma del tejido productivo empresarial de los territorios. (Más detalles en F. Albuquerque [1996]).

En el orden conceptual la ordenación del territorio es un término que no se emplea de manera relacionada, variando sus significaciones según cada campo profesional; es normal asimilar el ordenamiento territorial con el urbanismo, y en el extremo opuesto, con la planificación de usos del suelo rural. De hecho, en un principio fue considerada como una ampliación del urbanismo a unos espacios más extensos que los estrictamente urbanos. El concepto ha evolucionado, especialmente en los últimos veinticinco años, al calor de la renovada consideración que ha ido adquiriendo la incidencia de la acción humana sobre su entorno; en la actualidad se sitúa en una posición intermedia entre el urbanismo y la planificación económica.

La ordenación del territorio puede verse como el conjunto de actuaciones administrativas dirigidas a conseguir en un territorio una distribución óptima de la población y de las actividades socioeconómicas y en consecuencia, de los grandes ejes de comunicación, de los equipamientos públicos de carácter municipal y de los espacios naturales libres. Todo ello con el fin de ofrecer al

ser humano una calidad de vida que permita el desarrollo de su personalidad, y bajo la restricción básica de sostenibilidad.

La ordenación del territorio se lleva a cabo por medio de todas aquellas medidas que tiendan a conseguir los fines indicados. Estas tienen un carácter sectorial, pero su incidencia espacial las incorpora al conjunto de la ordenación del territorio. Para coordinar las diversas medidas será necesario elaborar planes integrales en los que se incluyan las diferentes actuaciones que se prevén para un territorio determinado, la elaboración de éstos corresponde a la planificación territorial, de modo que la ordenación del territorio incluye la elaboración de políticas y planes sectoriales, y la coordinación de los mismos será por la planificación que se desarrolle a nivel territorial.

Mediante la naturaleza misma de la planificación territorial y la formulación inicial del desarrollo sostenible como meta de nivel superior se pueden establecer objetivos concretos tales como:

1. Desarrollo socioeconómico equilibrado de los territorios y localidades.
2. Incremento de los niveles de vida sobre la base de los recursos endógenos.
3. Gestión responsable de los recursos naturales y la protección del entorno.
4. Uso racional y eficiente de los recursos del territorio.

Para conseguir estos objetivos se requiere una serie de actuaciones que se llevan a cabo por diversos Organismos de la Administración Central del Estado (OACE), que se ejecutan en diversos niveles administrativo-territoriales (local, territorial y nacional); estas instancias varían según la realidad del país en el que se trabaje y el contexto en el que éste se inserte.

Las actuaciones propias de cada nivel territorial son diferentes, y cada uno de ellos es el adecuado para conseguir alguno de los objetivos fijados; esto no resta valor a lo que se pueda realizar desde otros niveles, es más, la propia filosofía de acuerdo subyacente en el objetivo de la sostenibilidad, y reclama una amplia colaboración entre todos los agentes públicos y privados, con incidencia en el territorio.

La estrategia del desarrollo local y las políticas estructurales tienen los mismos objetivos; estas abordan de forma diferente el tratamiento de los problemas de la crisis. Mientras que las políticas estructurales adoptan una aproximación funcional, las políticas de desarrollo local definen sus acciones con un enfoque territorial. Para actuar sobre el sistema productivo, conviene hacerlo teniendo en cuenta que las iniciativas de desarrollo se realizan en territorios caracterizados por un sistema social, institucional y cultural con el que interactúan. Por ello, las medidas son más eficaces cuando utilizan los recursos locales y se articulan con las decisiones de inversión de los actores locales.

Desarrollo

Concepto, importancia y necesidad de la planificación territorial en Cuba

La importancia y la necesidad de la planificación territorial [Mendez, 1997: 1080] está asociada en la misma medida en que se amplían y profundizan las escalas de la producción, la especialización y las relaciones económicas, así se amplía la importancia del aspecto territorial. Si bien en Cuba hay tres grandes regiones: la occidental, la central y la oriental, no se cuenta con una regionalización oficial en las mismas. La

División Político Administrativa (DPA) efectuada en el año 1975, entre otros aspectos, posibilitó que la provincia se identificada como territorio, lo que ha facilitado el trabajo de planificación y desarrollo de los territorios del país. La planificación territorial constituye un medio fundamental para elevar la eficiencia de la producción social y comparar los niveles de desarrollo de las regiones de una forma gradual. Ello posibilita el funcionamiento proporcional y equilibrado de la economía en su conjunto y el aprovechamiento racional de los recursos.

La planificación global, sectorial y empresarial resulta insuficiente para resolver los problemas que se presentan en el ámbito territorial, del mismo modo que le es imposible resolver las divergencias de carácter sectorial, la proporcionalidad dentro de cada uno de los territorios y entre ellos, así como realizar una utilización eficiente de los medios de transporte, el empleo integral y racional de los recursos materiales, laborales y financieros, y el perfeccionamiento de la infraestructura. Los planes sectoriales no responden a estas inquietudes, pues si bien determinan el volumen y la variedad de la producción de acuerdo con la demanda nacional, el aumento de la eficiencia y el uso de las reservas internas de cada sector, no permiten precisar la proporción y la distribución de la producción con base en las particularidades locales; tampoco reflejan el nivel de desarrollo económico del territorio, ni el mejoramiento de su infraestructura.

La planificación territorial en cambio, posibilita a los órganos de gobierno de la provincia y municipios, participar de forma más objetiva en las decisiones de carácter central, permite incluso corregir excesos o inexactitudes.

A partir de 1975 el gobierno cubano decidió otorgar “un vigoroso impulso a la planificación de carácter territorial. Este procedimiento abrirá mayores posibilidades de hallar reservas de producción y de productividad” [Gobierno Cubano, 1981:24]. Desde entonces se trabajó en el perfeccionamiento de la planificación territorial y se establecieron los principales aspectos de organización y metodología que rigen el proceso. En 1988 se creó el calendario y procedimiento para elaborar la propuesta de cifras directivas y el sistema de indicadores directivos. También se instauraron normas y procedimientos para el sistema de planificación, en respuesta a lo planteado en el Congreso del Partido Comunista de Cuba.

En el 1er. Congreso del Partido Comunista de Cuba, se planteó en su Plataforma Programática que “la planificación es el eslabón central de la dirección de la economía nacional”. Seguidamente se argumenta que “la planificación es un sistema único que debe integrar de la manera más racional los planes de las empresas y ramas con el plan de la economía nacional, así como garantizar las correctas proporciones y distribución de las fuerzas productivas en el aspecto territorial, como importante factor en la aplicación de la política económica - social” [PCC, 1987: 77-78].

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 largo y ancho del país.

En este contexto el papel de los territorios es de vital importancia, ya que se necesita, por una parte, garantizar de forma eficiente el uso de los recursos locales para cumplimentar los objetivos de la economía

nacional y por otra, lograr el desarrollo económico y social de cada territorio en cuestión y eliminar las desproporciones existentes entre las diferentes provincias y dentro de cada una de ellas.

El territorio debe ser más que un nivel organizativo o delimitación administrativa del estado, por lo que se debe concebir como un ente activo y decisivo del desarrollo económico local y no solo un espacio o soporte geográfico del desempeño de las entidades. Un tema de vital importancia en la aplicación de este enfoque de planificación a partir de las potencialidades endógenas, es el referido a la transferencia de competencias, facultades y recursos que permitan estimular los procesos de planificación del desarrollo económico territorial, por lo que se requiere incentivar e incrementar la capacidad de autogobierno de las autoridades locales a fin de propiciar el desarrollo de iniciativas.

No es suficiente con transformar los conceptos y enfoques de la planificación territorial, si estos no se acompaña del otorgamiento de facultades a los gobiernos para administrar y disponer de una parte del excedente que permita dar respuesta al financiamiento de proyectos de desarrollo local o enfrentar determinados gastos corrientes que respalden su gestión; en otras palabras la descentralización de facultades y manejos de recursos por los gobiernos en los marcos de los presupuestos y normas establecidas.

En la planificación territorial desempeña un papel clave la participación del territorio en el proceso de conformación del plan de la economía, la movilización de los recursos y las fuerzas del territorio para que los planes de las principales producciones au-

tóctonas se puedan desarrollar eficientemente; las circunstancias de que los organismos de planificación territorial están más directa y sistemáticamente vinculados a la actividad productivas y a las actividades de cada uno de los centros, les permite revelar en mayor magnitud las potencialidades que tenemos en nuestra eficiencia, en el uso racional de los recursos, en el uso racional de los recursos energéticos en particular

El aprovechamiento óptimo de los recursos financieros, materiales y humanos, constituye un objetivo fundamental para lograr un desarrollo ascendente desde el punto de vista económico y social, en tal sentido la planificación territorial tiene la posibilidad de movilizar los recursos del territorio en función de necesidades locales de ese territorio y lograr en muy buenas condiciones la cooperación ente las empresas en los marcos del territorio que se trate, incluso en el aprovechamiento de recursos ociosos, propiciándolo de manera ordenada y racional.

El espacio, la región, el territorio, la ciudad y la regionalización

El desarrollo reciente de la teoría regional la ha llevado a la división en dos aspectos fundamentales:

1- *La teoría de la localización*, que se refiere básicamente a la optimización del espacio y sus máximos exponentes son los alemanes Max Weber (1864-1920), economista y sociólogo alemán, quizás el más importante de todo el siglo XX, conocido por su análisis sistemático de sociología política y del desarrollo del capitalismo y la burocracia. Weber nació el 21 de abril de 1864 en Erfurt, y estudió en las universidades de Heidelberg, Berlín, y Gotinga; fue letrado

en Berlín (1893), enseñó Economía en las universidades de Friburgo (1894), Heidelberg (1897) y Munich (1919). Fue editor, durante algunos años, del Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, publicación alemana de sociología. Poco antes de su fallecimiento, formó parte de la delegación alemana que negoció la paz en Versalles y también participó de la comisión redactora de la Constitución de Weimar. Otro importante exponente de esta teoría de la localización fue el también de origen alemán August Lösch, quien modificó la "Teoría del lugar central" el 1954, esta es una teoría espacial de la geografía humana que trata de explicar el número, tamaño y distribución de los asentamientos y elaborar un sistema a partir del cual pueda estudiarse su estructura mundial. Esta teoría fue elaborada por el geógrafo alemán Walter Christaller, en 1933. Los estudios del norteamericano Walter Isard con su obra Métodos de Análisis Regional fueron de significativa importancia para esta ciencia.

2- *Planificación Regional*. Esta parte encontró más desarrollo en los entonces llamados países del campo socialista, encabezados por la llamada República Democrática Alemana y la entonces Unión de Republicas Socialista Soviética (URSS), una parte del desarrollo de esta ciencia tuvo lugar en países de América Latina.

En ambos casos tanto en la teoría de la localización como en Planificación Regional el concepto de Región Económica tiene su base en el concepto de espacio geográfico y espacio económico.

El espacio geográfico. Es un concepto utilizado por la ciencia geográfica para definir el espacio organizado por la sociedad. "En su sentido más amplio, el espacio

geográfico es la epidermis del planeta Tierra”, según Jean Tricard. El espacio geográfico posee dos dimensiones fundamentales, la locacional y la ecológica. De allí se definen dos grandes sistemas que interactúan entre sí y que conforman el espacio geográfico. Se trata del sistema espacial por un lado y del sistema ecológico-ambiental por el otro. El espacio geográfico es organizado por la sociedad, quién transmite sus valores, en consecuencia se puede afirmar que el espacio es un producto social.

Desde el punto de vista histórico, el espacio geográfico es acumulativo en tanto posee las huellas de las diferentes sociedades que lo organizaron en el proceso histórico. En muchas regiones y en antiguas ciudades se superponen los espacios organizados por las sociedades medievales, imperiales, barroca o industriales en sus distintas etapas; a todo ello hay que agregar que en la actualidad está tomando forma una nueva organización del espacio producto de la sociedad de la información o del conocimiento.

El espacio geográfico posee diferentes escalas para su análisis, desde lo global, el espacio mundo, hasta lo local, el espacio de las identidades.

El espacio económico. No requiere para su existencia de ninguna condición especial salvo la de ajustarse a las variables o fenómenos económicos que se quieren analizar. Sin embargo desde el punto de vista de la economía, el espacio puede ser tratado desde dos ángulos distintos:

1°. Como un recurso, cuando las características físicas pueden ser utilizadas en la producción. Por ejemplo la calidad en el suelo, la hidrografía, la orografía, la existencia de recursos naturales, etc.

2° Como un obstáculo o una resistencia

que la propia actividad económica debe vencer. Por ejemplo la distancia que puede existir entre diversos puntos entre la producción y el consumo, o entre el lugar donde están las fuentes de materias primas y el lugar donde se desarrolla la producción.

Atendiendo al espacio geográfico que se dedique a la parte económica se puede encontrar diferentes tipos de espacios económicos:

- 1- Agrícola.
- 2- Industrial.
- 3- Urbano.
- 4- Rural
- 5- Agroindustrial.

Región Económica. Según los diversos enfoques que se encuentran tratados en la literatura por diversos autores, muchos coinciden en que *la región* está definida por una gama variada de características propias, con una estructura relativamente independiente y un conjunto de interrelaciones que las caracterizan generalmente en un espacio contiguo, estos conceptos ya han entrado en obsolescencia, según Sergio Boisier. En tal sentido el concepto de Región no deberá ser interpretado unilateralmente, pues en él se aprecian aspectos de carácter económico, políticos, geográficos y administrativos.

Rasgos que pueden identificar a las Regiones Económicas.

1- Son *históricas* y por tanto cambiantes en el tiempo.

2- Son *subdivisiones de una unidad de orden superior*, es decir las regiones que conforman un país, o digamos por ejemplo la Región latinoamericana con relación al continente Americano.

3- Son *relativamente autónomas*.

4- Están *interrelacionadas entre sí*, lo

que se puede apreciar mediante la cooperación intra o interregional.

5- Se definen a partir de *características similares* en lo geográfico y lo cultural, así como en las tradiciones y los aspectos de la identidad.

En esencia se puede asumir que la región económica es un espacio económico con estructura propia que le concede relativa autonomía y está formado por unidades geográficas que pueden ser contiguas y son producto del desarrollo histórico concreto del país o la unidad espacial que se tome de referencia.

A partir de este concepto se pueden apreciar diferentes tipos de Regiones para lo cual es necesario tener en cuenta dos aspectos esenciales:

1- El objetivo que se pretende con la subdivisión.

2- Las variables económicas que permiten establecerlas de acuerdo con el objetivo.

En cuanto a estos elementos se puede apreciar un variado *tipo de regiones*.

1. Homogéneas.
2. Polarizadas.
3. Atrasadas.
4. Subdesarrolladas.
5. Deprimidas.
6. Motrices.
7. Pivotal.
8. Asociativa.
9. Virtual.

Estos tres últimos tipos de regiones: pivotal, asociativa y virtual obedecen a la clasificación que establece Sergio Boisier donde asume que tienen una estructura y característica propia.

Territorio

Es un concepto que, al igual que el de la

región, tiene carácter relativo, pero puede entenderse como el espacio sobre el que se asienta la comunidad nacional; sin embargo, existen dos visiones no siempre coincidentes. La primera a lo largo de la Historia, es de índole política; y la segunda responde a concepciones jurídicas que se derivan del Derecho internacional y del Derecho de Estado.

En el ámbito político, el territorio es definido por teorías que lo consideran un elemento constitutivo de los Estados, entre la población y el Gobierno; como el objeto y límite de la acción institucional, pues el territorio sería el lugar donde las autoridades ejercitan el poder y, con una clara orientación autoritaria, que algunos analistas repudian, un ámbito en expansión, como se desprende de los postulados nacionalsocialistas del 'espacio vital', fundamentados sobre todo en interpretaciones racistas.

En el mundo anglosajón, el territorio tiene una acepción diferente, pues se denomina de esta forma a una sección con determinada autonomía del territorio nacional que no ha alcanzado la categoría de estado; en Cuba por ejemplo las provincias, se les reconoce como territorios, y en otros países de América el distrito federal y los departamentos son reconocidos como territorio. El territorio es un concepto relativo y se refiere a parte de un todo.

Ciudad

Las ciudades comenzaron a surgir en el neolítico, cuando los grupos de cazadores y recolectores nómadas adoptaron una vida sedentaria y agrícola.

Estos asentamientos estables condujeron a la especialización y división del trabajo. Surgieron mercados en los que los arte-

sanos podían cambiar sus productos por otros diferentes; una clase religiosa iba apareciendo y contribuía a la vida intelectual. De este modo las ciudades fueron el lugar adecuado tanto del desarrollo del comercio y de la industria, como del arte y las ciencias, y desempeñaron una función esencial en el nacimiento de las grandes civilizaciones. Entre las ciudades más notables de la antigüedad se encontraban, según el orden de su desarrollo, Tebas, Menfis, Babilonia, Nínive, Susa, Tiro, Cartago y Jerusalén. Se cree que Alejandría llegó a superar los 500.000 habitantes, y que Roma fue aún mayor. Constantinopla, capital del Imperio romano de Oriente, sucedió a Roma como la ciudad más importante de Europa.

En el Oriente islámico, durante parte de la edad media, Bagdad, Damasco y El Cairo contaban con las poblaciones más numerosas; Córdoba fue la mayor ciudad del Occidente Islámico y, durante un tiempo, de toda Europa. En el Lejano Oriente, Chang-An (actual Xi'an), la capital de la dinastía Han, era hacia el siglo VI la mayor ciudad del mundo construida con anchas vías públicas trazadas a cordel. En la América precolombina la civilización maya y otras, construyeron vastas ciudades de piedra. En América Latina en el siglo VI existía ya la ciudad de Teotihuacán, de 21 km² con toda clase de servicios. Hacia el siglo IX despuntó la ciudad de Chab Chan (se ha localizado cerca de la actual Trujillo, en Perú): llegó a tener una población de 200.000 habitantes. La ciudad de Cuzco se fundó en el siglo XI y a la llegada de los españoles, a comienzos del XVI, tenía entre 150.000 y 200.000 habitantes.

La ciudad aparecen como resultado del desarrollo de las fuerzas productivas, la

profundización de la división social del trabajo y el desarrollo de las relaciones de producción; del mismo modo resultan igualmente importantes las condiciones geográficas y físicas de entorno.

El crecimiento de las ciudades se origina básicamente por el carácter de la producción social, el desarrollo de la industria y la división social de trabajo; la industria constituye el factor clave que interviene en la formación de la ciudad, conjuntamente con la ciencia, la administración y la educación.

Los factores claves en la conformación de las ciudades son.

- 1- Incremento de la población.
- 2- Incremento sustancial de los bienes y servicios.
- 3- Desarrollo de los medios de comunicación (autopistas y vías de comunicación en general).
- 4- Redistribución de los habitantes sobre el territorio.
- 5- Rapidez de las transformaciones económicas.

Según Friedrich Ratzel, geógrafo alemán, una ciudad es: "Una reunión duradera de personas y de viviendas humanas que cubre una gran superficie y se encuentra en la encrucijada de grandes vías comerciales".

Maximilien Sorre, geógrafo francés, define la ciudad como: "Una aglomeración de hombres más o menos considerable, densa y permanente, con un elevado grado de organización social: generalmente independiente para su alimentación del territorio sobre el cual se desarrolla, e implicando por su sistema una vida de relaciones activas, necesarias para el sostenimiento de su industria, de su comercio y de sus funciones".

Para Aurousseau, geógrafo estadouni-

dense: “Rurales son aquellos sectores de población que se extienden en la región y se dedican a la producción de los artículos primarios que rinde la tierra; los sectores urbanos, en cambio, incluyen a las grandes masas concentradas que no se interesan, al menos en forma inmediata, por la obtención de materias primas, alimenticias, textiles o de confort en general, sino que están vinculadas a los transportes, a las industrias, al comercio, a la instrucción de la población, a la administración del Estado o simplemente a vivir en la ciudad”.

Robert E. Dickinson, otro geógrafo estadounidense, refiriéndose a las ciudades habla de: “Núcleos de poblamiento compacto, dedicados principalmente a ocupaciones no agrícolas. El rasgo peculiar de la ciudad se deduce del modo de vida y de las actividades de sus habitantes; difiere del pueblo en la dedicación de su población, no ligada de forma directa a las faenas agrícolas, que vive y labora en el organismo urbano tomando parte de su vida y organización. El carácter de verdadera ciudad implica la posesión de cierto grado de servicios y organización de la comunidad en forma más o menos equilibrada. Como tal, es objeto de abastecimiento por parte de una zona que incluye a todos los habitantes de los núcleos y regiones de los alrededores”. Kingsley Davis, demógrafo y sociólogo del mismo país que el anterior, describe una ciudad como: “Una comunidad de considerable magnitud y de elevada densidad de población que alberga en su seno una gran variedad de trabajadores especializados no agrícolas, amén de una élite cultural e intelectual”.

El geógrafo español J. M. Casas Torres escribió que: “La ciudad, grande o

chica, se abastece desde fuera, no se basta para su aprovisionamiento, y existe en función de una región más amplia a la que organiza, a la que sirve, para la que es el nexo con el resto del mundo”.

Antecedentes y etapas del desarrollo territorial y local en Cuba

El desarrollo territorial en Cuba parte de las grandes deformaciones y desigualdades socioeconómicas previas al triunfo de la revolución en enero de 1959, y por tanto de la necesidad impostergable de encaminar los esfuerzos hacia el ordenamiento de los territorios en aras del desarrollo demandado por el proceso revolucionario en auge.

Los orígenes y rasgos del diseño territorial y local en la isla se remontan al pasado colonial y se extienden al período republicano previo al triunfo revolucionario; con la constitución de 1901 se dan los primeros pasos relacionados con las estructuras y poderes locales. Más tarde, en la constitución de 1940, entonces una de las más avanzadas del continente, se asentó la necesidad de fortalecer la actividad de las localidades o municipios. Hacia mediados de siglo, Cuba contaba con “126 municipios distribuidos irregularmente en las seis provincias existentes, por ejemplo, 26 en La Habana contra sólo nueve en Camagüey” [Marrero: 1951].

El Desarrollo Territorial puede verse como un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente del territorio, la localidad, la comunidad y de cada individuo residente en ella; además de estar vinculado estrechamente a un proceso de crecimiento económico, el Desarrollo Territorial requiere de las siguientes condiciones.

1. Un proceso de autonomía para emprender un estilo propio de desarrollo y aplicar políticas autóctonas.

2. Capacidad del territorio de apropiarse de una parte de los ingresos para reinvertirlo en el proceso, lo que permite superar en forma paulatina las estructuras de producción obsoletas y promover la diversificación de la base económica; esto posibilita un desarrollo sustentable, pues ofrece cimientos más sólidos.

3. Protección ambiental y uso racional de los recursos naturales.

4. Propiciar el incremento del nivel de vida de la población.

5. Identificación plena de la población con su territorio; lo que da sentido de pertenencia e identidad al Desarrollo Territorial; esto se vincula a la historia, psicología, lengua, tradición y arraigo socio-cultural de la población con ese Territorio; por lo que deberá predominar un verdadero sentido de pertenencia que desarrolle la cohesión y al final posibilite la motivación de cada uno de los individuos.

6. Necesidad de lo cotidiano y aquí está la unidad, como requisito indispensable para ejercer las diferentes actividades del individuo en la sociedad. Lo cotidiano posibilita la comunicación y el diálogo que es lo que permite adentrarse en los problemas del territorio.

7. Producto del significado social de este proceso, es fundamental que el ingreso se reparta entre la población con justicia y equidad; además de garantizar la participación constante de ésta en la toma de decisiones.

8. Protagonismo como requisito indispensable para este proceso, entendido este como el liderazgo de los gestores del Desarrollo Territorial.

9. Coordinación entre los agentes del desarrollo.

1ª. Etapa. Comprendida entre los años 1959-1975

En 1959 las deformaciones de la economía cubana ya habían agravado las desproporciones territoriales del país; las relaciones de producción imperantes dificultaban el desarrollo de las fuerzas productivas y además existían diferencias socioeconómicas significativas entre los territorios del occidente (sin considerar a Pinar del Río) y los territorios del oriente del país, donde existía mayor atraso socioeconómico.

Las características del territorio y el sistema de asentamientos humanos correspondiente, expresaban la forma en que se desarrollaron las fuerzas productivas en el capitalismo, pero en los primeros años de la revolución la economía cubana navegó sin un rumbo determinado, por la carencia de controles económicos de la sociedad en este período; en palabras de Fidel Castro, “cuando nosotros iniciamos la vida revolucionaria y los problemas concretos se reducían a derrocar la tiranía, tomar el poder y erradicar el injusto sistema social existente en el país, las tareas ulteriores en el campo de la economía nos parecían más sencillas. En realidad éramos considerablemente ignorantes en este terreno” [Castro, 1975: 90]. En estos años hay considerables prioridades y en esencia se caracterizan por el reordenamiento de las fuerzas productivas y el inicio de nuevas relaciones de producción, con el predominio de la propiedad estatal de los medios de producción. Así se inició el proceso de transformaciones en la economía cubana, para atenuar en lo fundamental las grandes desproporciones entre

las provincias existentes en aquel entonces en el país, pero los problemas principales se centraban en tres aspectos medulares.

1. La organización territorial de la actividad política y administrativa del partido y el estado revolucionario.

2. La estructuración territorial de las unidades de producción agropecuaria estatal.

3. La racionalización y el fortalecimiento de las relaciones agroindustriales en el sector azucarero.

La situación crítica del país forzó la consolidación de un fuerte aparato estatal que concentró las facultades legislativas, ejecutivas y administrativas. Pese a la ausencia de instituciones gubernamentales consolidadas, en estos años se adoptaron un conjunto de medidas encaminadas a la reestructuración profunda de la economía, porejemplo:

El 11 de marzo de 1960 se creó la Junta Central de Planificación (JUCEPLAN),¹ como organismo rector de la planificación económica, cubriendo así un espacio en los estudios y análisis económicos territoriales, como complemento del aspecto físico o especial que constituye su objetivo principal (estudio de micro localización de inversiones, urbanización, asentamientos, demografía, fuerza de trabajo, etc.).

El 19 de mayo de 1960 se creó el Grupo de Planificación Física, formando parte del Ministerio de Obras Públicas, el que se convirtió posteriormente en 1965 en el Instituto de Planificación Física (IPF), creán-

dose las bases fundamentales para desarrollar los proyectos de planeamientos encaminados a revertir la situación socioeconómica existente y este mismo año el economista polaco Michel Kalecki, elaboró una proyección global del desarrollo de Cuba para 1961-65, que ofreció, aún cuando fue con un alto nivel de agregación, un modelo totalmente estructurado de desarrollo económico.

Las direcciones provinciales de planificación física se iniciaron en los primeros años de la década del sesenta y las mismas desempeñaron un papel protagónico en los estudios y propuestas de carácter territorial.

En 1961 se elaboró el primer plan anual referido al siguiente año y la proyección del cuatrienio 1962-1965, constituyendo el primer intento de planificación perspectiva derivándose acciones tendentes a encausar el desarrollo social, configurando programas inherentes a la educación, la salud y la construcción de viviendas, entre otros.

En 1964 la Junta Central de Planificación se reestructura y, entre otros aspectos, dirige esfuerzos para organizar los trabajos de elaboración del plan prospectivo 1965-1970. Estos trabajos partían de un análisis integral de la economía desde 1959-1964, realizando un diagnóstico para definir los principales problemas a solucionar.

Se revisan en ese año las funciones de la Junta Central de Planificación y se retoma la elaboración de indicadores macroeconómicos y de los trabajos de mediano plazo, activando las tareas de un grupo de planificación perspectiva creado en 1969.

En julio de 1972, con el ingreso de Cuba al Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) integrado por los países de la

¹ JUCEPLAN Organismo encargado en Cuba de la Planificación de las actividades económicas durante la primera etapa del desarrollo económico y social del país.

comunidad socialista, las proyecciones a largo plazo se realizaron teniendo en cuenta los programas de colaboración externa, que propiciaba un alto nivel de certidumbre dado por el aseguramiento de un conjunto de recursos básicos: combustibles, materias primas, máquinas, etc. En 1973 se inicia sobre esta base, la elaboración del plan de desarrollo económico 1976-1980.

A partir del Primer Congreso del PCC (1975) se crean las condiciones organizativas y económicas que permiten incorporar e integrar la planificación territorial a la metodología, procedimientos y funciones del órgano de planificación. Se destaca como premisa fundamental que propician este nuevo enfoque la implantación del SDE, la creación de los OPP y la nueva DPA. El IPF se entrega al sistema de planificación y se subordina metodológicamente a la JUCEPLAN.

Las transformaciones en el agro se apoyan básicamente en las leyes de reforma agraria en mayo de 1959, cuya ejecución dio origen al Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), y en la de octubre de 1963, que expropió las propiedades rurales mayores de cinco caballerías. El INRA creó las zonas de desarrollo agrario (ZDA), primeros órganos oficiales locales que, además de apoyar la reforma agraria, contribuyeron a formar cooperativas y desarrollar la producción agropecuaria en general. Las ZDA no podían actuar como órgano de gobierno, aunque llenaron el vacío de poder político, por lo que se tornó necesario sustituir al consejo provincial y de gobierno municipal existente durante el capitalismo. En el año 1961 se instituyó la Junta de Coordinación e Inspección (JUCEI), con la tarea básica de coordinar los trabajos de los organismos

administrativos, políticos y sociales. En las JUCEI aparecieron los primeros brotes de descentralización, aunque de manera todavía insuficiente por la gran cantidad de actividades centralizadas a su nivel.

En 1966 las JUCEI fueron remplazadas por el denominado poder local, un proyecto de descentralización administrativa más ambicioso; sin embargo, éste tuvo corta vida como entidad municipal mediada por elecciones, al tener en contra la división político-administrativa, la escasez de recursos para atender necesidades de los vecinos y la falta de instituciones representantes de sus intereses. En esa etapa surgieron varios elementos que dieron un carácter propio a la actividad territorial, como la creación de granjas estatales, la ampliación de la red vial, la construcción de pueblos, la orientación de las inversiones industriales, y el equipamiento escolar. La planificación física desempeñó un papel importante en dos sentidos: contribuyó a transformar el entorno para la nueva vida social, proporcionando un poderoso instrumento de acción política e ideológica para la transmisión de los nuevos valores, y estableció en escala regional, por lo menos en términos funcionales, la coordinación y la convergencia de planes y programas sectoriales para el desarrollo territorial.

Las dificultades y limitaciones para la planificación física provenían básicamente del alto grado de incertidumbre en la formalización de los planes a causa del carácter todavía abierto de la economía y los efectos del bloqueo estadounidense. Ello impidió establecer programas socioeconómicos de mediano y largo plazo, por lo que los planes de inversiones se circunscribieron a los sectores, con un marcado sesgo coyuntu-

ral. A dichos factores se sumó la aguda escasez de personal técnico calificado. Hacia mediados de los sesenta, “así, los dos sistemas de dirección planificada de las empresas estatales presentaron un conjunto de deficiencias en su funcionamiento [por el uso limitado] de los mecanismos económicos de dirección y control, incluido el de las relaciones monetario-mercantiles. En este mismo sentido, la planificación como método fundamental de dirección de la economía nacional presentó debilidades. También por la pobre aplicación de dichos mecanismos, que no pudieron actuar como poderosos resortes de influencia, como métodos directos de control de la conducción de la economía de las empresas, estimulándolas, mediante el interés material por los resultados de su gestión, a un uso más eficiente de los recursos a su disposición, asegurando así el cumplimiento eficiente de los planes establecidos.” [Vilariño y Domenech, 1986: 96].

A finales de 1961 el gobierno revolucionario asumió la tarea de la planificación de la economía y el trabajo en todos los niveles. Como parte de las acciones correspondientes, se reestructuró la JUCEPLAN y se le encomendó la elaboración del primer plan cuatrienal de fomento económico para el período 1962-1965. Merced a la reforma agraria, se establecieron las granjas del pueblo, lo que impulsó la concentración y la especialización de la actividad productiva. Con la reorganización de la agricultura esas granjas se integraron con las cañeras y ello dio origen a la agrupación estatal, esqueleto económico de la reestructuración político-administrativa de Cuba.

El Instituto de Planificación Física (IPF) fue el principal responsable de la planifica-

ción territorial con base en los planes sectoriales hasta 1975. La creación de los sectores económicos globales en las provincias en 1972, sin embargo, representó uno de los primeros indicios de un nuevo enfoque territorial en el plan económico nacional, con base en los informes de las delegaciones provinciales de los organismos, aunque no se puede afirmar que en aquellos años había planificación territorial; cabe destacar, sin embargo, el fortalecimiento de los organismos, las organizaciones de masas y la administración del Estado, lo cual abrió paso a un proceso de institucionalización que contribuyó al desenvolvimiento de la planificación territorial. Como ejemplo se puede citar la constitución de los órganos del poder popular (OPP), aunque de modo experimental, en la provincia de Matanzas.

2ª. Etapa. Comprendida entre los años 1975-1985

En esta fase se sentaron las bases para un desarrollo cualitativamente superior, más acelerado y completo de la planificación territorial en Cuba con base en la nueva división político-administrativa, el establecimiento de los OPP en todo el país y la implantación del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía (SDPE). La nueva división político-administrativa fue necesaria por las notorias deficiencias de la estructura anterior con tres eslabones intermedios (provincia, región y municipio), en detrimento de las tareas de dirección, organización y control de la gestión política y social. Además, la estructura no respondía a las exigencias del nuevo modelo de desarrollo planificado y de mejoramiento de las instituciones estatales.

Antes del referéndum popular que en

febrero de 1976 aprobó la actual carta constitucional, en Cuba “existían seis provincias, 58 regiones territoriales y 407 municipios, lo cual no resultaba racional ni funcional. Tras un detallado estudio se llegó a la conclusión de que era necesario suprimir el eslabón regional; además, sobre la base del criterio de relativa uniformidad en cuanto a área, población, actividades productivas y otros aspectos, era imprescindible reducir el número de municipios y aconsejable crear un número mayor de provincias. Así, la nueva división contemplaba 14 provincias y 169 municipios. La Isla de la Juventud quedaría como un municipio especial atendido directamente por las instancias centrales de la nación.” [Gramma, 1997: 5] La creación de los OPP amplió las funciones y facultades de las provincias y fortaleció la autoridad e importancia económica de los municipios, los cuales asumieron la administración de miles de unidades antes atendidas por los órganos centrales. Con base en esa nueva organización se confirió a los nuevos niveles territoriales las características idóneas para facilitar la planificación y administración de las actividades económicas y sociales, en congruencia con la adecuada relación que debe existir entre la centralización y la descentralización de las decisiones en aras del desarrollo.

La institucionalización permitió también perfeccionar y desarrollar la democracia, al igual que la participación directa de los trabajadores en las decisiones políticas del país, los asuntos del Estado y la gestión de la economía. El SDPE se instituyó para ofrecer respaldo institucional a la actividad económica, así como amplitud y complejidad a los diferentes niveles de dirección; en tal sentido se crearon los Gobiernos Provin-

ciales y Municipales a los que se les subordina la administración local, denominadas Consejo de Administración Provincial (CAP) y Municipal (CAM) quienes dirigen las entidades económicas de producción y de servicios locales con el propósito de satisfacer las necesidades sociales, de salud, educación, deporte y recreación de la colectividad del territorio. Su papel consiste en diseñar estrategias que se traduzcan en acciones para el desarrollo del territorio y mejorar la calidad de vida de sus habitantes, las que son conciliadas con los organismos ramales. En estas instancias son creadas las Direcciones de Economía y Planificación, las que mantienen una doble subordinación: al Órgano de Gobierno de la localidad en lo ejecutivo y administrativo, y al Ministerio de Economía y Planificación en cuanto a su conducción metodológica.

En el plan quinquenal 1976-1980, aprobado por el Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), se incluyó un capítulo dedicado especialmente a la distribución territorial de las fuerzas productivas. En él se asentó que “el desarrollo de la economía nacional [...] deberá realizarse teniendo en cuenta una acertada distribución de las fuerzas productivas en las distintas zonas del país, particularmente en lo relativo a la localización de las nuevas inversiones”.

Hacia julio de 1978 se celebró una importante reunión del PCC con el Consejo de Ministros para elaborar la estrategia de desarrollo económico y social hasta el año 2000. El esfuerzo por orientar la economía a largo plazo fortaleció el papel de la planificación territorial. Fruto de esa labor fue un conjunto de documentos que brindó, por primera vez, una visión integral del desarro-

llo territorial basado en la política orgánica de desarrollo económico y social. Durante ese período se profundizó en el contenido y los alcances de la planificación territorial, con base en un mayor orden económico en cada provincia y en la consolidación institucional de las estructuras administrativas. Enriquecer los mecanismos, métodos y procedimientos aplicados, sin embargo, resultaba fundamental para conjugar los objetivos en el corto, mediano y largo plazos. Para ello se emprendieron estudios con miras a perfeccionar la metodología de la planificación territorial. En 1983 el PCC aprobó un texto normativo del alcance y los objetivos de la actividad, con la recomendación de que “la Junta Central de Planificación a partir de las líneas de trabajo recogidas en el presente documento continúe con el perfeccionamiento de la planificación territorial como parte integrante del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía” [Juceplan, 1983: 7]. Con tal propósito se organizaron grupos de trabajo para examinar los mecanismos vigentes, así como las experiencias y perspectivas de la planificación territorial. Los resultados de los estudios sirvieron para elaborar un nuevo capítulo sobre la planificación territorial, que se incorporó al anteproyecto de Indicaciones Metodológicas del Plan de la Economía Nacional.

Si bien en esta segunda etapa se crearon la base organizativa y las condiciones necesarias para el desarrollo de la planificación territorial, no se alcanzaron todas las metas, pues el trabajo se limitó a organizar, planificar y controlar las tareas orientadas por los OPP en todos los niveles.

Apenas en 1982 se realizaron las primeras reuniones de análisis por territorios, en

las que se discutieron las propuestas desde el punto de vista socioeconómico. Con estos encuentros se buscó evaluar los criterios territoriales para dar un uso más racional a los recursos, conforme a las prioridades y los volúmenes de producción previstos; asegurar el cumplimiento de las exportaciones; garantizar la documentación técnica y demás aspectos de ejecución del proceso inversionista; alcanzar la máxima eficiencia en la economía provincial; evaluar el aprovechamiento de las capacidades instaladas, como la tierra, los recursos hidráulicos, etcétera, y elevar la calidad de vida de la población.

3ª. Etapa. Comprendida entre los años 1986-2008

Durante el quinquenio 1986-1990 la discusión del plan económico se trasladó a las asambleas municipales y provinciales, donde se analizaron problemas de su competencia y se trasladaron a los organismos centrales los que exigían decisiones de otra instancia; no obstante, diversos factores impidieron la integración territorial del plan económico. Entre ellos sobresalió, la falta de cooperación entre los organismos de un mismo territorio, lo cual dificultó un mejor aprovechamiento de los recursos y las potencialidades de cada zona; la ausencia tanto de un procedimiento y una organización estable en la elaboración de los planes cuanto de cifras y estadísticas.

La resolución en torno al perfeccionamiento del SDPE, aprobada por el Tercer Congreso del PCC, planteó que “la planificación territorial pasará a una etapa superior a fin de garantizar la proporción debida en el desarrollo económico y social de los

territorios. Esta permitirá, a su vez, una participación más activa de los órganos locales del Poder Popular en la dirección de la economía nacional. Se garantizará que las decisiones que tomen las provincias respondan totalmente a los objetivos de desarrollo previstos en el plan”.

Para mejorar la planificación territorial se solicitó la cooperación del profesor Horst Kummel, mediante el Comité Estatal de Planificación de la entonces República Democrática Alemana.²

De septiembre a diciembre de 1988 el especialista germano oriental, catedrático de la Escuela Superior de Economía Bruno Leuschner, colaboró con la JUCEPLAN, organismos nacionales, direcciones de planificación provinciales y otras instituciones. La cooperación se realizó por medio de trabajos y conferencias encaminadas a mejorar lo desarrollado hasta entonces. En 1989 se iniciaron los trabajos para instrumentar, de forma experimental, la planificación continua en la provincia de Matanzas, lo cual se extendió después a las provincias de Villa Clara, Granma y Holguín; dicha experiencia se amplió aún más en el plan del año siguiente. En 1991 se aplicó la planificación en escala reducida, que contribuyó a hacer menos voluminoso el trabajo de representación del plan, con el consiguiente ahorro de modelos y tiempo.

Al inicio de la década de los años 90 el país se vio obligado a enfrentar una contracción de su economía, la que estuvo acompañada de la desaparición del campo socialista en Europa y el recrudecimiento del bloqueo que ejerce los Estados Unidos;

² Véase Selección de temas de conferencia de Horst Kummel [Juceplan, 1988 y 1989: 43].

algunos aspectos que caracterizaron esos años de crisis, son:

1. Caída del Producto Interno Bruto en un 35% entre 1989-1993.
2. Reducción de las importaciones a precios corriente en un 75% en esos cuatro años (de 8000 a 2000 MMP).
3. Pérdida acelerada de mercados tradicionales, de precios, tarifas y créditos preferenciales (blandos).
4. Déficit del Presupuesto Estatal en un 33% del PIB en 1993 (5000 MMP).
5. Desbalance comercial externo.
6. Exceso de liquidez en las finanzas internas (11.0 MMP en 1993).
7. Utilización de las capacidades productivas en un 30% como promedio.
8. Insuficiencia de alimentos, energía, insumos, inversiones, equipos (medios fundamentales de producción y consumo).
9. Descenso de la eficiencia, caída de la motivación laboral e incremento del subempleo.

Al enfrentar la crisis económica de los años 90 y debilitarse la planificación como instrumento regulador del funcionamiento de la economía, pierde vigencia la planificación territorial; a nivel central y en las provincias (se mantienen solo prácticamente la atención a la subordinación local y llega a desaparecer el área funcional independiente en la estructura del órgano central de planificación). Sin embargo la economía local y territorial juega un rol ante tal situación económica. En esas condiciones, necesariamente hubo que concentrarse en la solución de los problemas más inminentes y postergar por un tiempo la visión a largo plazo. Para algunos, parecía que era casi imposible elaborar previsiones sobre el futuro ante un entorno difícil y hostil y en

condiciones de elevada incertidumbre. Con la evolución de las transformaciones económicas puestas en marcha desde inicios de los años 90, pero más aceleradamente desde 1993, se introdujo un conjunto de factores de cambio en la planificación en general, que pueden sintetizarse seguidamente:

1. Cambios en las relaciones de propiedad; aparición de nuevas formas de propiedad y nuevos actores económicos (empresas mixtas, UBPC, trabajadores por cuenta propia).

2. Modificación a la forma de ejercer el monopolio del comercio exterior; descentralización de la gestión económica externa.

3. Reestructuración de los OACE (nuevas estructuras y funciones); mayor autonomía empresarial.

4. Modificación de las formas organizativas de propiedad estatal (nuevos tipos de empresas estatales, como las corporaciones y otras).

5. Surgimiento de esquemas de autofinanciamiento en divisas (posteriormente ampliados paulatinamente y que evolucionaron hacia los Presupuestos de Ingresos y Gastos en Divisas), ante la inviabilidad del sistema de balances materiales por falta de sustentabilidad financiera.

6. Cambios en la forma de operar los recursos (son los consumidores los que reciben el recurso y no los productores; esto implica que lo pueden emplear donde sea más eficiente y por tanto obliga a mayor competitividad en los productores nacionales).

7. Diferente correlación plan-mercado: ampliación de las relaciones monetario-mercantiles (mercado agropecuario, mercados industriales, mercado de trabajadores por cuenta propia).

8. Legalización de la tenencia y circulación de divisas; vía de acceso a ingresos no vinculada al trabajo (remesas); creación de mercados en divisas; funcionamiento de economía monetaria dual.

9. Proceso de saneamiento financiero interno que modifica formas de gestión, de distribución y de consumo.

Según se fueron enfrentando estos cambios, que comenzaron por el Plan Anual, se hizo evidente la necesidad de trabajar con un horizonte temporal a mediano plazo ante la insuficiencia de los planes anuales. La visión a mediano plazo se necesita para sustentar la toma de decisiones en términos de estrategia, de política económica y de sistema de dirección.

En las nuevas condiciones es muy importante el cambio de enfoque para acometer los trabajos de mediano y largo plazo; de tal forma, las premisas en que se asienta la planificación para dicho horizonte temporal pueden resumirse en:

1. Pérdida de las condiciones de aseguramiento que había en los Planes Quinquenales.

2. Considerar el mayor nivel de incertidumbre que se presenta a mediano y largo plazo.

3. Tomar en cuenta los cambios en el marco organizativo e institucional.

4. Diversidad de agentes económicos, asociada a la coexistencia de diferentes formas de propiedad. Se reconoce que la espontaneidad es posible.

5. Restricciones externas activas, dadas por la complejidad del entorno mundial y por la particular situación de Cuba por estar bloqueada.

Se modifican también los principios de trabajo: no se parte ya de enmarcamientos,

sino de potenciales, restricciones y alternativas de cada esfera, para después construir variantes compatibles; se somete a análisis la viabilidad financiera de las proyecciones ramales, en función de la nueva forma de asignar los recursos; se emplean análisis de sensibilidad; los cambios organizativos e institucionales pasan a formar parte de la propia proyección; se concibe la elaboración de variantes en cuanto a logros posibles, decisiones y factores externos; se elaboran estrategias respecto a los factores externos y los agentes económicos.

Todo lo anterior exigió un cambio en los métodos de trabajo que prevalecieron hasta finales de los años ochenta, consistente fundamentalmente en la proyección o pronosticación empleando enfoques de tipo genético, y pasar a emplear métodos adecuados a las nuevas condiciones.

En este sentido, se consideró la metodología de escenarios, basada en los conceptos de la prospectiva estratégica, como integradora de los nuevos principios. En ella puede encontrarse un enfoque pro-activo, con cierto balance entre extremos: se reconoce que hay elementos de incertidumbre, de espontaneidad; pero que al propio tiempo hubo capacidad de actuar, de diseñar el futuro, empleando para ello diversos métodos.

Las medidas que se adoptan para lograr establecer los principales equilibrios macroeconómicos, comienza con un proceso de recuperación de la economía en 1994, replanteándose la necesidad de rediseñar la metodología para la elaboración de planes anuales.

Con la reorganización de los Organismos de la Administración Central del Estado se crea el Ministerio de Economía y Planificación (MEP) en 1996 quien asume

las funciones de la Junta Central de Planificación. A partir de 1997 se revitaliza el trabajo de planificación territorial tanto nacional como local, rescatándose el papel de las Direcciones Provinciales de Economía y Planificación como estado mayor de la economía en el territorio.

A mediado de 1996 se retoman las proyecciones a mediano plazo con la elaboración de los Escenarios Económicos y Sociales hasta el año 2000; que cubre el espacio que en los trabajos de predicción desempeñaron los planes quinquenales. Paralelamente, esta técnica se trasladó de forma experimental a un grupo de territorios seleccionados, tomando como pivote los trabajos de ordenamiento territorial de planificación física, lo que se conjugó con la aplicación de métodos de prospectivas, en la búsqueda de alternativas tendente a encauzar el desarrollo de forma planificada, propiciando un desarrollo económico social desde la base.

Por otra parte el Ministerio de Economía y Planificación trabaja en la configuración de los Escenarios Económicos y Sociales hasta el 2010, así como en la elaboración de 13 Programas Estratégicos de Desarrollo Económico que abarcan un grupo de actividades que resultan determinantes para un avance progresivo hacia la solución en el mediano y largo plazo de los problemas fundamentales de la economía y de este modo propiciar una trayectoria de desarrollo estable y sostenida. Estos programas a su vez se expresan espacialmente en aras de continuar la gradual reducción de las desproporciones entre los territorios.

La situación económica de Cuba en los últimos años y en especial en el 2008, está marcada en lo fundamental por la incerti-

dumbre económica que caracteriza la situación internacional que tuvo su origen en la crisis financiera, y derivó en la actual crisis económica, por los gastos en resarcir los daños ocasionados por los tres huracanes que afectaron al país (Gustav, Ike y Paloma) durante el 2008, lo cual motivó desembolsos por una cuantía aproximada de 10 mil millones de dólares, a esto se suma la subida de los precios de los combustibles y alimentos, así como la caída del precio de productos básicos de exportación como es el níquel y el azúcar, todo lo cual hace que en el 2008 el saldo de las exportaciones y la sustitución de importaciones, no logran atenuar, ni el descuadre en la balanza comercial, ni las tensiones financieras que el país enfrenta.

En esta última etapa y sobre todo del 2000 y el 2008 han incidido significativamente los siguientes elementos:

1. Las relaciones de intercambio con

Venezuela y otros países de América Latina en los marcos de una nueva concepción de integración, sobre bases de una nueva alianza ALBA.

2. La ampliación de relaciones económicas y comerciales con China, Rusia y otros países.

3. Los niveles de producciones de petróleo y gas alcanzados, sobre todo en la parte norte del occidente del país, localizado básicamente entre La Habana y Matanzas.

4. Considerable producción de níquel favorecida con precios moderados a nivel internacional.

5. Crecimiento sostenido del arribo de turistas, a pesar de la crisis de este sector a nivel internacional.

6. Tendencia al incremento de los ingresos en el sector del turismo, unido a una mayor eficiencia del sector.

7. Incremento de las exportaciones de

TABLA. 1
CUBA. PARTICIPACIÓN POR CLASE DE ACTIVIDAD EN EL PIB DE 1989 A 2007 EN %

Sectores	1975	1989	1996	2001	2004	2006	2007
Primario	14.00	10.00	8.46	7.75	6.95	4.80	5.79
Secundario	31.00	35.00	23.66	21.50	19.03	18.30	18.14
Terciario	55.00	55.00	67.88	70.75	74.02	76.90	76.07
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Cálculos de los autores a partir de información oficial de Anuario Estadístico de Cuba del 2007. Pág. 131. (Edición del 2008).

TABLA. 2
CUBA. OCUPADOS Y PARTICIPACIÓN EN EL PIB POR CLASE DE ACTIVIDAD. 2002

Sectores	% de ocupados	Participación en el PIB
Primario	22.06 %	7.49%
Secundario	18.39 %	20.46%
Terciario	59.55 %	72.05%

Fuente: Cálculos de los autores a partir de información oficial de Anuario Estadístico de Cuba del 2007. Pág. 131 y 169. (Edición del 2008).

productos biotecnológicos y medicamentos.

En esta etapa tiene particular interés la estructura económica de los sectores que conforman el Producto Interno Bruto; de este modo se puede apreciar que las actividades terciarias van ganando valor en los últimos años.

En el aporte al PIB por clase de actividad se observa el peso que tiene en la economía el sector terciario, el que ha estado basado en un crecimiento significativo del turismo; al comparar cada año con la estructura de ocupación por clase de actividad económica, como puede ver seguidamente en las tablas 2, 3 y 4; se aprecia un mayor peso en el sector terciario, frente a una contracción significativa del aporte del sector primario; aquí inciden varios factores, pero esto obedece básicamente a la reestructuración de la agroindustria azucarera y los bajos niveles de productividad y

eficiencia que ha tenido este sector, donde se considera hay grandes reservas productivas y todavía las actividades que aquí se contemplan distan mucho de ser rentables y eficientes; esto explica en parte las razones básicas, del por qué crece el PIB en Cuba, pero no la productividad del trabajo y la eficiencia a nivel global, aspectos para los que se adoptan políticas y se trabaja encaminado a revertir dicha situación.

Los resultados alcanzados durante más de una década en el turismo, la prestación de servicios de salud, en los servicios de deporte, en servicios técnicos especializados y en otras ramas del sector terciario, ha motivado un incremento sustancial de la actividad de este sector, tal y como se refleja en las cifras que aparecen en las tres tablas anteriores.

En esta etapa obligada referencia revisite el análisis del desempeño que ha tenido la

TABLA .3
CUBA. OCUPADOS Y PARTICIPACIÓN EN EL PIB POR CLASE DE ACTIVIDAD. 2006

Sectores	% de ocupados	Participación en el PIB
Primario	19.3 %	4.80 %
Secundario	17.5 %	18.30 %
Terciario	63.2 %	76.90 %

Fuente: Cálculos de los autores a partir de información oficial de Anuario Estadístico de Cuba del 2007. Pág. 131 y 169. (Edición del 2008).

TABLA .4
CUBA. OCUPADOS Y PARTICIPACIÓN EN EL PIB POR CLASE DE ACTIVIDAD. 2007

Sectores	% de ocupados	Participación en el PIB
Primario	19.27 %	5.79 %
Secundario	15.76 %	18.14 %
Terciario	64.97 %	76.07 %

Fuente: Cálculos de los autores a partir de información oficial de Anuario Estadístico de Cuba del 2007. Pág. 131 y 169. (Edición del 2008).

economía en las últimas dos décadas, donde se aprecian variaciones significativas del PIB; aquí se muestra el periodo crítico que atravesó la economía Cubana en la década de los 90, lo que estuvo motivado básicamente por el derrumbe del campo socialista, la desintegración de la Unión Soviética, los efectos del bloqueo estadounidense y la débil organización del aparato productivo; sin embargo a partir del año 2000 la economía cubana crece a un ritmo promedio anual superior al 6%, a pesar de los efectos adversos de la crisis económica internacional, los daños en la agricultura motivados por la sequía y los efectos negativos ocasionados por los meteoros que han azotado a la isla en estos años.

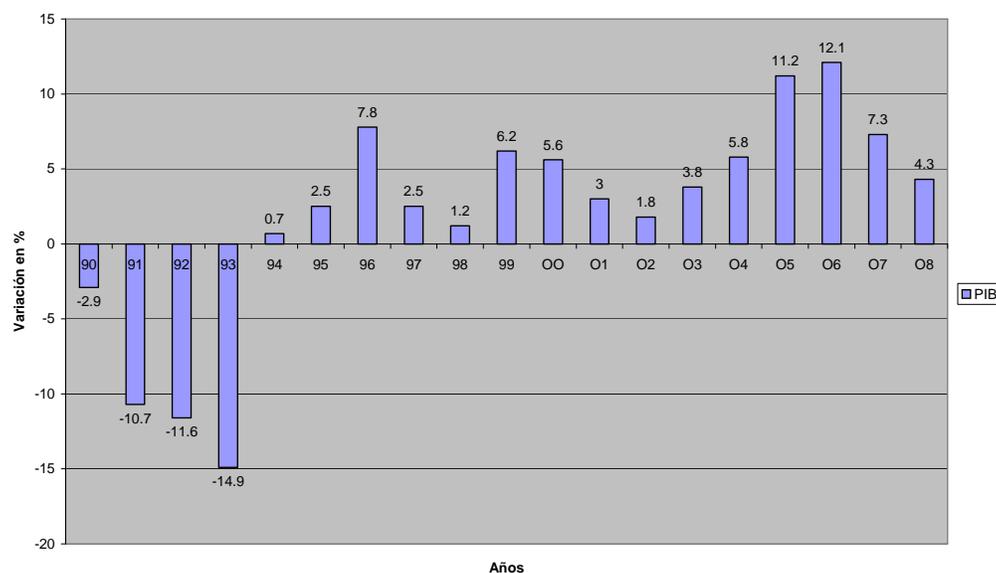
La planificación territorial como base de la economía; etapas del proceso de planificación

Para el mejor desempeño de la economía a escala territorial se utiliza la planificación, la que se apoya en enfoques interdisciplinario, y tiene como objetivo atenuar las desproporciones socioeconómicas mediante un desarrollo equilibrado de cada uno de los territorios que conforman el país.

La planificación territorial comprende un conjunto de etapas,³ que están relacionadas entre sí y según la amplitud o estrechez

³ En este caso se entiende la etapa como una parte componente del proceso que conforma un todo y no un avance parcial del mismo.

GRÁFICO 1
PRODUCTO INTERNO BRUTO DE CUBA



Fuente: Elaboración propia a partir de información oficial de los Anuarios Estadístico de Cuba del 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y documentación consultada por los autores.

de este proceso se podrán encontrar mayores o menores posibilidades de planificación. Más que diferencias, existen puntos comunes entre los enfoques metodológicos o paradigmas de planificación que permiten proponer un proceso integrado por cinco etapas que contienen tanto insumos como productos de la planificación.

La Planificación Territorial incide en aspectos de carácter político, económico, social e ideológico. Desde la primera etapa

del proceso de Planificación Territorial se preparan las condiciones para introducir cada uno de estos componentes y desde el diagnóstico ya se comienza a moldear el futuro desde una perspectiva ideológica, es decir el diagnóstico no es como algunos piensan, una pieza neutra del proceso de planificación.

Las siguientes etapas del proceso de Planificación Territorial (Figura 1) deberán ser consideradas como subpartes de un

FIGURA 1



Fuente: Méndez Delgado, Elier (2001).

proceso continuo de exploración de un grupo variado de agentes económicos.

Diagnóstico

Esta etapa es concebida como de investigación y estudio, pues permite tener una percepción de la realidad territorial en su vida económica y social; recibe principalmente tres aportes generales: información, teorías y técnicas de análisis. Estos elementos ya comienzan a estar influidos por los gestores del desarrollo, reflejando así que esta etapa no es una pieza neutra del proceso de planificación como algunos piensan. Los productos de esta etapa son:

Descripción de las unidades básicas de

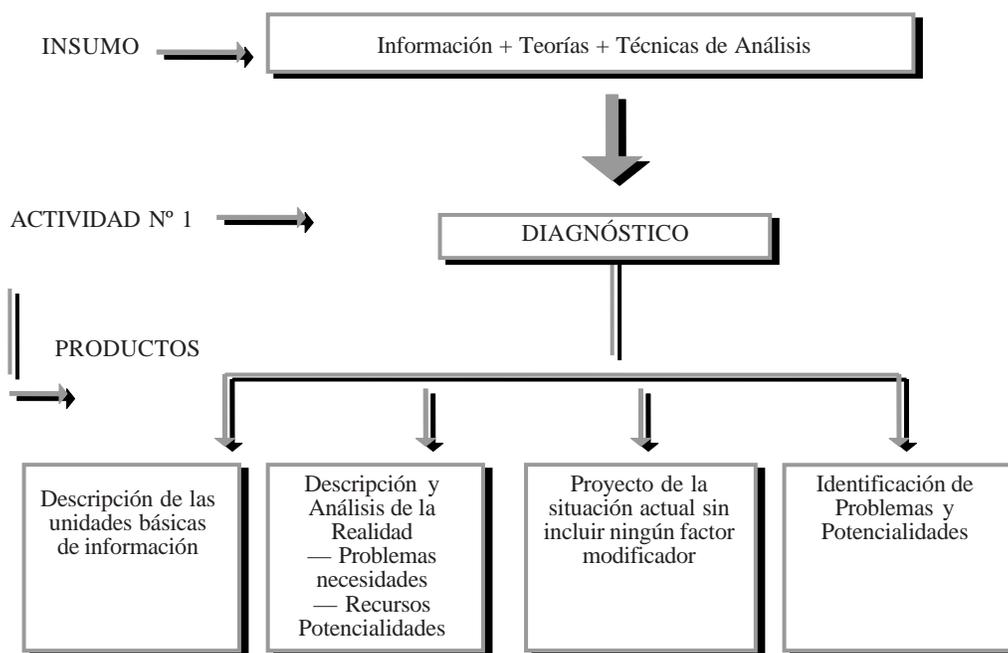
información para validarlas y ver su representatividad.

Descripción e interpretación de todos los antecedentes recopilados, fase esencial que permite explicar la realidad analizada.

Proyección de la situación actual sin incorporar ningún factor modificador. Identificación de problemas y potencialidades, fase clave de esta etapa pues individualiza y dimensiona los obstáculos y las oportunidades que existen en la realidad sujeta a análisis.

El diagnóstico de una economía territorial tiene como principal propósito *medir el nivel de desarrollo alcanzado por sus localidades*, sin embargo puede que exis-

FIGURA 2
ETAPA DE DIAGNÓSTICO



Fuente: Méndez Delgado, Elier (2001).

tan diagnósticos parciales que caractericen a determinada actividad; para cada caso se recomienda utilizar indicadores que permitan conocer los síntomas de ese desarrollo, por lo que será necesario tener en cuenta las limitaciones de la información al nivel territorial para este tipo de estudio.

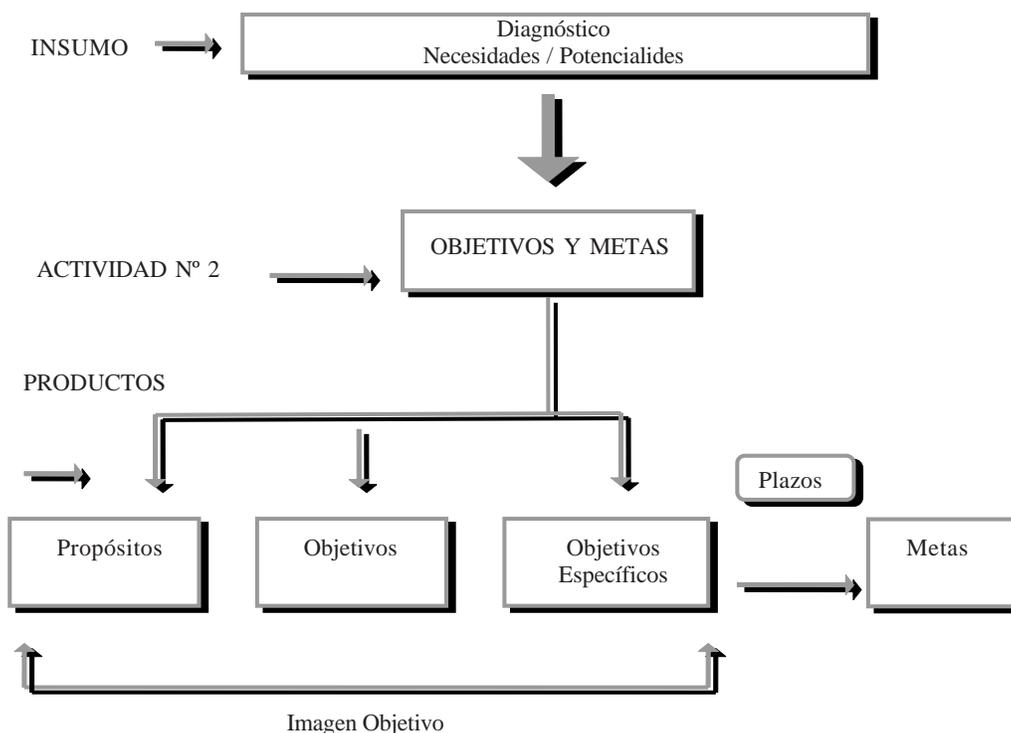
La etapa del Diagnóstico se puede sintetizar en el esquema que se muestra en la Figura 2.

Objetivos y metas

Esta etapa consiste en formular la situación

que se desea alcanzar en los diferentes niveles en un horizonte temporal dado (objetivos superiores, generales y específicos). La formalización de estos tres niveles de objetivos es la imagen “objetivo” que representa lo que se desea alcanzar como situación final, producto de la intervención y el aprovechamiento de las oportunidades potenciales. En la medida que estos objetivos se expresen cuantitativamente y se asocie su logro a un determinado plazo o período de tiempo se está en presencia de las metas (véase Figura 3).

FIGURA 3
ETAPA DE OBJETIVOS Y METAS



Fuente: Méndez Delgado, Elier (2001).

Estrategia

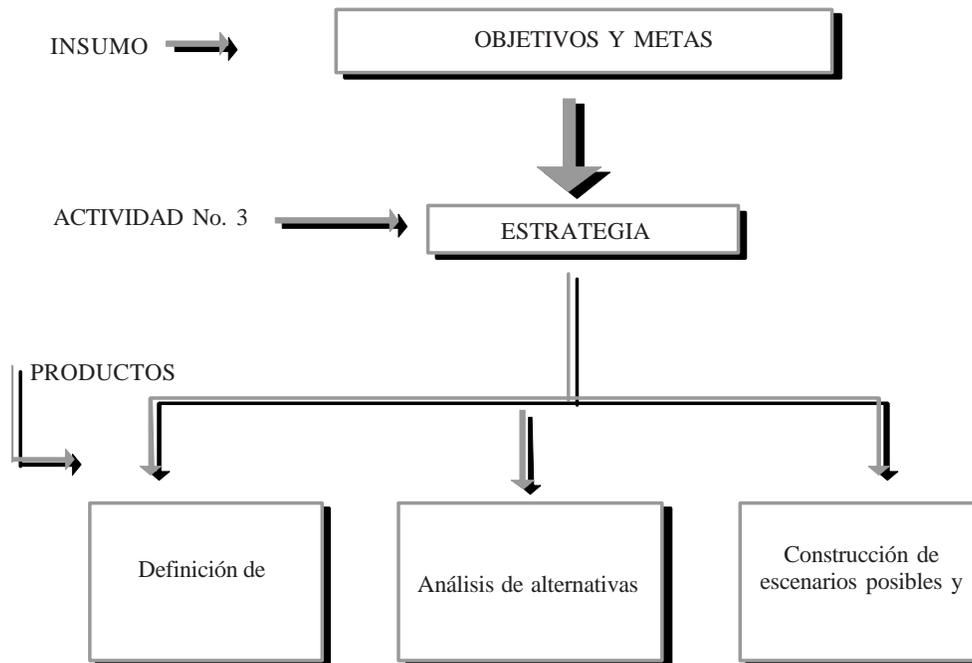
Es la forma de cómo hacer algo; es un procedimiento que implica un análisis de alternativas, de carácter global y permanente para identificar y establecer las acciones fundamentales (o estrategias) que deberán ser introducidas durante el proceso de planificación. Esta acción se realiza según una secuencia temporal determinada en el marco de viabilidad general y factibilidad técnica. Se configura una trayectoria que conduzca al cumplimiento de los objetivos y metas establecidas. Es preciso que

en su diseño se definan prioridades y se planteen escenarios posibles según las tendencias diseñadas y escenarios deseables, a la luz de los cuales se analicen las variables consideradas (Véase Figura 4).

Políticas

Las líneas de acción estratégicas (véase Figura 5) establecen el marco básico para definir las medidas fundamentales de políticas y para elaborar los proyectos de inversión de carácter estratégico. Estas políticas son por cierto un instrumento utilizado tanto

FIGURA 4
ETAPA DE ESTRATEGIA



(Fuente: Méndez Delgado, Elier. 2001)

An error occurred while printing this page.
Error: **typecheck** Offending Command: **setcolor**
Suggestions:

en el sector público como en las empresas en su proceso de planificación.

Las políticas son los principios por medio de los cuales se usa la autoridad para orientar el comportamiento de los actores y para ordenar a los organismos y responsables que deben realizar las acciones planteadas en los objetivos, las metas y las estrategias.

Condición indispensable de esta etapa es que se formulen tantas políticas como objetivos se hayan planteados.

En esta etapa también se alcanza la máxima concreción a través del proceso de formular y evaluar programas y proyectos.

Control y Apoyo

El control periódico de la ejecución del plan, además de conocer sus desviaciones reales y sus causas así como la adopción de medidas con el propósito de rectificar o erradicar deficiencias, permite además apreciar como se van cumpliendo los objetivos y metas propuestas, al tiempo que posibilita ajustar las políticas en función de los proyectos y programas de inversión que se están realizando.

Los instrumentos de control y evaluación dependerán del tipo de acciones implementadas, de la participación asociada a los procesos de planificación y de los horizon-

FIGURA 5
ETAPA DE POLÍTICAS

