

NECESIDAD DE REPENSAR LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN CUBA DESDE UNA PERSPECTIVA TEÓRICA¹.

MSc. Patricia Ramos Hernández

patricia@fec.uh.cu

Departamento de Planificación, Facultad de Economía

Universidad de La Habana

Resumen

Este trabajo se inserta en el reto de reconstruir la noción de planificación con un contenido científico y coherente a los requerimientos de la sociedad cubana actual. Sumidos en este gran desafío - que tropieza con la existencia de una amplia gama de enfoques, escuelas y prácticas - el propósito es abordar la dimensión territorial de la planificación. Desde el ámbito internacional un bosquejo sobre estos temas nos muestra por un lado, la experiencia de los países socialistas de Europa del Este - que junto a sus logros indiscutibles carga con un cúmulo de críticas asociadas a los extremos centralistas y dogmáticos - y por otro, algunas nociones contemporáneas impulsadas con fuerza por países de Europa Occidental como España, Alemania y Francia. Si se considera que – además de las limitaciones evidenciadas en la práctica de la planificación territorial en Cuba- el acervo teórico existente para abordar el problema es aún insuficiente, entonces constituye hoy una necesidad vital repensar conceptualmente la dimensión territorial de la planificación.

Abstract

This paper is inserted into the challenge of rebuilding the notion of planning with scientific content and consistency with the requirements of the Cuban society. Mired in this great challenge - which is hampered by the existence of a wide range of approaches, schools and practices – the purpose is to address the territorial dimension

¹ Texto resumen para presentación en el panel “El paradigma interpretativo de la Planificación en Cuba. Necesidad de su redefinición”, que tuvo lugar durante el Seminario Científico “50 Aniversario de los Estudios Económicos en la Universidad de la Habana”, el 6 de marzo de 2012.

of planning. From internationally ambit, the analysis on these topics shows on one hand the experience of the socialist countries of Eastern Europe - with undeniable achievements, but also criticized for practices associated with centralized and dogmatic extremes - and on the other, contemporary notions strongly driven by Western European countries like Spain, Germany and France. Considering that - and the evident limitations in the territorial planning practice in Cuba- the existing theoretical endowment to address the problem is still not enough, then today is a vital need to conceptually rethinking the territorial dimension of planning.

Palabras clave

Planificación, ordenamiento, territorio, localidad, Cuba.

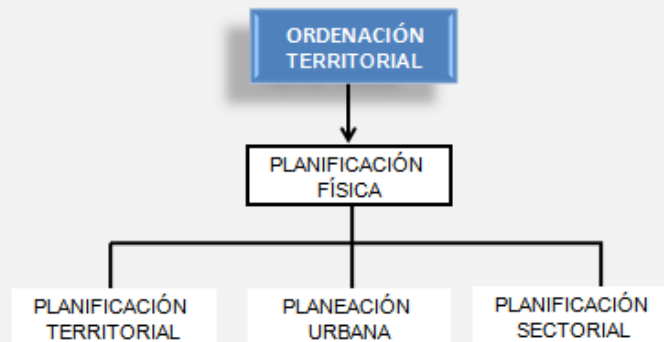
La planificación territorial: un acercamiento teórico

El propósito de estudiar la planificación territorial, ha propinado el acercamiento a diversas áreas del conocimiento cuyas fronteras se encuentran bastante cercanas. La *ordenación territorial*, la *planificación física*, la *planificación urbanística*, la *planificación sectorial* e incluso el *desarrollo local*, constituyen disciplinas cuyo objeto de estudio desemboca mayoritariamente en el territorio. Procede por tanto, dedicar unas líneas al abordaje de algunos enfoques que giran en torno a la relación que se establece entre ellas.

Uno de los enfoques que se observa con más frecuencia es el que muestran Pujadas y Font (1998). Estos autores presentan la *ordenación territorial* como la sombrilla en la cual descansan otras materias con incidencia en la importante dimensión territorial. Así, aparece como uno de sus principales propósitos el ordenar los usos del suelo que existen en un determinado territorio, lo cual se materializa a partir del ejercicio de la planificación física, que brinda el ámbito donde se establecen las normas que regularán los usos². La *planificación territorial*, *urbana* y *sectorial* se presentan subordinadas a la planificación física en un mismo nivel, como el soporte a partir del cual se materializa este objetivo. (Pujadas; Font, 1998)

² Los usos pueden ser disímiles, por solo mencionar algunos se puede citar el uso residencial, el forestal, el industrial, el terciario, para infraestructura, para uso agrícola, para equipamiento o simplemente para usos heredados del medio natural.

ESQUEMA 1. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y SU VÍNCULO CON OTRAS DISCIPLINAS



Fuente: Enfoque presentado por Pujadas y Font (1998), esquematizado por la autora.

El enfoque anterior atribuye a la planificación territorial la función de la elaboración y aprobación de los planes que definen el modelo territorial futuro, lo cual se considera como una noción limitada de la planificación del territorio. La mera confección de planes, si bien constituye un importante instrumento en el ejercicio de la planificación no garantiza que estos sean coherentes ni que los territorios se conduzcan de manera planificada.

Una perspectiva diferente es la que presenta Juan Carlos Rodríguez (2003), quien asume a la *planificación territorial* como similar al *ordenamiento territorial*. Señala como aspectos básicos a tener en cuenta en la planificación u ordenamiento territorial los siguientes: su carácter público; la escala: regional (ordenación territorial) y local (urbanismo); la diferenciación entre planificación física – que coordina aspectos territoriales de las políticas sectoriales – y planificación económica – centrada en la consecución del desarrollo socioeconómico – y su carácter a la vez científico, técnico-administrativo y político.

Conceptualmente, siguiendo a los autores anteriores, podrían identificarse más similitudes que diferencias entre ambos conceptos. No obstante, es relativamente corroborable que la ordenación territorial practicada no rebasa el tratamiento a dificultades de organización y mejoramiento en los usos del suelo, encontrando lazos mucho más cercanos con la planificación física que con la planificación territorial.

Otro enfoque interesante lo presenta Alfredo González (1985), el cual enuncia la existencia de dos vertientes dentro de la *planificación territorial*: la *planificación física*

y la *planificación territorial económica*³. En este caso se observa que el nivel de subordinación entre la *planificación territorial* y la *planificación física y económica* se muestra en un sentido inverso respecto al enfoque presentado por Pujadas y Font (1998).

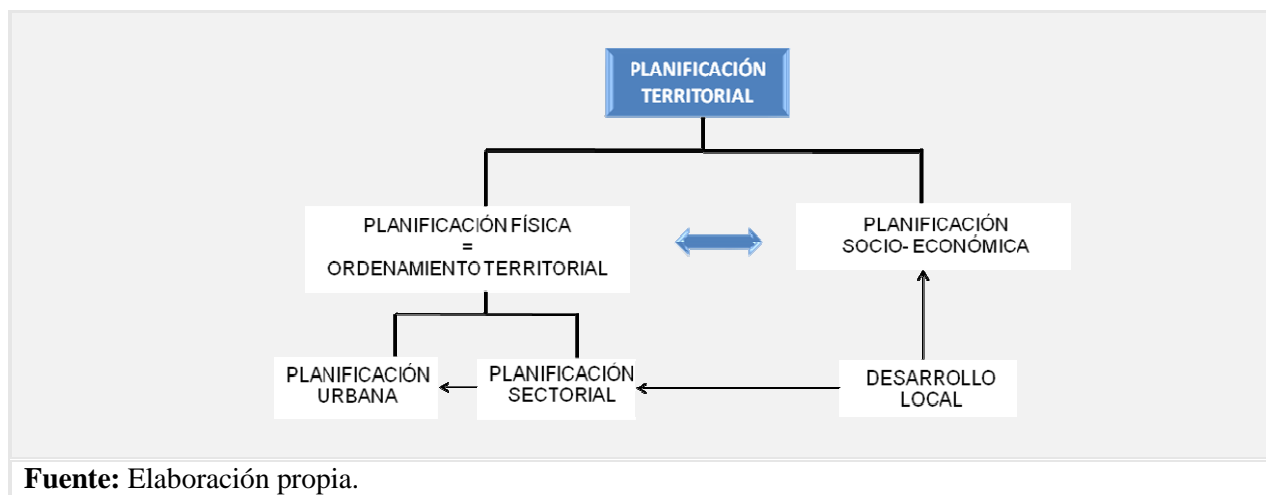
El autor señala que corresponde a la *planificación física* expresar en términos de soluciones territoriales, los objetivos económico-sociales planteados para un territorio determinado, tomando en cuenta sus características y potencialidades. Se añade a su competencia por tanto los estudios de localización de inversiones, las propuestas de los usos de suelo, los proyectos de zonas rurales y urbanísticos, entre otros. Por otra parte, la *planificación territorial económica* debe considerar en el proceso de elaboración de los planes, los resultados de la planificación física en relación a la factibilidad y conveniencia de las diferentes soluciones técnico-económicas elaboradas para un determinado territorio, y plasmarlas en decisiones económicas específicas de acuerdo a los objetivos del período y la correspondiente disponibilidad de recursos. (González, 1985)

En la presente ponencia se sostiene, a partir de analizar los aspectos positivos y negativos de los enfoques anteriores, que la *planificación del territorio* constituye una disciplina abarcadora que desde una perspectiva holística se propone el desarrollo territorial.⁴ Para la consecución de este fin, se apoya en la planificación física – ordenamiento territorial – comprometida con el establecimiento óptimo de los usos del suelo; y en la planificación socio-económica, responsabilizada con la creación de las bases necesarias para un desarrollo social y económico del territorio. Entran a jugar un papel importante la planificación urbana, la planificación sectorial, y las iniciativas de desarrollo local, correspondiendo a la planificación territorial la compatibilización de intereses y objetivos entre estas importantes dimensiones.

ESQUEMA 2. REINTERPRETACIÓN PROPUESTA DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

³ Perdomo (2000) se acoge también a este enfoque.

⁴ Ver *Esquema 2*.



TIPOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

El territorio puede ser visto como parte de un conjunto superior por un lado y como eslabón parcialmente independiente por otro. Desde estas dos aristas, constituirá la base sobre la cual se erija el desarrollo integrado de la sociedad, en la cultura, la política, la infraestructura, la economía, entre otros. Necesariamente habrá que diferenciar entonces entre dos niveles de actuación en la planificación territorial. Se propone para ello el empleo de los términos *planificación territorial de tipo I* y *planificación territorial de tipo II*.

Aquella en la cual el territorio se conciba como un recorte espacial que responde a lo que defina como sus prioridades internas de desarrollo será denominada *planificación territorial de tipo I*. La delimitación del espacio físico en este caso, no tendrá que responder necesariamente al criterio de la división político-administrativa. Adicionalmente, el territorio pasa a desempeñar un rol activo que lo conduce a orientar sus acciones a la resolución de los problemas más acuciantes y al mismo tiempo a la potenciación de sus fortalezas. Se trata en definitiva de cómo el territorio se planifica a sí mismo.

Por otra parte, la *planificación territorial de tipo II* será aquella en que el territorio se identifique como parte integrante de un agregado mayor. Este conjunto superior asignará a cada parte un papel en el desarrollo coherente de sus objetivos. Se trata en este caso de cómo el territorio junto a otros, es planificado desde un nivel superior o conjunto territorial. Respecto a la importancia que adquiere este tipo de planificación, Alfredo González (1985) plantea que “(...) cuando examinamos la planificación

territorial no debemos tomarla como un ente aislado, sino considerarla precisamente como la proyección en el plano territorial del proceso de reproducción ampliada de la economía (...)”.

Otro debate radica en torno a si ambos tipos de planificación territorial pueden considerarse excluyentes o no, al evaluar hasta qué punto la promoción de una limita el desarrollo de la otra. Se considera que no es posible proponerse llevar a su máxima expresión sendos tipos de planificación territorial al mismo tiempo, lo cual las hace excluyentes. Esto no quiere decir que en un territorio no puedan coexistir actividades sujetas a la *planificación territorial de tipo I* con actividades sujetas a la *planificación territorial de tipo II*, sino que sobre una misma actividad no podrá ejercerse el ejercicio de la planificación territorial desde dos niveles diferentes.

Podría ser estratégico por ejemplo que el sistema de salud, la educación, entre otros, por constituir servicios básicos a la población, se manejen a través de la *planificación territorial de tipo II*, favoreciéndose una visión integral desde el todo hacia las partes, mientras que la agricultura, los servicios de transporte local y otras prestaciones comunales sean concebidas y organizadas a través de la *planificación territorial de tipo I*.

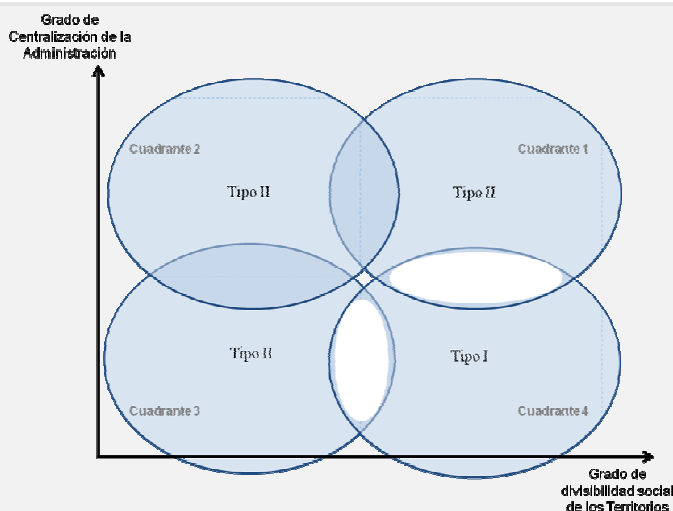
De hecho, se conoce que en los procesos de planificación que se producen simultáneamente en los diferentes niveles organizativos espaciales se presentan ciertos grados de conflicto. De esta forma, las prioridades identificadas por un territorio para sí, pueden entrar en contradicción con lo que un territorio mayor – la Nación por ejemplo – requiere para la consecución del proyecto general. Justamente por esto es que se plantea que pueden ser excluyentes.

En definitiva, la relación entre ambos tipos de planificación territorial puede manifestarse de tres maneras diferentes. Por un lado, pueden ser *complementarias* y coexistir perfectamente engranadas con funciones y tareas específicas para cada una; por otro lado, podrían ser *excluyentes* con el *predominio de la planificación territorial de tipo II*, y el tercer caso cuando son igualmente *excluyentes* pero ahora *con la supremacía de la planificación territorial de tipo I*. Cualquiera de las dos últimas posiciones se consideran en esta investigación situaciones no deseadas.

Que la relación propenda a uno u otro de los tres estados mencionados dependerá de dos aspectos fundamentales: en primer lugar del *grado de divisibilidad social del nivel*

superior o conjunto territorial, y en segundo lugar del marco regulatorio que determina el *grado de centralización de la administración*.⁵

ESQUEMA 3. RELACIÓN ENTRE AMBOS TIPOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL



Fuente: Elaboración propia.

Antes de pasar a examinar los diferentes escenarios posibles en el *Esquema 3*, es importante apuntar algunos elementos respecto a la variable *divisibilidad social del nivel superior o conjunto territorial*. Si preguntáramos bajo qué criterios se ha realizado la delimitación de los subconjuntos territoriales en las innumerables experiencias existentes, se hallaría la respuesta a estos límites en razones políticas, económicas, geográficas, entre otras. Sin embargo, cuando se plantea la divisibilidad de un territorio como rasgo, se hace referencia a la posibilidad de afirmar que al interior de las fronteras de una demarcación territorial se desarrollan la mayoría de las relaciones sociales de reproducción de sus habitantes, lo cual contiene los aspectos históricos, culturales, etc. Es esta la característica que hace divisible al conjunto, con lo cual la fragmentación no necesariamente tendrá que estar asociada al establecimiento de fronteras claras entre los espacios físicos por alguno de los restantes criterios mencionados.

Por ejemplo, si se tiene un conjunto territorial formado por cuatro subconjuntos, y sus habitantes residen en uno, laboran en otro, reciben los servicios de salud en un tercero, y

⁵ Es preciso recordar que el *nivel superior o conjunto territorial*, es el nivel desde el cual se ejerce la *planificación territorial de tipo II*. Así, en la medida en que este conjunto sea socialmente divisible entonces se estará abriendo paso a la *planificación territorial de tipo I* en los subconjuntos correspondientes. Ver Esquema 3.

su esparcimiento lo realizan en un cuarto, sencillamente las relaciones de reproducción que se establecen no son delimitables entre esos cuatro subconjuntos. Esta situación, a partir de la alta interconexión existente, imposibilita una efectiva divisibilidad, rasgo determinante para llevar a cabo la *planificación territorial de tipo I*. El establecimiento de los límites territoriales para la planificación, puede estar menos asociado a criterios políticos-administrativos y más a elementos socio-económicos como se ha mencionado, aunque en la práctica no hay regularidades al respecto.⁶

Por otra parte, en las posibilidades de acometer uno u otro tipo de planificación, también influye el nivel de centralización. En el Cuadrante 4 del *Esquema 3*, por ejemplo, se refleja que es recomendable llevar a cabo una *planificación territorial de tipo I*. La posibilidad de hacer divisible el conjunto y de maniobrar en un marco descentralizado de la administración ofrece las mayores ventajas para su puesta en marcha.

Por otra parte, llevar a cabo la *planificación territorial de tipo II* requiere de un elevado nivel de centralización como condición principal, lo que implicaría la concentración del poder con jurisdicción sobre los recursos e instituciones de los subconjuntos territoriales por parte de un conjunto espacial mayor. En este caso, el que haya o no *divisibilidad social del nivel superior* no imposibilita la facultad de ejercer este tipo de planificación del territorio. Esta situación se ubica en los Cuadrantes 1 y 2 del *Esquema 3*. Sin embargo, ante una situación en la cual tanto el nivel de centralización como el grado de divisibilidad del conjunto sean bajos (Cuadrante 3), se considera que solo queda espacio para la *planificación territorial de tipo II*, que podrá ejercerse en aquellas actividades o procesos sobre los cuales a pesar del escenario descentralizado todavía se tiene alguna influencia desde el nivel superior.

Luego, será en las intersecciones de los Cuadrantes 1 y 4, y 3 y 4 – sombreados con color blanco en el *Esquema 3* – donde estarán creadas las condiciones para una situación de *complementariedad* entre ambos tipos de planificación territorial. Se considera este escenario el que brinda las mejores posibilidades para compatibilizar

⁶ Hay precedentes en el caso de Cuba de autores que han realizado propuestas de regionalización económica, señalando que la delimitación de las fronteras territoriales debe tener en cuenta la divisibilidad en cuanto a las relaciones socio-económicas. Se puede ver por ejemplo: Departamento de Planificación Regional del Centro de Estudio de Planificación del Instituto de Economía de la Universidad de La Habana, 1975: “Una aproximación a la regionalización económica de Cuba”. Economía y Desarrollo. Revista No. 28.

ambos objetivos. Cualquiera de las otras posiciones extremas conducirían, o a una autarquía indeseable del territorio, o a un lamentable papel inmóvil de este como receptor de orientaciones.

Reflexión final

A modo de cierre podría plantearse que predomina en la literatura académica internacional y nacional una noción de *planificación territorial* que reduce su campo de acción al proceso de elaboración y aprobación de aquellos planes que incorporan variables regionales en sus análisis. En oposición se sugiere una concepción que la presenta como aquella disciplina que desde una perspectiva holística se propone la evolución hacia el desarrollo sistémico del territorio. Esta definición la hace contentiva de la planificación física y de la planificación socioeconómica.

Por último, plantear la necesidad de incorporar la idea de que el ejercicio de la planificación territorial impone una mirada al territorio desde dos planos de análisis: desde el subconjunto territorial (*planificación territorial de tipo I*) y desde el conjunto superior (*planificación territorial de tipo II*). Las posibilidades de acometer uno u otro tipo de planificación territorial estarán condicionadas por, al menos, dos factores: el *grado de divisibilidad social del nivel superior o conjunto territorial*, y el *grado de centralización de la administración* determinado por el marco regulatorio.

Bibliografía

1. Andrade, A., & Amaya, M. (1994). *Ordenamiento Territorial: Una Aproximación Metodológica y Conceptual*. Bogotá, Colombia: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
2. Barragán, J. (1993). *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*. Barcelona, España: Oikos Tau.
3. Fernández Díaz, A. (1969). *Introducción a la teoría de la planificación*. Madrid: Texto Centro de Estudios Universitarios.
4. García Pleyán, C. (Abril-Junio de 1997). Estrategia y territorio: Reflexiones sobre algunos temas clave en la planificación territorial. *Cuba: Investigación Económica*, No. 2.
5. 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.

6. 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". 40 aniversario de la planificación en Cuba*. La Habana: MEP.
7. Méndez, E. (2000). Desarrollo Territorial y Local en Cuba. *Comercio Exterior*, 239-250.
8. Miranda, M., & González, P. L. (Septiembre- Octubre de 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*, No. 76., 95-107.
9. PCC. (2011). *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*. VI Congreso PCC. . Cuba: VI Congreso PCC.
10. 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.
11. Perdomo, J. A. (2009). Proporciones Territoriales. Algunas consideraciones conceptuales. *Planificación Física- Cuba. Revista de Ordenamiento Territorial y Urbanismo*, 3-7.
12. Pujadas, R., & Font, J. (1998). *Ordenación y Planificación Territorial*. Madrid: Editorial Síntesis.
13. Rodríguez Mateos, J. C. (2003). *Planificación Territorial y Urbanismo. Pasado, presente y futuro del planeamiento urbanístico*.
14. Rodríguez, R. (1986). *Apuntes sobre la Planificación de la Economía Nacional. Tomo II*. La Habana: Empresa Nacional de Producción del Ministerio de Educación Superior (MES). Universidad de La Habana. Área de Ciencias Económicas.