

# Planificación y ordenación territorial en Cuba desde 1959: barreras institucionales actuales y perspectivas

Patricia RAMOS HERNÁNDEZ (1) & Rubén C. LOIS GONZÁLEZ (2)

(1) Profesora del Departamento de Planificación. Universidad de La Habana &  
(2) Catedrático de Geografía. Universidad de Santiago de Compostela.

**RESUMEN:** El análisis que se propone intenta explicar las distintas fases que ha seguido la planificación del territorio en Cuba desde el triunfo de la Revolución en 1959. Se parte de una hipótesis general, que en los países de economía planificada de inspiración soviética casi siempre la planificación del territorio ha estado subordinada a la económica. También, que la escala estatal de decisión se impone a la local y provincial. No obstante, el estudio de las tres fases históricas que se pueden distinguir en la Cuba postrevolucionaria ofrece importantes matices. Se parte del modelo soviético clásico de centralización y predominancia del economicismo. En los 1990 la caída de la URSS abre un periodo de desconcierto, donde incluso se cuestiona el hecho de planificar. Por último, desde hace unos años se pretende combinar eficiencia planificadora con mayor autonomía de las autoridades locales y provinciales, y una superior consideración del territorio como variable a tener en cuenta en los planes de desarrollo general de la economía. A lo largo del trabajo, se aportan numerosas referencias sobre leyes, planes y acuerdos políticos que han marcado la evolución de las prácticas planificadoras en Cuba en el último medio siglo. Al finalizar, se tratan algunos aspectos del marco regulatorio e institucional prevaleciente que entorpecen la práctica de planificación de los territorios en Cuba enunciándose los retos y las perspectivas que enfrenta el país en el momento actual.

**DESCRIPTORES:** Planificación territorial. Ordenación del territorio. Economía planificada. Poder popular. Plan.

## 1. Introducción

La Ordenación y Planificación territorial se definen como una dimensión de las políticas públicas desarrollada desde principios y mediados del siglo XX, pero fundamentalmen-

te (y esto puede sonar a contradicción) en los países de economías capitalistas reguladas por el mercado. De hecho, los manuales más utilizados sobre el tema coinciden en afirmar que las medidas adoptadas por F.D. Roosevelt para salir de la crisis del 1929, mediante la realización de grandes obras públicas y la generación

Recibido: 12/09/2012; Revisado: 12/03/2013  
correo electrónico: patricia@fec.uh.cu;  
rubencamilo.lois@usc.es

de empleo, deben considerarse el inicio formal de la Ordenación del Territorio contemporánea, a la que luego seguirían los planes de desconcentración de Londres y de creación de *New Towns* en el Reino Unido o de corrección de los desequilibrios regionales en toda Europa. No podemos olvidarnos que la URSS y los países de Europa oriental también abordaron políticas de creación de nuevas ciudades, de ordenación de regiones industriales o de división territorial de las actividades productivas en el marco del Consejo de Ayuda Mutua (el CAME o COMECON). No obstante, autores como el geógrafo HARVEY (1990), y NOVE (1987), coinciden en que el hecho de que K. Marx ubicara su centro de atención distante de los aspectos territoriales, llevó a una interpretación errónea de la planificación territorial en el ámbito soviético de economía centralizada, siempre subordinada a objetivos económicos, rigidamente determinados. Se podría decir que existía planificación económica acompañada de racionalización territorial de determinados procesos, pero no una auténtica Ordenación y Planificación territoriales, donde esta variable territorial/espacial interacciona con la economía, con los objetivos productivos, en una relación que tiene como objetivo coordinar ambos elementos (no subordinar uno al otro).

Por lo tanto, la cuestión a abordar en este trabajo será el estudio de las diferentes etapas que ha seguido la Planificación territorial en Cuba, un país de economía planificada. Con este fin, el texto se centra en el concepto estricto de Ordenación del Territorio, tal y como lo han definido diferentes autores y escuelas nacionales (MERLIN & CHOAY, 1998; ZOIDO & *al.*, 2000, 2013; LEVY & LUSSAUT, 2003; CAVES, 2005;). Para el caso de Cuba, un conjunto de intervenciones públicas que se desarrollan en la escala supralocal, provincial y regional, tratando de corregir las desigualdades territoriales, lograr el acceso ciudadano a determinados servicios y la eficiencia económica en función de la complementariedad productiva entre unos espacios y otros, y evitar procesos de excesiva concentración del crecimiento urbano, entre un conjunto amplio de objetivos. En consecuencia, se concibe la Planificación Territorial como algo diferenciado de la teoría y el diseño de la ciudad futura, que en el caso cubano tan bien ha analizado R. Segre en los últimos decenios (SEGRE, 1970, 1987 y 2003), así como algún autor español en épocas recientes (PONCE & LABORÍ, 2001; PONCE, 2007). Resulta evidente que la política de la vivienda en la Cuba revolucionaria, y las diferentes fases que ha seguido, es un tema de enorme interés, pero que ya ha sido suficientemente

caracterizado por los autores citados y al que no prestaremos atención. También las propuestas de unidades vecinales o intervenciones emblemáticas como las realizadas en La Habana del Este. Por el contrario, nuestro discurso se centra en los mecanismos planificadores, sus resultados y desajustes, hasta llegar al momento actual en el que se anuncian una serie de reformas en las intervenciones territoriales, pero que todavía no se han concretado. A este respecto, debemos recordar que la Ordenación del Territorio es un ámbito de conocimiento multidisciplinar y que, si bien la arquitectura y el urbanismo tienen mucho que decir en la misma, aquí se ha adoptado un enfoque que privilegia el análisis de los mecanismos y resultados ordenadores, desde una perspectiva que considera de forma prioritaria el discurso económico, político y de las escalas territoriales de poder relevantes.

En las siguientes páginas nos vamos a plantear el análisis de la dinámica seguida por la planificación territorial en Cuba desde la Revolución de 1959. Una planificación desarrollada en un contexto de economía regulada, que en los niveles locales ha quedado sujeta a los vaivenes asociados a un menor o mayor grado de centralización en las diferentes etapas históricas, pero definitivamente influida por la lógica nación impuesta en la dinámica del establecimiento de las prioridades. Las fases por las que se ha transitado han variado forzadas por las circunstancias: desde un modelo que imitaba al de la URSS hasta principios de los 1990 se pasó a una etapa de marcada desorientación sobre qué hacer y de crisis, para que la planificación tomase un nuevo impulso a comienzos de este siglo, asumiendo en la actualidad el programa de reformas que defiende la dirección del Partido Comunista. El esquema del artículo es simple, comenzaremos con una breve reflexión teórica sobre la ordenación y la planificación territoriales desde una perspectiva comparada (o internacional), luego se va desgranando la experiencia cubana de planificación a partir de 1959, un tercer epígrafe se consagra a las barreras institucionales (o problemas de coordinación y del marco regulatorio) que frenan una adecuada política de planificación en los territorios de Cuba y el cuarto, y último, apunta la orientación de algunas de las reformas que se están impulsando hoy en día en esta materia. En definitiva, se pretende desarrollar un análisis académico de un aspecto poco conocido de la ordenación y la planificación territorial: su práctica, fortalezas y carencias en una nación iberoamericana de economía controlada por el Estado.

## 2. El estudio de la ordenación y planificación territorial desde una perspectiva de investigación hispano-cubana

Como se habrá apreciado, el presente artículo parte de un análisis elaborado desde una doble perspectiva. Por una parte, se trata de la visión de un profesor e investigador español con diversos estudios de planificación territorial, que observa desde fuera y de modo sólo introductorio la realidad cubana, a partir de los conceptos y criterios elaborados en Europa occidental. Por otra, la documentación procede de un extenso trabajo de investigación realizado por una profesora cubana, que trata de demostrar la importancia de los criterios territoriales de ordenación y planificación para una mejor eficiencia económica de la isla y una mayor calidad de vida de sus habitantes.

A partir de esta aclaración, se debe recordar que la ordenación del territorio significa, a la vez, dos cosas diferentes, pero complementarias. Estamos ante una disciplina académica cultivada por arquitectos, geógrafos, urbanistas, ingenieros, economistas y otros científicos sociales, que procura definir los elementos fundamentales de la dinámica territorial de una región o espacio subregional para detectar sus principales desajustes (crecimiento desequilibrado, excesiva concentración urbana, impactos medioambientales, etc.) y plantear un nuevo modelo territorial más eficiente de desarrollo (sostenible, inteligente, integrador, etc.) (ZOIDO & *al.*, 2000; EU2020, 2010). Nos encontramos ante un ámbito de conocimiento interdisciplinar, con una evidente voluntad aplicada: la corrección de los desajustes espaciales, económicos y demográficos que se detectan en un determinado territorio. Por otra parte, Ordenación del Territorio se refiere a un conjunto de políticas públicas con incidencia en una provincia o región, y destinadas a corregir desigualdades en el desarrollo, controlar los procesos de concentración del crecimiento, impedir impactos ecológicos irreversibles y destinadas a procurar finalmente una mejor calidad de vida a la población (ZOIDO & *al.*, 2000). En definitiva, se trata de una serie de acciones impulsadas por la administración pública que toman por objeto al territorio y procuran que la organización del mismo minimice sus desajustes internos. A partir de estos dos significados, es preciso señalar que en España las políticas territoriales han tratado históricamente de corregir los desequilibrios regionales, definir un marco básico de referencia para las infraestructuras y favorecer una mayor calidad de

vida en el contexto del estado de bienestar, a través de una mejor asignación de los recursos destinados a la dotación de instalaciones hospitalarias, educativas y de servicios sociales. En Cuba, aunque con similares objetivos de corrección de desigualdades, la planificación territorial ha dependido tradicionalmente de la económica, ha estado sujeta a una toma de decisiones muy centralizada, y sólo en los últimos años se pretende dar protagonismo a las entidades locales y provinciales para utilizar las potencialidades territoriales como un factor básico de eficiencia productiva.

Si se toma como referencia el modelo español, y europeo en general, se observa que una estructura compleja de poder se resuelve a diferentes escalas de gobierno (HILDEBRAND, 1996; PUJADAS & FONT, 1998). Cada escala se caracteriza por una serie de fortalezas y de debilidades de gestión, que se traducen en las políticas de Ordenación del Territorio y del urbanismo. De hecho, aunque a mediados del siglo XX los Estados-nación cumplían un papel hegemónico en la definición de las grandes líneas de la Planificación del territorio, en la actualidad su importancia ha decaído (DEYON & FRÉMONT, 2000). La ordenación impulsada desde las capitales de los países puede fijar tanto los grandes criterios de planificación territorial como las políticas tendentes a crear un sistema urbano equilibrado, el diseño de una red integrada de grandes infraestructuras de comunicación, la corrección de los índices generales de desarrollo económico contrastado a nivel regional y la relación entre un tipo de gobierno eficiente y el crecimiento económico. No obstante, la escala estatal es demasiado rígida y está alejada de los ciudadanos como para fijar modelos territoriales acertados a nivel local, comarcal o regional, para detectar qué conglomerado de recursos y actividades de un territorio se deberán privilegiar para un desarrollo armónico, y para favorecer las potencialidades que una ciudad o un espacio rural deben aprovechar de inmediato. Por eso, en buena parte de los países en los últimos decenios se han potenciado los ámbitos regionales y locales de planificación, que se consideran más próximos a la realidad y cercanos al ciudadano y, por lo tanto, más eficientes. Se entiende que estas escalas permiten elaborar diagnósticos y objetivos territoriales ajustados a las posibilidades futuras del territorio, así como introducir mecanismos de autocorrección en los planes implementados de manera automática. En definitiva, la Ordenación del Territorio necesita una materialización a diversos niveles, con preeminencia del local y regional/provincial, siempre teniendo en cuenta

los objetivos económicos y planes de crecimiento del Estado-nación.

Uno de los requisitos imprescindibles en el momento de llevar a cabo una planificación territorial de calidad es la utilización de todos los instrumentos disponibles para efectuar un correcto diagnóstico, cartografiado y consulta a los actores más relevantes del lugar de las características y potencialidades del mismo. En contextos de menor desarrollo de las prácticas de Ordenación del Territorio, como puede ser el caso de Cuba, el instrumental para la realización de análisis y diagnósticos a escala local y provincial suele ser más precario, dependiente de la transferencia de informaciones de instancias centralizadas de poder y menos preciso conforme nos alejamos de La Habana. En primer término, se necesita dotar de recursos a los organismos e instituciones destinadas a diseñar la planificación en los ámbitos más próximos a los ciudadanos. En segundo lugar, es preciso acometer una mayor producción de mapas y de recursos cartográficos a escalas de representación precisas, algo que en bastantes ocasiones no ocurre. El tercer aspecto a señalar, la consulta a los actores locales y provinciales, requiere de flexibilidad en los protocolos de trabajo. Como tendremos ocasión de comprobar en el análisis evolutivo de la Planificación en Cuba desde 1959, el poder central ha ido creando diversas instancias de asesoramiento en las decisiones de planificación. Sin embargo, esta estructura todavía parece demasiado formal, rígida, cuando la práctica de la ordenación debe ir incorporando la voz de diversos grupos y personas interesadas en la definición de un modelo de desarrollo territorial coherente, donde se refleje su opinión. La planificación requiere vías participativas. De hecho, no puede ser controlada por grandes grupos económicos que la manejen desde sus intereses particulares, ni depender de instancias alejadas y centrales de poder que, en numerosas ocasiones, prefieren elaborar un documento vacío, que sólo cumpla con el trámite de su aprobación, que otro de carácter más autocrítico, pero que fije un objetivo de mejora de la calidad de vida y eficiencia económica en el ámbito al que se aplica.

Basándonos en todo lo que acabamos de afirmar, la práctica de la Planificación Territorial requiere de flexibilidad institucional para ser efectiva y, al mismo tiempo, la elaboración de documentos ordenadores ayudará a formalizar sistemas de mejor gobierno a diversas escalas. Así, un requerimiento de la Ordenación consiste en recabar informaciones, diagnósticos y recomendaciones procedentes de los

niveles local-regionales en un proceso que demanda un flujo de relación continua y horizontal entre distintos ámbitos administrativos y/o de responsabilidad. También está obligada a realizar un intenso trabajo de campo que supere la simple recolección mecánica de datos estadísticos o territoriales que distintas instituciones pueden elaborar. Las informaciones sobre el lugar deben ser comprobadas, siguiendo criterios de verificación rápidos, flexibles e independientes. Una vez elaboradas las primeras versiones del Plan, las mismas serán revisadas y sometidas a alegaciones por un conjunto amplio de actores tanto públicos como económicos, sociales o representativos del sentir de la ciudadanía. Finalmente, los documentos de Ordenación tienen que proponer prioridades concretas de actuación en la localidad, provincia o región objeto de la Planificación. Estas prioridades serán de obligado cumplimiento y tendrán que contrastarse con otras derivadas de los objetivos de política económica del país en cuestión o de determinadas acciones sectoriales en curso. En todo caso, si surgen disfunciones entre los documentos de Ordenación y otros, las labores de ajuste entre ellos deben partir de considerarlos de igual importancia para la mejora del territorio (un debate horizontal y no de subordinación de unas políticas a otras, en especial respecto a las de corte económico).

El conjunto de aclaraciones conceptuales que se ha planteado tiene interés por cuanto en Cuba históricamente se priorizó la planificación económica sobre la territorial y la escala del Estado-nación sobre las provinciales y locales. Este modelo clásico, tomado de la URSS, caracterizó desde los años 1960 hasta 1990, luego entró en crisis y en la actualidad se pretenden implementar un conjunto de reformas que introduzcan un mayor protagonismo de lo local/regional, o simplemente una autonomía de los territorios para diseñar su modelo de desarrollo eficiente a corto y medio plazos. Los detalles de las distintas etapas seguidas por la Ordenación del Territorio en el país caribeño se detallan en los próximos apartados. La reflexión teórica formulada hasta ahora sólo pretendía aclarar algunas ideas y consensos sobre como formular una planificación de calidad, que las propias autoridades cubanas parecen estar buscando en el período de reformas económicas e institucionales abierto en los últimos años. De hecho, y como ha planteado el arquitecto R. Segre y otros autores (RODRÍGUEZ ALOMÁ, 2002; SEGRE, 2006), las intervenciones territoriales de excepción como las realizadas en el centro histórico de La Habana o en determinadas unidades vecinales modélicas, por

su gestión flexible y su intervención sobre escalas más concretas, se han acompañado de unos resultados muy favorables y permanentes en el tiempo. De acuerdo con lo apuntado previamente, no nos ocuparemos de las mismas, ya que nuestro interés se centra en los procedimientos normativos de la planificación post-revolucionaria.

### 3. La experiencia cubana de planificación territorial en los últimos 50 años (1959-2011)

En líneas generales, podemos comenzar diciendo que si bien los esfuerzos por emprender el camino de la planificación territorial en Cuba (iniciados con posterioridad al triunfo de la revolución de 1959) han arrojado resultados favorables, a la luz de cincuenta años de evolución se observan insuficiencias. Algunas, como resultado de la inexistencia de la más mínima preocupación por el desarrollo territorial equilibrado del régimen previo a la Revolución y otras, por la manera en que el sistema vigente desde entonces las ha instrumentado hasta la actualidad, aspecto al que nos referiremos a lo largo de este apartado.

Para Cuba el año 1959 es la fecha de nacimiento de la planificación, concebida como un instrumento que rebasa los mecanismos tradicionales de regulación y que se convierte en el eje sobre el que sustentar una nueva política económica, inspirada en la de otros países socialistas de la época. En este sentido, algunos autores han analizado en profundidad las insuficiencias del ordenamiento urbano del período anterior a partir de los conceptos de ciudad del «movimiento moderno» aplicado a La Habana, convertida en un centro turístico y de ocio subordinado al mercado norteamericano en los años 1950 (SEGRE, 1987; PONCE, 2007), por lo que no volveremos sobre el tema. Tras el triunfo de la Revolución, en marzo de 1960 fue creada la Junta Central de Planificación (JUCEPLAN) con el designio de fijar los objetivos del Estado en materia económica, formular planes de desarrollo, centralizar la investigación económica, estadística y tecnológica, asesorar a los organismos ejecutores, supervisar la asistencia técnica internacional y realizar funciones coordinadoras.<sup>1</sup> Las obligaciones de la JUCEPLAN no incluían el aspecto territorial, como

ocurría en otras naciones socialistas, donde la lectura economicista del marxismo era inquestionable en esos momentos. En cualquier caso, en la Cuba revolucionaria se consideró que para suplir esta carencia se fundase el Grupo de Planificación Física (mayo de 1960), como departamento del Ministerio de Obras Públicas (MOP), el cual adquirió rango de instituto (Instituto de Planificación Física: IPF) en 1965, y actuó hasta 1975 como el principal responsable de los asuntos territoriales. A este respecto, anótese que el territorio era concebido como simple soporte físico de la planificación productiva, muy en la línea de los planes soviéticos del momento o de las propuestas iniciales de la economía regional de los países capitalistas (MICHEL, 1994; HALL, 1996).

El trabajo del Instituto en estos años se concentró en la reorganización de la actividad agropecuaria, y en la búsqueda de una adecuada distribución de las inversiones productivas y de servicios con el objetivo de minimizar las diferencias existentes entre las regiones del país. El interés por el tema agrícola venía dado por la extensa área de tierras que pasó a ser propiedad estatal a partir de la aplicación de las Leyes de Reforma Agraria,<sup>2</sup> mientras que la búsqueda de una distribución óptima de las inversiones respondía a la necesidad de desconcentrar la producción no azucarera que se aglutinaba fundamentalmente en la provincia de La Habana, capital del país. (PERDOMO, 2000).

No obstante estos elementos, en los años iniciales de la planificación la estrategia de desarrollo territorial se orientó a la toma de medidas para mejorar la situación económica y social de las regiones más atrasadas pero sin abordarse en la práctica de manera integral. Las incipientes metodologías y procedimientos organizativos tomaron en cuenta las cuestiones materiales y globales de la economía pero con un enfoque esencialmente sectorial (LEÓN, 2000). De nuevo, se observa que el espacio es un receptor pasivo de las políticas basadas en el crecimiento y en una mejor redistribución, que por supuesto contempla el reequilibrio regional de modo genérico.

Un hecho que corrobora lo anterior es la ausencia hasta el año 1975 en las *Indicaciones Metodológicas para la elaboración del Plan de la Economía Nacional*, de una sección

<sup>1</sup> Ley No. 757 de 11 de marzo de 1960: Creación de la Junta Central de Planificación. Fue consultada en BELL, & al. (2006).

<sup>2</sup> Aprobadas en mayo de 1959 y octubre de 1963 respectivamente.

dedicada a la planificación del territorio.<sup>3</sup> Si bien la planificación física cubrió un espacio en los estudios y análisis económicos, la planificación territorial fue abordada en forma parcial y limitada a los aspectos del desarrollo de la infraestructura, los servicios educacionales, la salud, el aumento del nivel de vida y las fuentes de empleo, pero no integrada al entonces limitado sistema de planificación nacional.

Múltiples aspectos ejercieron influencia directa en el hecho de que se desarrollara este escenario. Entre ellos, la fuga de técnicos tras la Revolución que propició una escasez de personal cualificado, la falta de información estadística básica sobre la que trabajar, la ausencia del instrumental metodológico y jurídico y de las nociones fundamentales sobre la problemática del territorio, fueron algunos de los más importantes. A estos factores de carácter interno deben sumarse adicionalmente las cuantiosas pérdidas materiales ocasionadas a Cuba por la actitud hostil de las autoridades norteamericanas desde el mismo año 1959<sup>4</sup> (RODRÍGUEZ PADILLA, 2012). No obstante, a pesar de todos estos obstáculos, lo cierto es que no podía esperarse a la llegada de un mejor contexto para dar los primeros pasos.

A partir del año 1975 puede marcarse el inicio de una nueva etapa. Varios factores de carácter organizativo e institucional contribuyeron al advenimiento de una situación potencialmente favorable a la planificación territorial en este período. Podrían señalarse, entre los aspectos de mayor trascendencia, el establecimiento de una nueva División Político-Administrativa (DPA),<sup>5</sup> la creación de los Órganos del Poder Popular (OPP) en el nivel nacional y sus subordinaciones provinciales y municipales, la creación de la Dirección de Planificación Territorial en la JUCEPLAN y de las direcciones de Economía y Planificación en las provincias, así como la integración del IPF en el sistema de planificación con sus respectivas dependencias provinciales. Más adelante, en 1985, se crearían las Direcciones Municipales de Arquitectura y Urbanismo como entidades de subordinación municipal del IPF.

Tanto las dependencias provinciales de Economía y Planificación como las del IPF quedaron sujetas al principio de doble subordinación. Esto significaba que eran conducidas metodológicamente desde la JUCEPLAN y el IPF respectivamente, mientras que administrativamente se subordinaban a los OPP correspondientes. (PERDOMO, 2000).

Por otra parte, a los OPP, particularmente a los Consejos de la Administración Provinciales y Municipales —CAP y CAM respectivamente— les fue encomendada la gestión de un conjunto de actividades productivas y de servicios de interés local. La actividad económica se dividía en dos grandes grupos: el de *subordinación local* a cargo de los OPP y el de *subordinación nacional* liderada desde los ministerios independientemente de su localización territorial. De esta manera, en los territorios confluyen actividades económicas de ambos tipos. Este diseño provocó a la planificación territorial un elevado grado de complejidad que continúa marcando estos procesos en la actualidad (CUERVO & *al.*, 2001; PERDOMO, 2009).<sup>7</sup>

En la Plataforma Programática del Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), celebrado en 1975, se manifiesta un enaltecimiento del papel de la planificación física y territorial en cuanto a la distribución de las fuerzas productivas. Se declara en este documento que:

«(...) el desarrollo de la economía nacional en especial de las nuevas inversiones, se realizará teniendo en cuenta una acertada distribución de las fuerzas productivas en las distintas zonas de desarrollo (...)».

La distribución territorial debía concebirse como principio sobre una base de racionalidad, acercando los centros de producción a las fuentes de materias primas, a la fuerza de trabajo, a las vías de comunicación y a las zonas de abundancia de consumidores, procurando el aprovechamiento de las concentraciones demográficas existentes o sencillamente desarrollando nuevos núcleos urbanos.

<sup>3</sup> Las *Indicaciones Metodológicas para la elaboración del Plan* habían comenzado a emitirse en el año 1962, en virtud de la confección del primer plan nacional.

<sup>4</sup> Según el Informe de Cuba a la ONU sobre los impactos generados por la aplicación del bloqueo económico, comercial y financiero de los Estados Unidos a diciembre de 2011, los perjuicios económicos acumulados hasta esa fecha ascendían a 1.066.000.000.000 dólares. Ver RODRÍGUEZ PARRILLA (2012).

<sup>5</sup> La nueva DPA fue establecida en el país en virtud de la Ley 1304 del 3 de julio de 1976.

<sup>6</sup> Según el Acuerdo 1767 del Consejo de Ministros.

<sup>7</sup> Las actividades correspondientes a la subordinación local cuentan en general, con rectores metodológicos a nivel nacional. Tal es el caso de Salud, Educación, Cultura, Deportes, Justicia, Industria alimentaria, Industria local, Comercio, Transporte, Construcciones y Servicios Comunes, entre otras.

La incorporación de algunos métodos de la planificación del territorio podría situarse también en este momento. Entre los más importantes estuvieron los *esquemas de distribución territorial de las fuerzas productivas* desplegados, con el propósito de definir una estrategia de desarrollo económico y social hasta el año 2000.<sup>8</sup> Este instrumento, que había sido utilizado en varias experiencias internacionales —sobre todo del campo socialista—, ofrecía grandes potencialidades en el aprovechamiento racional de los recursos territoriales y en la equiparación progresiva de los niveles de desarrollo de las provincias.<sup>9</sup>

En esta época, por vez primera, se favorecía la elaboración de esquemas ramales-territoriales en la industria, la agricultura, el transporte, los servicios sociales, así como de esquemas de desarrollo de las provincias que comenzaron a concebirse dentro de los llamados estudios Pre-Plan.<sup>10</sup> Estos esquemas constituyeron en definitiva un método a partir del cual se establecía la continuidad de la estrategia de desarrollo en el plano territorial para el largo plazo.

En la práctica, los mayores adelantos se manifestaron en la planificación física y la consecuente ordenación de los usos del suelo. Además, en este período la solución propuesta para reducir las desigualdades territoriales tuvo un enfoque central, a partir de decisiones nacionales que en ocasiones no dominaban completamente las posibilidades y factores condicionantes en el territorio. El trabajo se limitó por tanto a la organización, ejecución y control de las tareas orientadas por los OPP en los diferentes niveles, notándose el predominio de una planificación del territorio ejercida verticalmente desde fuera del mismo.

A pesar de los aspectos anteriores, puede considerarse que en la etapa comprendida entre 1975 y 1990 fue en la que más se avanzó en la creación de las bases organizativas para el impulso de la planificación territorial. Esta adquiere cierta presencia metodológica y funcional en la elaboración de los planes anuales y

quinquenales, y en la Estrategia de Desarrollo Económico y Social hasta el año 2000. No obstante, los resultados alcanzados en la integración de los aspectos territoriales en el proceso de planificación de la economía en general fueron insuficientes.<sup>11</sup>

En los años noventa el panorama existente complicó aún más la situación de la planificación a partir del contexto excepcional que enfrentó la nación. La caída en el intercambio de bienes y servicios con el Consejo de Ayuda Mutua Económica —países con los que Cuba mantenía alrededor de un 85% de su comercio exterior—, modificó sustancialmente las bases prácticas y teóricas de la planificación en el país, dejándola completamente acéfala al transformar radicalmente el patrón de inserción externa en función del referente socialista soviético.

Esta realidad provocó un debilitamiento del papel de la planificación desde todos los puntos de vista —también se vio afectada la planificación territorial— por lo que muchas de las transformaciones que venían orquestándose quedaron detenidas. En las provincias prácticamente solo se mantuvo la atención a la subordinación local y adicionalmente desapareció la Dirección de Planificación Territorial de la JUCEPLAN. No es hasta 1996 que se reanuda en alguna medida sobre otras bases el trabajo de planificación territorial y se crea nuevamente una dirección especializada ahora en el nuevo Ministerio de Economía y Planificación.<sup>12</sup>

En este período, el camino seguido sugería la búsqueda de un progreso de los territorios que dependiera en mayor medida de los recursos enclavados en ellos. Las decisiones de localización que se adoptaban desde los niveles superiores tomaron en cuenta primordialmente el criterio económico, viéndose favorecidas aquellas que tributarán al turismo, entonces identificado como sector clave de la economía.

Un aspecto relevante, en este contexto de menor centralización, fue la implantación en el

<sup>8</sup> Ver JUCEPLAN: 1982. *Metodología para el esquema de desarrollo de la Provincia. Contenido y Alcance*. Instituto de Planificación Física.

<sup>9</sup> Un estudio de referencia en este sentido es el que presentan Miranda y González (1983): «*Algunas experiencias de los países socialistas en la elaboración de los esquemas de desarrollo y distribución territorial de las fuerzas productivas*». El trabajo se propone mostrar el papel fundamental de la planificación central de la distribución de las fuerzas productivas, sus métodos y las particularidades de los esquemas de desarrollo y distribución territorial en la URSS, la República Democrática Alemana (RDA) y Bulgaria.

<sup>10</sup> En el marco de los llamados estudios Pre-Plan se acopiaban propuestas de desarrollo para un horizonte temporal más largo, que facilitaban el proceso posterior de confección de los planes, incorporando un criterio de optimización. (Perdomo, 2000).

<sup>11</sup> Autores como LEÓN (2000), PERDOMO (2000) y MÉNDEZ (2000) coinciden en esta idea.

<sup>12</sup> En 1994 se aprueba el Decreto-Ley 147 de la Reorganización de los Organismos de la Administración Central del Estado, donde la JUCEPLAN pasó a nombrarse Ministerio de Economía y Planificación (MEP), lo cual se ha mantenido así hasta el presente.

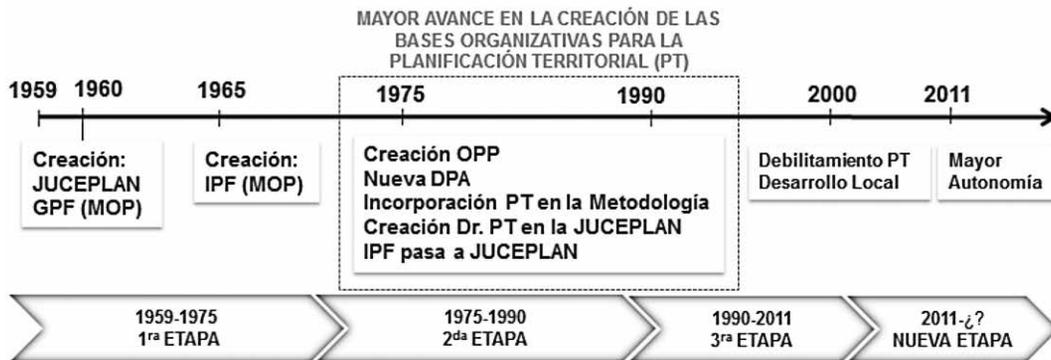


FIG. 1/ Etapas de la planificación territorial en Cuba

Fuente: Elaborado por los autores.

año 1993 de un programa conocido como la *Municipalización del Planeamiento*, como parte de la nueva estrategia de planificación física. En el mismo se incluyó una *Guía para la elaboración del Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo* del Municipio, que sería la repuesta metodológica al desarrollo municipal. (GONZÁLEZ & SAMPER, 2006).

A lo largo de esta etapa se pone de manifiesto la necesidad de revalorizar el principio de auto-sustentación a través de la búsqueda de soluciones locales a los problemas de ese nivel sin esperar orientaciones ni subsidios centrales. Sin embargo, las condiciones de escasez hacían esta propuesta poco viable. Asimismo, más allá de la auto-sustentación, cuyo desarrollo corre el riesgo de derivar en autarquía, se considera que el centro debía haberse colocado en las posibilidades de autogestión, como vía para hallar solución a los problemas locales no solo a través de recursos propios, sino también de relaciones horizontales interterritoriales.

Lo anterior no significa que no existieran espacios para las iniciativas desde los niveles inferiores. De hecho, este fue un período en el que tomaron fuerza los proyectos de *desarrollo local*, aprovechando muchos de ellos las posibilidades de la cooperación internacional. No obstante, aun existiendo un marco con un margen relativo de maniobra en la búsqueda expedita de solución a problemas puntuales, la mayoría de estas iniciativas no estuvieron coherentemente articuladas con una estrategia de desarrollo territorial.

En definitiva, a pesar de la atención que se ha manifestado desde la administración central al sistema de planificación de las provincias y municipios, se puede apreciar una fuerte prevalencia de las prioridades y objetivos nacionales en el desempeño de los territorios, los cuales terminan asumiendo un rol pasivo. En el apartado que sigue, se expondrán algunas barreras institucionales actuales a la planificación territorial, así como transformaciones que se gestan encaminadas a incrementar la autonomía de los territorios. La FIG. 1 muestra un resumen de las etapas históricas de la planificación territorial en el país, y las transformaciones más importantes que acontecieron en cada una de ellas.

#### 4. Barreras institucionales actuales para la planificación territorial en Cuba

##### 4.1. El problema de la doble subordinación de las entidades y de las representaciones administrativas

Desde el año 1975, el esquema adoptado según el cual la actividad económica del territorio se encontraba dividida en dos grandes grupos de entidades —las de *subordinación local*, bajo la conducción de los OPP, y las de *subordinación nacional*, lideradas desde los ministerios— se ha mantenido prácticamente invariable.<sup>13</sup> Este diseño provoca la coexistencia de al menos tres enfoques en ocasiones antagó-

<sup>13</sup> Las empresas de subordinación local son en su mayoría provinciales, excepto las del sector del comercio que llegan hasta el nivel municipal. El resto de los cen-

tros son unidades básicas que se encuentran físicamente en el municipio, pero que pertenecen a la empresa provincial.

nicos, para el manejo de las actividades económicas en los niveles locales: el *institucional*, el *ramal* y por último el *territorial*.

La conducción de las entidades de subordinación local se facilita a partir de una coincidencia entre el enfoque *institucional* y el *territorial*, al encontrarse estas enclavadas en los territorios y estar a la vez subordinadas institucionalmente a los OPP. No obstante, los aspectos normativos asociados a la actividad principal de estos centros deberán esperar por lo que dictamine el organismo rector de la rama o ministerio correspondiente.

Este esquema de doble subordinación muestra innumerables conflictos. En algunos casos, la influencia de los organismos rectores —que teóricamente es solo metodológica— se convierte en un sistema de normas muy específicas, detalladas y rígidas, que termina subordinando a las entidades locales. En otros, contrariamente, lo que ocurre es que las entidades de subordinación local quedan abandonadas a su suerte y no reciben la atención que corresponde de los organismos rectores. Si se considera el hecho de que el financiamiento a las nuevas inversiones requeridas por estas entidades es prerrogativa de los organismos rectores, se aprecia en la práctica una reducción de las posibilidades reales de maniobra del gobierno local.

En el caso del grupo de entidades económicas de subordinación nacional, ocurre algo distinto. Ahora el enfoque *institucional* y *ramal* son los coincidentes, pues se trata de actividades dirigidas institucionalmente por los organismos rectores, quienes a su vez desarrollan la normativa de la rama. Los intereses territoriales no influyen de forma directa en este caso. Aunque existen instrumentos o espacios que persiguen la conciliación de los planes con las autoridades locales, la existencia de un diseño institucional carente de mecanismos que potencien derrames a las localidades, conduce a que un buen desempeño de la entidad de subordinación nacional no necesariamente contribuya a los objetivos de desarrollo interno del territorio, e incluso presente antagonismos. El territorio emerge como simple receptor del ejercicio de una planificación ejercida desde arriba, lo cual es coherente con el marco centralizado en que se desempeña.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Esta crítica no debe adoptarse de forma esquemática. Obviamente, el asentamiento físico de toda actividad, con independencia a su nivel de subordinación, será el eslabón más bajo de la división político-administrativa, y por tanto, de algunas entidades no se podrá más que aspirar

Lo que sucede en la práctica, es que ni los gobiernos territoriales pueden influir directamente sobre las actividades de subordinación local, pues los recursos son centralmente asignados y las inversiones son aprobadas desde los organismos nacionales rectores de la actividad, ni se garantiza que las entidades de subordinación nacional tengan en cuenta las prioridades de los territorios, pues su desempeño responde a objetivos nacionales. Por lo tanto, el diseño institucional imperante propicia que en el llamado *plan territorial* no aparezcan reflejados realmente los objetivos propios del desarrollo económico y social para el territorio. La ausencia total de articulación entre la planificación operativa o corriente y los procesos de planificación estratégicos —en los casos en que estos últimos existan— es otro de los aspectos que limita este objetivo.

La representación gráfica de la estructura de instituciones que tienen una participación directa en el proceso de *planificación territorial*, así como el problema de la doble subordinación se presenta en la FIG. 2.

#### 4.2. La contradicción de los Consejos Populares

La creación en 1991 de los Consejos Populares, constituyó una de las medidas de mayor trascendencia para los territorios en el contexto inicial de la crisis de la década del noventa. En apoyo a las Asambleas Locales del Poder Popular y según lo establecido en el Artículo 104 de la Carta Magna

«los Consejos Populares se constituyen en ciudades, pueblos, barrios, poblados y zonas rurales; (...) representan a la demarcación donde actúan y a la vez son representantes de los órganos del Poder Popular municipal, provincial y nacional.»<sup>15</sup>

Estas estructuras organizativas se componen básicamente de los delegados electos en las circunscripciones, algunos representantes de las organizaciones de masas y de las instituciones más importantes de la demarcación. Su principal función es velar por el funcionamiento de las entidades radicadas en el territorio —independientemente de su nivel de subordinación— y contribuir de esta forma a la eficiencia de las actividades de producción y de servi-

a que su desenvolvimiento no perjudique el espacio local en que se encuentra situada.

<sup>15</sup> Ver Gaceta de la República de Cuba. (2003). Constitución de la República de Cuba. Editora Política. Edición extraordinaria N° 3.

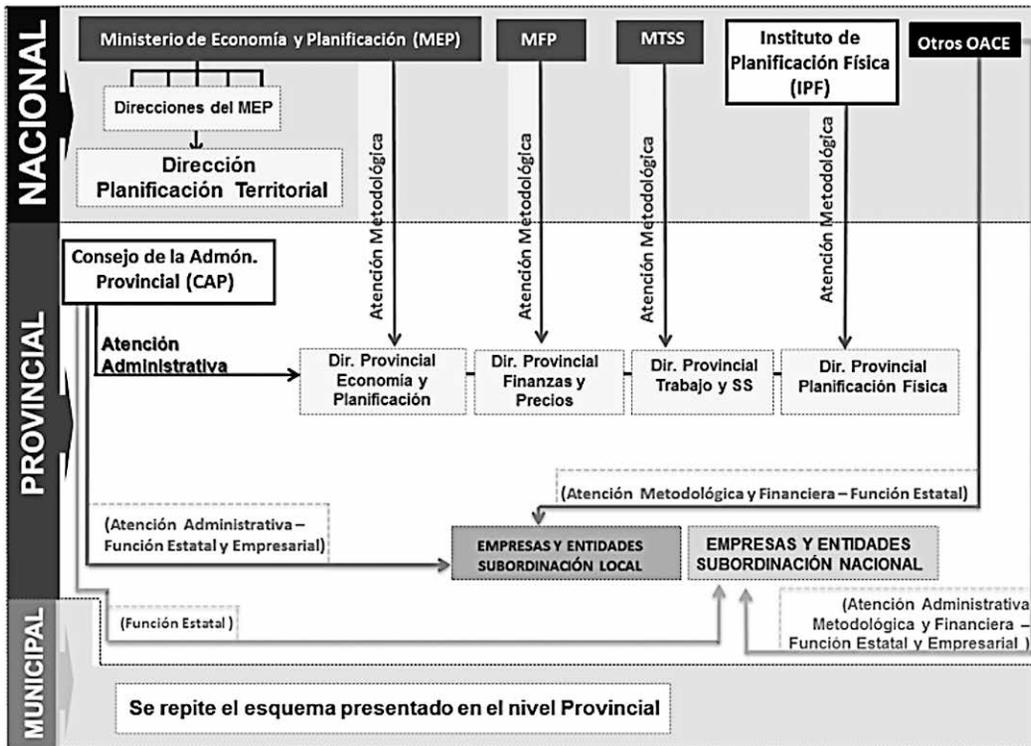


Fig. 2/ Organización institucional de la planificación territorial en Cuba

Fuente: Elaborado por los autores.

cios, así como a la satisfacción de las necesidades asistenciales, económicas, educacionales, culturales y sociales de la población.

No obstante, a pesar de lo relativamente reciente de la experiencia de los Consejos Populares, se observan imperfecciones que limitan su funcionamiento. Algunas contrariedades en el diseño unidas a la insuficiente cualificación de una parte importante de sus integrantes —lo que deriva en tergiversaciones respecto a sus facultades reales y otras limitantes—, son elementos que obstaculizan su proceder. En la práctica, se han constreñido al papel de estructura organizativa de la cual los municipios se valen en el propósito de hacer cumplir algunas de las funciones que les están confiadas, dentro del mínimo margen descentralizado en el que operan.

Aunque supuestamente los Consejos Populares ofrecen una excelente institucionalidad en el propósito de velar por los intereses del territorio, una revisión de su legislación muestra

incoherencias que reducen lo potencialmente ventajoso de este diseño. En primer lugar, al enunciarse que:

«(...) representa a la demarcación donde actúa y es, a la vez, representante de los órganos del poder popular municipal, provincial y nacional, ante la población, las instituciones y entidades radicadas en ella»,

no queda claro objetivamente a qué figura representa. Establecer entre sus facultades, la de exigir el cumplimiento de las políticas trazadas por los órganos superiores del Estado por un lado, y la de trabajar activamente para que se satisfagan las necesidades de la población de su demarcación por otro, son objetivos que pueden presentar potenciales contradicciones.<sup>16</sup>

En segundo lugar, la misión de controlar y exigir eficiencia a las actividades de las entidades existentes en su demarcación, independientemente de su subordinación inviste a esta ins-

<sup>16</sup> Ver Ley No. 91 de los Consejos Populares (Aprobado por la Asamblea Nacional el 13 de julio del 2000) en Documentos Normativos de la labor de los órganos del poder

popular y las entidades de su subordinación. Asamblea Provincial del Poder Popular de Ciudad de La Habana. La Habana, 485 Aniversario.

tancia de atribuciones difícilmente alcanzables. Un presidente de Consejo Popular está amparado legalmente para exigir a una entidad de subordinación nacional, por el cumplimiento de su plan de producción. Esto constituye una clara distorsión. El desempeño de estas entidades deberá controlarlo el organismo rector de la rama correspondiente, que como se ha mencionado es quien responde por la conducción institucional y metodológica de este tipo de centros. Otra cosa sería que el Consejo Popular se concentrara en identificar cuándo la actuación de una institución determinada provoca afectaciones en algún sentido para su población y velando por sus intereses exigiese a estas entidades un cambio de orientación.

#### 4.3. Las dificultades de coexistencia entre funciones estatales y empresariales

Se debe destacar aquí otra cuestión que incorpora complejidades en el territorio, y que es el doble rol de los ministerios en funciones estatales y empresariales. Que los organismos rectores a cargo de una determinada rama, además de conducir metodológica y normativamente su actividad principal, tengan que administrar entidades de manera directa pasando a cumplir funciones empresariales, los desvía de lo que debería ser su centro de atención, y reduce las posibilidades de un óptimo diseño de su política. Este esquema tiene su expresión en el territorio, pues muchos de estos organismos cuentan con una representación territorial que reproduce la misma distorsión. Por otra parte, esta dificultad se acrecienta si se considera también que los ministerios mantienen bajo su jurisdicción entidades de otras ramas no vinculadas con la suya propia. Los problemas cotidianos han llevado a que estos organismos centrales internalicen todos los procesos esenciales que garantizan el cumplimiento de sus funciones provocando el surgimiento de pequeños feudos en ámbitos que no consideran tan importantes, pero que deben supervisar. En definitiva, resulta muy complejo para un ministerio, conducir normativamente de manera eficiente, al tiempo que debe dirigir actividades de su rama principal y de otras no necesariamente afines. Estos aspectos, tienen un reflejo importante en la planificación territorial, al ser justamente el territorio el lugar donde confluyen todos estos actores en su diversidad de roles.

<sup>17</sup> Ver Indicaciones Metodológicas para la elaboración del Plan 2012. Capítulo XIV «Planificación Territorial».

#### 4.4. Debilidades en las normativas del proceso de planificación territorial

La dimensión territorial, al igual que el resto de los aspectos que abarca la planificación en Cuba, es regida normativamente a través de las *Indicaciones Metodológicas para la Elaboración del Plan* emitidas cada año por el MEP. Según esta normativa las Direcciones Provinciales de Economía y Planificación (DPEP) —adscritas a los CAP— deben emprender de forma periódica un proceso conciliatorio con los OACE. Como resultado, dichas instancias territoriales elaboran un sistema de planes que contiene tanto los objetivos de las entidades de subordinación local, como los propios de las entidades de subordinación nacional enclavadas en su territorio.<sup>17</sup>

Otro elemento identificado como una debilidad en el proceso de planificación territorial radica en la vaguedad contenida en las *Indicaciones Metodológicas* del MEP. Una revisión de las correspondientes a los pasados cinco años, muestra —de manera estable— como objetivos de la planificación territorial los siguientes:

1. Lograr una gradual reducción de las desigualdades entre territorios y asegurar una racional distribución de las fuerzas productivas.
2. Incidir en la planificación por ramas y lograr su coherencia espacial a partir del uso racional de los recursos del territorio.
3. Promover y conformar planes de desarrollo territorial sobre la base de la movilización de los factores endógenos y de la cooperación y concertación entre los agentes económicos en cada lugar, como elementos complementarios de la planificación central.
4. Contribuir al impulso y afianzamiento del plan de la economía nacional, mediante la movilización de los recursos y fuerzas del territorio. Evaluar y controlar que este plan se cumpla<sup>18</sup>.

Como se puede apreciar en la enumeración, estos puntos constituyen principios generales declarados, pero no objetivos concretos susceptibles de ser medidos, lo que explica que prácticamente no varíen de un año a otro. No obstante, respondiendo a la circunstancia actual de reformas económicas y en la planificación que promueve el florecimiento de nuevas

<sup>18</sup> El texto original en español de Cuba ha sido adaptado al español de la Real Academia Española de la Lengua.

formas de gestión no estatales, en las *Indicaciones Metodológicas para la Elaboración del Plan 2012*, se incorpora el objetivo —también general— de:

«lograr promover el desarrollo territorial teniendo en cuenta las nuevas formas de gestión que tienen un espacio en los territorios, como forma de desatar las fuerzas productivas».

A partir de los objetivos anteriores se puede confirmar la existencia de una clara preponderancia de lo central sobre lo local en el diseño implantado. Aunque existen formulaciones teórico-metodológicas respecto a la importancia de la planificación territorial, las concepciones sectoriales del desarrollo no han logrado incorporar los aspectos territoriales. El territorio continúa actuando como cimiento geográfico de la actividad y de las políticas sectoriales que impactan sobre el mismo. Pero, ¿cuál es la institución responsable de llevar a cabo una auténtica planificación territorial?

Se puede suponer que la Dirección de Planificación Territorial del MEP es la estructura más indicada para ocuparse de la distribución de las fuerzas productivas. Sin embargo, sus funciones en la práctica se limitan a las de un nivel institucional superior que sirve de organismo rector y respaldo para los CAP, al tiempo que les exige en función de los objetivos generales del MEP.

Llama la atención el papel teóricamente otorgado a los CAP, ante el tipo de planificación territorial que se trata de implementar. Como parte del procedimiento se establece que los mismos elaborarán una propuesta de «*plan territorial*» fijando los objetivos anuales que cada OACE se plantea tanto para entidades nacionales como para las de subordinación local.<sup>19</sup>

Sobre el CAP descansa la responsabilidad de la integración de los factores del territorio vinculados al desarrollo económico y social, lo cual involucra a delegaciones, entidades de subordinación nacional, instituciones sociales, etc. Este proceso implica además a las Direcciones Provinciales de Planificación Física, encargadas de elaborar los esquemas y planes de ordenamiento territorial y urbanismo. Sin embargo, es preciso señalar que el

Instituto de Planificación Física (IPF) al que se adscriben estas direcciones dejó de subordinarse en el 2009 al MEP para pasar nuevamente bajo la tutela del Ministerio de la Construcción.<sup>20</sup>

A modo de resumen puede señalarse que hasta el momento en Cuba, los gobiernos provinciales y municipales han tenido pocas facultades desde el punto de vista de la gestión económica en sus respectivas demarcaciones. Las atribuciones productivas locales por lo general se han reducido al rol pasivo de cumplir y controlar con lo establecido centralmente. Se ha llegado a la conformación de un *plan del territorio* en estos niveles, pero solo como una desagregación del plan central. Sin duda, es clara la impronta de una planificación rígida ejercida desde un nivel superior que hace pender la solución de la problemática local de las prioridades identificadas desde el centro.

## 5. Análisis de algunas transformaciones en marcha. Consideraciones finales

La reducida participación de los territorios en los recursos financieros que generan, la falta de autonomía, y el exceso de regulaciones que ha limitado el desarrollo de proyectos a nivel territorial, han constituido obstáculos latentes en todas las etapas precedentes desde el año 1960.

Actualmente, como resultado de la voluntad manifiesta en los «Lineamientos de la Política Económica y Social aprobados en el VI Congreso del PCC», se vislumbran cambios a favor de una mayor autonomía de los gobiernos locales. Así, hoy se enuncia como política la necesidad de otorgar facultades a los Consejos de la Administración. Adicionalmente, se abordan aspectos, como el llamado a que la planificación territorial —además de cumplir un rol dentro de los planes de desarrollo nacional— debe basarse en la movilización de los recursos propios.

Necesariamente esta política requiere que el territorio cuente con cierto excedente, por lo que un elemento novedoso ha sido la autoriza-

<sup>19</sup> Recordar que en la práctica los OACE también dirigen los procesos más importantes de las actividades de subordinación local como las inversiones.

<sup>20</sup> Esta institución desde su creación como Grupo en 1960 y posteriormente como Instituto de Planificación Física,

estuvo hasta 1975 concebido como una dependencia del Ministerio de Obras Públicas, lo cual fue señalado como una debilidad de la planificación territorial durante ese período.



FIG. 3/ División Político-Administrativa de Cuba (2011- ...)

Fuente: Periódico Granma. Órgano Oficial del Partido Comunista de Cuba. 1ro de enero de 2011. Versión Digital.

ción a los CAP de elaborar esquemas cerrados en moneda libremente convertible (CUC), para retener los ingresos que por concepto de exportación se generen de las actividades locales. Estos ingresos podrán ser utilizados después como fuente de financiamiento directo en actividades propias del territorio, reduciéndose la dependencia que tienen las entidades de subordinación local al financiamiento otorgado por los organismos rectores de cada rama.<sup>21</sup> Con ello, las barreras anteriormente señaladas tratan de ser zanjadas al menos en desde el discurso oficial.

No obstante, el reto para los CAP continúa siendo enorme. En la actualidad —por lo general— no existen diagnósticos adecuados ni estrategias territoriales; por lo tanto, una vez generados los excedentes, las localidades no tendrían toda la claridad sobre dónde colocarlos. En este sentido, la promoción de iniciativas de desarrollo local, si bien constituye un buen primer paso en el propósito de emprender una *planificación territorial* que emerja desde adentro, no resulta suficiente, pues estos proyectos por sí solos no siempre ofrecen un enfoque holístico al tratamiento de los problemas del territorio. Además, la poca implicación histórica de los territorios en la elaboración de proyectos, unido a su pasividad y falta de conocimientos para la búsqueda de oportunidades de financiamiento provenientes

de la cooperación internacional, son barreras latentes que no deberán subestimarse.

De hecho, en las *Indicaciones Metodológicas* (2012) se establece la elaboración por parte de los CAP de una proyección estratégica de las iniciativas de desarrollo local que debe ser incluida en el plan.<sup>22</sup> Así, puede plantearse que las iniciativas de desarrollo local deberán concebirse en el marco de una estrategia de desarrollo ofrecida desde el territorio.

Por otra parte, para las provincias recién creadas de Artemisa y Mayabeque, como parte de un proceso experimental que se ha dado a conocer como *Tarea Perfeccionamiento*, se ha autorizado que sus municipios tengan una cuenta en CUC y que las empresas de subordinación local sean financiadas directamente por el CAP<sup>23</sup>. Hay otros elementos como por ejemplo la separación de las funciones del presidente de la Asamblea del Poder Popular y del CAP, en dos figuras, que también se llevan a cabo de manera experimental en estas dos nuevas provincias. La DPA vigente en el país a partir de enero de 2011 se muestra en la FIG. 3.

Otro tema que se apunta en los *Lineamientos* es la necesidad de reorganizar las diferentes representaciones institucionales a nivel local, lo cual se ha reflejado en este trabajo es una urgencia. En este sentido se enuncia que:

<sup>21</sup> De hecho se plantea que las propuestas de plan en las actividades de subordinación local deben estar encaminadas a la creación de fondos exportables, la sustitución efectiva de importaciones y el incremento de sus ingresos. Ver *Indicaciones Metodológicas* para la elaboración del Plan 2012. Capítulo XIV «Planificación Territorial».

<sup>22</sup> Para la presentación de estas iniciativas será necesario

cumplir con ciertas premisas que constituirán el sustento a las propuestas. Igualmente se establece la presentación de la documentación necesaria al MEP de los Proyectos de Iniciativa Municipal de Desarrollo Local aprobados por el CAP. *Ibidem*.

<sup>23</sup> LLANES (2011). Entrevista concedida por la Directora de Planificación Territorial del Ministerio de Economía y Planificación.

«Se normarán las relaciones de las funciones estatales que ejercen las direcciones sectoriales en provincias y municipios con las que desarrollan los OACE, dejando definidos los límites de sus competencias, vínculos, reglamentos de trabajo y las metodologías de actuación que se aplicarán».<sup>24</sup>

Deberá corresponder a los Gobiernos Locales el papel de organizar y dirigir esta concertación de esfuerzos precisando objetivos y programas para elaborar proyectos de desarrollo estratégico del territorio en un horizonte temporal de mediano y largo plazo.

En síntesis, se considera que a pesar de lo positivo que se vislumbra en las transformaciones en marcha, aún subsisten inconsistencias institucionales sobre las que habrá que actuar. Persiste una idea del territorio que no supera la visión reducida que lo presenta como espacio de enclave de las actividades nacionales, sin un diseño verdaderamente activo en la toma de decisiones. Lo anterior se refleja en la edición de las Indicaciones Metodológicas correspondientes al plan 2012, donde se enuncia que la planificación territorial:

«es la puntualización de las proyecciones estratégicas de los OACE en su expresión territorial, el conjunto de tareas de los planes de ordenamiento territorial y la propia proyección de cada municipio y provincia, teniendo en cuenta los principales lineamientos».

Esto sugiere un plan elaborado conforme a factores exógenos que llegan ya determinados al territorio.

A día de hoy, las transformaciones se observan con cautela siendo los actores aún dubitativos ante la pregunta de si coadyuvarán las nuevas políticas a la solución de las limitaciones y problemas que todavía se identifican en esta importante dimensión de la planificación. En principio, la respuesta a la interrogante es positiva. Se ha creado una Comisión Gubernamental presidida por un Vicepresidente del Consejo de Ministros encargada de esta llevar a cabo estos cambios. En dicha Comisión descansa la responsabilidad de poner en marcha las políticas aprobadas, así como la identificación de agendas de solución.<sup>25</sup> Afortunadamente, la academia cubana, y en particular la Universidad, ha encontrado un espacio de cooperación sin precedentes en la Comisión, donde se ponen a disposición de las autoridades, resultados científicos y prácticos. En todo caso, habrá que aguardar un tiempo prudencial para que los efectos de esta nueva reforma sean visibles y, por lo tanto, que el territorio se muestre como una variable relevante en una secuencia de planificación que hasta ahora ha estado dominada por los objetivos económico-productivos y condicionada por fuertes rigideces políticas.

## 8. Bibliografía

- ASAMBLEA PROVINCIAL DEL PODER POPULAR DE CIUDAD DE LA HABANA. (2011): *Ley No. 91 de los Consejos Populares. Documentos Normativos de la labor de los órganos del poder popular y las entidades de su subordinación*. La Habana, 485 Aniversario.
- BELL, J. & D. L. LÓPEZ & T. CARAM (2006): *Documentos de la Revolución Cubana 1960*. Editorial de Ciencias Sociales. La Habana.
- CAVES, R. W. (Ed.) (2005): *Encyclopdia of the City*. Ed. Routledge. Londres y Nueva York.
- CUERVO MASONÉ, H. & C. ÁLVAREZ GANCEDO & C. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ & G. LÓPEZ DÍAZ (2001): «40 años de Planificación Física en Cuba. Logros, experiencias y retos». *Planificación Física Cuba. Revista de Ordenamiento Territorial y Urbanismo*, 1: 3 12.
- DEYON, P. & A. FRÉMONT (2000): *La France et l'aménagement de son territoire (1945-2015)*, Ed. Dexia, Éditions Locales de France. Paris.
- EU2020 (2010): Europa 2020. *La estrategia europea para el crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Comisión Europea. Luxemburgo.
- Gaceta de la República de Cuba* (2003): Constitución de la República de Cuba. Editora Política. Edición extraordinaria No. 3.
- GONZÁLEZ, A. (1985): Sobre el sistema de pronósticos. En I Jornada Científica Internacional sobre planificación regional y urbana. Memorias. (págs. 21 36 ): La Habana: Editora JUCEPLAN.
- & Y. SAMPER (2006): *Iniciativa municipal para el desarrollo local: una propuesta novedosa. La experiencia del Municipio Martí de la Provincia de Matanzas. La Habana*: Tesis de Diploma: Facultad de Economía Universidad de La Habana.
- HALL, P. (1996): *Las ciudades del mañana*. Ed. del Serbal. Barcelona.
- HARVEY, D. (1990): *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*. Fondo de Cultura Económica. México.
- HILDEBRAND SEID, A. (1996): *Política de Ordenación del Territorio en Europa*. Universidad de Sevilla y Junta de Andalucía. Sevilla.
- JUCEPLAN (1982 ): *Metodología para el esquema de desarrollo de la Provincia. Contenido y Alcan-*

<sup>24</sup> Ver Lineamiento No. 36 en *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*. VI Congreso PCC. Mayo 2011.

<sup>25</sup> Comisión de Implementación y Desarrollo de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, creada con posterioridad a la celebración del VI Congreso del PCC en abril de 2011.

- ce. Instituto de Planificación Física. Cuba: Imprenta JUCEPLAN.
- LEÓN, I. (2000): *La Planificación Territorial. Situación Actual y perspectivas*. Seminario Nacional «El Perfeccionamiento de la Planificación y el papel del Estado en la Economía». 40º aniversario de la planificación en Cuba. La Habana: MEP.
- LEVY, J. & M. LUSSAULT (2003): *Dictionnaire de la Géographie e de l'espace des sociétés*. Ed. Belin. Paris.
- LLANES, A. (2011): *Entrevista concedida por la Directora de Planificación Territorial del Ministerio de Economía y Planificación*, abril de 2011. Cuba.
- MÉNDEZ, E. (2000): *Desarrollo Territorial y Local en Cuba*: 239 250, Comercio Exterior, Cuba.
- MERLIN, P. & F. CHOAY (1998): *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. Ed. Presses Universitaires de France (PUF): Paris.
- MEP. (2001, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011,2012): *Indicaciones Metodológicas para la elaboración del Plan. Cuba*: Ministerio de Economía y Planificación.
- Michel, M. (1994): *L'aménagement régional en France. Du territoire aux territoires*. Ed. Masson. Paris.
- MIRANDA, M. & P. L. GONZÁLEZ (1983): «Algunas experiencias de los países socialistas en la elaboración de los esquemas de desarrollo y distribución territorial de las fuerzas productivas». *Economía y Desarrollo*, 76: 95 107.
- NOVE, A. (1987): *La economía del socialismo factible*. Siglo XXI Ed. Madrid.
- PCC. (2011): «Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución». *VI Congreso PCC. Cuba: VI Congreso PCC*.
- PERDOMO, J. A. (2000): «La Planificación Física en Cuba». *Seminario Nacional «El Perfeccionamiento de la Planificación y el papel del Estado en la Economía»*. 40 aniversario de la planificación en Cuba. . La Habana: MEP.
- (2009 ): «Proporciones territoriales. Algunas consideraciones conceptuales». *Planificación Física Cuba. Revista de Ordenamiento Territorial y Urbanismo*, 14: 3 8.
- PONCE HERRERO, G. (2007): «La ciudad moderna en La Habana», en *Investigaciones Geográficas*, 44: 129 146. Instituto Universitario de Geografía. Universidad de Alicante.
- & M<sup>a</sup>. J. Laborí Capote (2001): «El problema de la vivienda en Cuba: planeamiento urbano y crisis en Pinar del Río», en *Estudios Geográficos*, LXII (244): 493 523. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.
- PUJADAS, R. & J. FONT (1998): *Ordenación y planificación territorial*. Ed. Síntesis. Madrid.
- RODRÍGUEZ ALOMÁ, P. (2002 ): «El Centro Histórico de La Habana: un modelo de gestión pública». *Planificación Física Cuba. Revista de Ordenamiento Territorial y Urbanismo*, 2: 33 49.
- RODRÍGUEZ PARRILLA, B. (21 de septiembre de 2012): *Cubadebate*.cu. Recuperado el 1 de Octubre de 2012, de Informe de Cuba a la ONU sobre los impactos del bloqueo norteamericano 2012: <http://www.cubadebate.cu/especiales/2012/09/21/> el bloqueo es el principal obstaculo para que cuba desarrolle a plenitud sus potencialidades/
- SEGRE, R. (1970): *Cuba. Arquitectura de la revolución*. Ed. Gustavo Gili. Barcelona.
- (1987): *Arquitectura y urbanismo de la revolución cubana*. Ed. Pueblo y Educación. La Habana.
- (2003): *Arquitectura antillana del Siglo XX*. Ed. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- (2006): «Medio siglo de arquitectura cubana», en *Café de las Ciudades. Conocimiento, reflexiones y miradas sobre la ciudad*, 5 (40) febrero 2006 (revista digital).
- ZOIDO, F. & S. DE LA VEGA & G. MORALES & R. MAS & R.C LOIS (2000): *Diccionario de Geografía urbana, urbanismo y Ordenación del Territorio*. Ed. Ariel. Barcelona.
- ZOIDO, F. & S. DE LA VEGA & A. PIÑEIRO & G. MORALES & R. MAS & R.C. LOIS, (2013): *Diccionario de urbanismo, geografía urbana y ordenación del territorio*. Ed. Cátedra. Madrid.