



Economía y Desarrollo
Año 2004

Desigualdades Territoriales y Desarrollo Local. Consideraciones para Cuba

MSc. Alodia María Alonso Alemán *

En la etapa actual la profundización en las desigualdades territoriales constituye un serio problema para la mayoría de los países del mundo, en especial los países subdesarrollados y también para Cuba. La propuesta de desarrollo local constituye una alternativa de cambio favorable al desarrollo del país y a la gradual eliminación de las desigualdades territoriales en nuestro país.

El desarrollo endógeno y la perspectiva Local y/o Territorial

LAS reflexiones teóricas en torno al desarrollo endógeno, dan vida a un modelo alternativo al modelo de concentración —difusión urbano industrial, que ha sido el eje de las políticas y programas de desarrollo durante décadas. Es una teoría que permite reinterpretar los procesos de crecimiento, industrialización y cambio estructural de las economías; que se propone como una estrategia de desarrollo viable en un mundo en que la reestructuración y la globalización han transformado las coordenadas del desarrollo.

* Profesora asistente del Departamento de Desarrollo Económico de la Facultad de Economía, Universidad de La Habana.

Hasta nuestros días se registran ciertas reformulaciones e interpretaciones, (provenientes de países industrializados fundamentalmente) que reflejan la preocupación por los modelos locales de desarrollo, por la diferenciación de situaciones económicas locales, por la emergencia de nuevas formas de industrialización, y por las consecuencias de la crisis del paradigma funcionalista del desarrollo, quien consideraba el espacio/territorio como un simple lugar donde ocurrían los efectos de los procesos de desarrollo macroeconómico, como el soporte físico donde se dan las transformaciones económicas y sociales. Como ente pasivo y carente de dinamismo propio. Desde la óptica más general, estas aportaciones están dirigidas a interpretar la dimensión territorial del desarrollo y las categorías de entorno y de territorio, las que son consideradas como la síntesis de específicos e interrelacionados factores económicos, históricos, sociales y culturales en áreas locales que generan procesos significativamente diferentes de desarrollo a raíz de especificaciones locales.

También de estas formulaciones teóricas ha resultado, sobre todo, una diferente concepción del espacio/territorio por parte de los economistas. Conciéndolo no solo como la distancia entre diferentes lugares, que a veces condiciona el intercambio de bienes y que es una fuente de costos para los agentes económicos; como ocurre en muchas de las teorías tradicionales de localización industrial.

Según Garofoli:

En su nueva interpretación el rasgo distintivo y característico del territorio es ser un factor estratégico de oportunidades de desarrollo y definidor de las características que el mismo pueda asumir. El territorio representa una agrupación de relaciones sociales, es también el lugar donde la cultura local y los rasgos locales no transferibles se superponen; es el lugar donde el hombre y los negocios establecen relaciones; donde instituciones públicas (estatales) y locales intervienen para la regulación social. El territorio representa el lugar de encuentro de las relaciones mercantiles y de formas de regulación social, que determinan diferentes formas de organizar la producción y diferentes capacidades de innovación de los productos.¹

Para Vásquez Barquero:

...el territorio es un agente de transformación y no un mero soporte de los recursos y de las actividades económicas, ya que las empresas

y los demás actores del territorio interactúan entre sí organizándose para desarrollar la economía y la sociedad. Teniendo como punto de partida para el desarrollo de una comunidad territorial el conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) que constituyen su potencial de desarrollo".²

Independientemente del grado de concreción de una u otra definición se aprecia que lo que se destaca en la nueva concepción del espacio/territorio, es la organización de relaciones variadas de cooperación entre los actores económicos y los recursos inmateriales (tecnología, información, formación, investigación) que permite el desarrollo de la competencia, de la calificación, del saber hacer y un proceso de aprendizaje colectivo específico a cada territorio, capaz de dotar a este de una gran capacidad de adaptación y de cambio.³

Los cambios tecnológicos, económicos, sociales, culturales e ideológicos han dado un nuevo impulso al desarrollo económico caracterizado por el creciente papel que desempeñan los actores locales en este, en el que la difusión del desarrollo se convierte en una función de la incorporación del territorio socialmente organizado y de la capacidad de este para lograr introducir las innovaciones tecnológicas y organizativas requeridas en el tejido productivo y empresarial.

En las dos últimas décadas los organismos internacionales siguieron las indicaciones del llamado "Consenso de Washington" que postuló que los obstáculos al desarrollo se solucionarían a partir del rango de competencia que se alcanzase en la Economía Mundial; el Estado Mínimo; la estabilidad económica; la fuerza reguladora del mercado; etc. Obviaron los ajustes a nivel micro y de regulación meso-económica.

Como alternativa surge la necesidad de un proceso de aprendizaje desde los municipios y/o localidades de apoyo al nivel micro y meso, para ocupar el espacio abandonado por el fundamentalismo neoliberal y un Estado burocrático ocupado básicamente a nivel macroeconómico.

Surge la pregunta: ¿Cómo se define el Desarrollo Local?

El Desarrollo Económico Local puede definirse como:

...aquél proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad Local que mediante el aprovechamiento de los recursos endógenos existentes en una determinada zona o espacio físico es capaz de estimular y fomentar su crecimiento económico, crear empleo, renta y riqueza y sobre todo, mejorar la calidad de vida y el bienestar social de la comunidad local.⁴

El desarrollo local difiere de la política clásica de ordenación del territorio en que su objetivo no es la localización de inversiones en el espacio, sino del fomento de nuevas actividades productivas y empresariales desde planteamientos de desarrollo endógeno y sostenible en el territorio.

Hay una pluralidad de caminos y trayectorias en los modelos de desarrollo local y no existen estadios o etapas prefijadas, lo que responde al reconocimiento tácito de las desigualdades que caracterizan la realidad objetiva de cada territorio. Hay un rasgo común entre estos y es la capacidad de autogobierno del proceso de transformación de la estructura económica local. Pero la conclusión más importante es que el desarrollo para ser auto sostenido debe estar basado en las fuerzas locales y en su capacidad para controlar ciertas variables fundamentales.

Especial importancia cobran el uso de recursos locales, la capacidad para controlar localmente el proceso de acumulación, la capacidad para innovar, la existencia de interdependencias productivas, tanto intra como intersectoriales a nivel local sostenido, es decir, los ejes articuladores del desarrollo local giran en torno a las siguientes variables claves: la capacitación de los recursos humanos; la innovación y el cuidado, y la preservación del medio ambiente.

Esta nueva interpretación teórica del desarrollo económico regional está basada en el supuesto de que los factores principales del desarrollo regional sean la infraestructura física, la calificación y capacidad productiva de su fuerza de trabajo, la estructura sectorial local, el conocimiento técnico y organizativo local, y las estructuras sociales e institucionales locales.

Una cuestión central para encarar un proceso de desarrollo local y/o territorial gira alrededor de cómo y cuándo es posible valorar los recursos y las características específicas locales, para poner en marcha dicho proceso con una identidad propia: ello conduce, evidentemente, a determinar el papel de los agentes externos o internos que permiten el despegue de un desarrollo local. En este sentido, son especialmente útiles las reflexiones sobre las condiciones que han determinado la formación de sistemas productivos locales, sobre sus mecanismos específicos de funcionamiento y sobre sus modalidades de desarrollo.

Muchos de los sistemas productivos locales que han alcanzado ya un elevado grado de autonomía respecto al exterior, dando cada vez más importancia a las variables endógenas del área, han tenido su origen en fenómenos

de descentralización territorial de la producción, que a mediano y largo plazo han estado en condiciones de reforzar las relaciones a nivel local, provocando una extensión progresiva de interrelaciones y desencadenando procesos de creciente industrialización basados en los recursos y en el empresariado local.

En los procesos de desarrollo endógeno pueden ser identificadas al menos cuatro dimensiones: una económica, caracterizada por un sistema específico de producción que permite a los empresarios locales usar, eficientemente, los factores productivos con el propósito de alcanzar niveles de productividad que les permitan ser competitivos en los mercados; otro socio-cultural, en la que los actores económicos y sociales se integran con las instituciones locales formando un sistema denso de relaciones que incorporan los valores de la sociedad en el proceso de desarrollo; otra política, que se instrumenta mediante las iniciativas locales y que permite crear un entorno local que estimula la producción y favorece el desarrollo; y otra ambiental, pues todo lo anterior debe funcionar sobre la base de la preocupación por la conservación y tratamiento adecuado al medio ambiente, dado que el medio natural bien conservado es necesario no solo para conseguir una buena calidad de vida, sino también para facilitar el conjunto de actividades económicas, sociales y políticas que se conjugan en torno al espacio/territorio. En los procesos de desarrollo endógeno se potencia la cultura ecológica por lo que en reiteradas ocasiones las referencias asociadas a estos señalan explícitamente su carácter sostenible o sustentable.

Una premisa básica que debe ser considerada en el tratamiento a la propuesta de desarrollo endógeno y que aparece ocupando cierta relevancia es la descentralización, no solo económica sino también política e institucional. Si bien esta por sí misma no garantiza el éxito de la propuesta, sí es una condición necesaria para su funcionamiento, pues solo a partir de la existencia de procesos de descentralización puede darse en el ámbito local y/o territorial la adecuada articulación entre economía y sociedad.

Por descentralización puede considerarse “...el proceso social de transferencia de competencias desde la administración central a las administraciones intermedias y locales”⁵ y que tiene diferentes formas de manifestación: horizontal, vertical, administrativa, política, funcional, entre otras.

Cuando el conjunto de actores económicos de un territorio puede aplicar una estrategia de desarrollo endógeno es porque cuenta con las competencias que le confiere el proceso de descentralización y por tanto tienen la posibilidad de encauzar el desarrollo a partir de sus propias potencialidades.

Vale aclarar que en ningún caso identificar el desarrollo endógeno de un territorio con la descentralización es una apreciación acertada, pues eso constituiría una interpretación simplista de un fenómeno mucho más complejo e integral.

En resumen todo lo antes reseñado nos permite plantear que el desarrollo endógeno puede considerarse como un proceso de crecimiento económico y cambio estructural (lo que dista del proceso de desarrollo en toda su dimensión), liderado por la comunidad local utilizando el potencial de desarrollo, que conduce a la mejora del nivel de vida de la población local; es un proceso en el que lo social se integra con lo económico, y los actores públicos (estatales) y privados toman decisiones de inversión orientadas a aumentar la productividad y competitividad de las empresas, para resolver problemas locales y mejorar el bienestar de la sociedad.

Resulta clave la comprensión de que no se trata solo del desarrollo endógeno *per se* sino, de utilizar los recursos endógenos infrautilizados, de aprovechar la tendencia de diversificación de la demanda con efectos de eslabonamientos de la capacidad productiva instalada, en resumen, aprovechar dentro de una estrategia de desarrollo local oportunidades exógenas de dinamismo.

La teoría del desarrollo local como ya se ha señalado anteriormente, se concibió en economías avanzadas, donde por lo general, existe un mercado desarrollado, la institucionalidad es fuerte y coherente en la competencia, y las conexiones con las principales corrientes comerciales están aseguradas; pero bien distintas son las condiciones que prevalecen en las economías subdesarrolladas, es por ello que insistimos en que para emprender un proceso de desarrollo de abajo hacia arriba debe tenerse muy en cuenta, cuando, cómo y con qué recurso se cuenta para ello, que no existe una receta general, sino que a partir de las realidades y condiciones propias de un territorio en su integralidad, así serán las posibilidades que estos tengan.

Aunque las relaciones capitalistas de producción y su manifestación internacional actual: la globalización, han dictado sentencia para las zonas subdesarrolladas del mundo, por ahora, el recurso con que cuentan estas, es la búsqueda de atajos que les permitan de alguna manera, burlar el camino trillado por la desigualdad y la inequidad, y para lograrlo, la alternativa de desarrollo endógeno constituye una propuesta no despreciable.

Basándose en las experiencias del desarrollo local europeo, muchos autores han planteado la posibilidad y conveniencia de aplicarla en países

subdesarrollados, por ejemplo de América Latina en los que el mercado interno y las relaciones entre pequeñas empresas son relativamente débiles, aunque con un importante potencial.

Precisamente, la condición de países subdesarrollados exige que la lectura que se haga de las propuestas de desarrollo endógeno (local) sea profunda, y que se revisen bien las entrelineas; ya que entre las premisas fundamentales de esta propuesta, está la de encausar un proceso de desarrollo económico y social, a partir de los recursos propios, sin que resulte necesaria la participación del gobierno central, para lograr un nivel de competitividad que rompa el esquema tradicional y según lo cual cada localidad luce con sus propias armas en el mercado y triunfe el mejor.

La gran mayoría de los autores se hacen eco de esta tendencia, y sin embargo en lo más profundo encontramos la llamita del fuego teórico neoliberal. ¿Qué se nos propone?: ¿Una política de neoliberalismo territorial? ¿Una estrategia que profundice el abismo de desigualdad entre las regiones de nuestros países?

Sin duda estas interrogantes imponen una reflexión. Sin negar lo positivo y útil que pueda tener para la economía subdesarrollada el nuevo paradigma de desarrollo de «abajo hacia arriba» y las enseñanzas que se puedan extraer de las experiencias positivas del resto del mundo; ante todo, hay que analizar cuidadosamente las condiciones que tienen hoy los países subdesarrollados para asumir este paradigma.

Es por ello que ante todo debe ser descartada la tendencia copista a partir de los modelos europeos o de otras regiones del mundo. Estamos ante una realidad muy diferente y que por tanto exige soluciones diferentes.

La planificación territorial y el desarrollo local en las nuevas condiciones

Si bien en los años iniciales de utilización de los métodos de planificación en el país, no se abordaba el aspecto territorial, eso no significaba la inexistencia de elementos que dieran un carácter propio a la actividad territorial; baste señalar la creación de las granjas estatales, la amplitud de la red vial, la construcción de pueblos, la orientación de las inversiones industriales y el equipamiento escolar.

A través de la planificación física, que había nacido desde 1960 como un departamento dentro del Ministerio de Obras Públicas, se creó un espacio para los estudio y análisis económicos territoriales como complemento a su objetivo principal, el aspecto físico o espacial.

Puede afirmarse que durante los años sesenta y setenta, la planificación territorial se contempló solo en forma parcial y limitada a los aspectos del desarrollo de la infraestructura, los servicios educacionales, la salud, la elevación del nivel de vida, fuentes de empleo, etc; destacándose como un indicio de enfoque territorial, la creación de los denominados sectores económicos globales en las provincias a partir de 1972, para atender determinados aspectos.

A partir del Primer Congreso del PCC (1975) se crearon las condiciones organizativas y económicas que permitieron incorporar e integrar la planificación territorial a la metodología, procedimientos y funciones del órgano de planificación. Las premisas fundamentales que propiciaron este nuevo enfoque fueron: la implantación del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía, la creación de los Órganos del Poder Popular (delimitación de la subordinación local y nacional) y la nueva División Político Administrativa. Asimismo se creó la Dirección de Planificación Territorial en la Junta Central de Planificación (JUCEPLAN) y las Direcciones de Planificación en las respectivas provincias. También a partir de ese momento el Instituto de Planificación Física (IPF) se integró al sistema de planificación y se subordinó metodológicamente a la JUCEPLAN.⁶

A pesar del paso de avance que significaron las decisiones tomadas en el Primer Congreso del PCC en materia de planificación territorial, desde el punto de vista organizativo y estructural, el efecto real de estas decisiones no significó un cambio radical en las tendencias manifestadas anteriormente en cuanto a desarrollo económico territorial. En su gran mayoría, los métodos aplicados fueron copias y traslados mecánicos de las experiencias que en este campo acumulaban hasta entonces los países socialistas europeos. Vale señalar que en dichos países primó siempre el enfoque ramal sobre el territorial en el tratamiento a los problemas del desarrollo económico.

No obstante, se considera como período de máxima vigencia de la Planificación Territorial en Cuba, el que media entre 1976 hasta 1990, el cual estuvo marcado por la corriente que internacionalmente dominó todo lo referido a la liquidación de las desigualdades territoriales hasta los años setenta, es decir, el enfoque centralista, vertical, de arriba-abajo, a partir de iniciativas y decisiones nacionales. En el caso cubano ello estuvo muy vinculado a la existencia

de recursos relativamente abundantes y por tanto a las posibilidades de implementar políticas centrales, concibiendo en cierta forma al territorio, en su dimensión más estrecha, como soporte físico de las actividades económicas y sociales del hombre en el espacio.

Se reconoce que durante ese período los principales logros de la Planificación Territorial fueron: ⁷

- La formulación de una concepción metodológica amplia para la elaboración de los planes anuales y quinquenales, teniendo en cuenta objetivos y tareas de la planificación territorial.
- La confección de planes directores de municipios, ciudades, etc. y de esquemas de desarrollo de las provincias elaborados por Planificación Física, que han contribuido a la planificación y control del proceso inversionista y de otros aspectos económicos y sociales.
- La elaboración de estudios específicos sobre el desarrollo socioeconómico de zonas y territorios que se utilizaron en la planificación y formulación de políticas nacionales.

Como deficiencias se señalan: ⁸

- El papel pasivo y no protagónico del territorio en el desarrollo económico, pues primaba el alto grado de centralización de las decisiones.
- La no incorporación real de los aspectos territoriales a las concepciones ramales del desarrollo.
- La relativa ausencia de racionalidad económica en la utilización de los recursos locales.
- En la práctica, la planificación territorial se limita a la elaboración y control de los planes de subordinación local.
- No se logra establecer una adecuada coordinación de objetivos, tareas y acciones entre las dependencias de planificación física y de planificación económica.
- En la planificación territorial prevaleció el criterio institucional, con un alcance siempre dependiente de la DPA existente, pues no se había logrado avanzar en una concepción más amplia de la planificación de los territorios, donde intervinieran diferentes provincias y municipios con intereses y problemas comunes.

Ya fue señalado que entre los principales retos que tiene que enfrentar el proceso de reforma económica en Cuba, está la preservación de la equidad territorial. Por ello, hay que continuar trabajando por la erradicación paulatina de las desigualdades territoriales de forma consciente y planificada, ¿Utilizando los métodos y estilos del pasado más reciente? Evidentemente que no, eso significaría dar la espalda al entorno nacional e internacional, a las condiciones objetivas en que vivimos, no es posible únicamente mediante la planificación centralizada y con un enfoque tradicional respecto al desarrollo económico territorial, basado en la asignación de recursos e inversiones del nivel central, dar respuestas a la exigencias del momento.

En las resoluciones del V Congreso del PCC se establece que la economía territorial

...deberá asumir un papel cada vez más activo en la búsqueda e instrumentación de soluciones relacionadas con el desarrollo local, en particular a partir de los recursos, cultura y tradición de cada territorio. De igual forma complementará las actividades nacionales sobre la base de las mismas premisas.⁹

La actualidad se caracteriza por importantes transformaciones en el sistema de la planificación, por el predominio de las incertidumbres que se derivan del comportamiento de la economía internacional, por lo que no es factible aplicar una planificación en extremo centralizada y vertical; los objetivos y tareas principales no pueden ser proyectadas con puntualidad y detalles en cuanto a los aseguramientos y los resultados.

Ahora los mecanismos financieros sustituyen a los materiales y los métodos indirectos complementan el espacio de la planificación directiva, en el contexto del funcionamiento de diferentes formas de propiedad. El sistema empresarial se perfecciona en la dirección de una mayor autonomía y descentralización de su gestión con respecto a los organismos ramales a los que se subordinan. Los recursos para el desarrollo económico del país dependen de la gestión descentralizada, de las entidades y organismos a través de sus esquemas propios de autofinanciamiento en divisas. En este nuevo escenario económico, que continua en proceso gradual de transformación, los objetivos de la planificación territorial pueden ser solo alcanzados mediante la introducción de cambios conceptuales y metodológicos significativos.¹⁰

Esto significa repensar la planificación territorial.

¿Cómo hacerlo?

Al inicio de este trabajo fue abordada la corriente de pensamiento que predomina desde hace algunos años con respecto al desarrollo económico local y/o territorial, la que defiende un paradigma alternativo basado en los recursos endógenos, lo que implica concebir el desarrollo económico territorial a partir de reinterpretar el rol del territorio y de los elementos que lo componen.

El desarrollo territorial de la Cuba de hoy debe nutrirse creadoramente de estos postulados. Sin caer en copias de modelos y realidades diferentes de la nuestra, debe sustentarse en la identificación y movilización de los recursos y potencialidades endógenas a nivel de los territorios cubanos, incorporando un enfoque de planificación desde abajo, que deberá concebirse de forma no antagónica con el anterior método exógeno y centralizado, pues no se trata de potenciar una autarquía territorial ni algo semejante.

Aunque parezca paradójico este estilo de desarrollo territorial enaltece el papel del factor consciente, del control y del dominio de las relaciones sociales de producción por parte de los sujetos económicos que protagonizan ese proceso, lo que se materializa en la necesidad de organizar la denominada concertación estratégica de los diferentes agentes o actores locales (órganos de dirección del gobierno local, empresas nacionales y locales, delegaciones de ministerios, centro de investigación y docencia, cooperativas, organizaciones sociales, sindicales, profesionales, etcétera).

Es precisamente el gobierno local el factor que está llamado a aglutinar, a organizar y a dirigir esta concertación de esfuerzos, precisando objetivos y programas para elaborar el proyecto de desarrollo estratégico del territorio.

En las actuales condiciones, ya no basta con cumplir las funciones tradicionales de prestación de servicios básicos, de gestión administrativa y financiera local en el contexto de la planificación anual. Ahora se imponen que los gobiernos locales asuman una función de nuevo estilo, que responda realmente a la promoción, conducción y planificación del desarrollo económico estratégico de su territorio lo que a de enfocarse como resultado de la realización de un objetivo económico y social de carácter colectivo de mediano y largo plazo. De lo que se trata es de una concertación horizontal de intereses productivos y sociales en función del desarrollo local, superando la falta de integralidad heredada de un sistema anterior esencialmente vertical y sectorial.

Para ello, es necesario abandonar el papel pasivo y subalterno en espera de recursos y decisiones centrales, para pasar a adoptar una función activa (agresiva en el mejor sentido de la palabra), mediante la formulación de propuestas de desarrollo económico, sin que esto aminore la importancia y la necesidad de la intervención de los niveles superiores en dicho proceso.

La planificación del desarrollo territorial logrará su efectividad en la misma medida que logre articular los intereses ramales y locales, pues a partir de la concepción de desarrollo que defendemos, no es posible concebir un desarrollo local y/o territorial aislado e independiente, sin que contribuya en igual medida al logro de los objetivos para el país en su conjunto: “La planificación socialista debe dar respuesta a esta contradicción y hacerla no antagónica. El problema consiste en encontrar el método o procedimiento adecuado en el contexto del sistema de planificación”.¹¹

Nos parece atinado reflexionando sobre el nuevo estilo de planificación territorial desde abajo, plantear algunas consideraciones en relación con las tres dimensiones que básicamente deben integrarla, según las exigencias del momento, dando lugar a un sistema de planificación territorial de nuevo contenido: el ordenamiento territorial, la entidad de gobierno de subordinación local y la planificación estratégica.

El ordenamiento territorial. Ya fue apuntado más arriba el papel que la planificación física jugó desde los primeros años del proceso revolucionario, enfocando el examen de las escalas de trabajo y grados de detalle, para enfrentar integralmente problemas del desarrollo y de la administración del país.

Los resultados del estudio de la planificación física sirvieron de marco para la toma de importantes decisiones, como fue el caso de los cambios en la división política administrativa; analizar las relaciones productivas y sociales que se evidenciaban a nivel nacional, así como para implementar las acciones que permitieran superar paulatinamente la vieja contradicción campo-ciudad.

Al finalizar la década de los años setenta según fueron avanzando los estudios territoriales, pudo pasarse de los llamados pronósticos a los intentos de realizar un plan físico del país. Puede afirmarse que el contenido de la planificación territorial se resume en todos los años al trabajo realizado por la planificación física.

La reforma económica emprendida a partir de los años noventa necesita disponer de una visión de conjunto, acerca del efecto que las medidas parciales

y estrategias sectoriales han producido o pueden producir cuando actúan sobre determinados territorios, o cuando están ausentes en otros, sobre todo en su relación con las potencialidades y limitaciones naturales y humanas de una determinada localización. De ahí que actualmente al IPF se le ha aprobado entre sus funciones principales la tarea de elaborar el Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT).

En nuestro país se ha definido al orden territorial como la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ambiental de toda la sociedad con la cual interactúa. Es una disciplina científico-técnica, administrativa y política orientada al desarrollo equilibrado del territorio y a la organización física del espacio según un concepto rector.¹²

En tal sentido, el *Ordenamiento Territorial (OT)*, lleva implícito un enfoque integrador global y lógico que deben permitir, por una parte, la superación de las limitaciones que presentan las aproximaciones sectoriales al concordar disímiles aspectos, todos localizados y relacionados en el espacio, como pueden ser: los productivos, infraestructurales, habitacionales, de servicio, así como también contemplar las reservas naturales. Por otro lado, debe facilitar la imprescindible coordinación entre los diferentes niveles de decisión que actúan sobre un determinado espacio físico y, por último pero no menos importante, debe posibilitar la articulación en el tiempo de los intereses operativos de corto plazo con las visiones estratégica de largo alcance. Es decir, en las nuevas condiciones el plan de O.T. debe ofrecer a los gobiernos ya sea del nivel nacional, provincial o municipal las tendencias y posibilidades del territorio para trazar políticas.

El nuevo rol de la planificación física en el contexto de la planificación territorial debe estar centrado en estudios que posibiliten establecer para el territorio las normas de inversión en general, para que sean utilizados como instrumento negociador y puedan ser ajustadas de modo flexible a los intereses y objetivos que se persiguen según sean las exigencias del momento histórico concreto.

El gobierno local. Un tema de vital importancia en la aplicación del enfoque de planificación desde abajo, o a partir de potencialidades endógenas, es el referido a la transferencia de competencias, facultades y recursos, que permitan estimular los procesos de planificación del desarrollo económico territorial. Se requiere incentivar e incrementar la capacidad de autogobierno de los autoridades locales con el fin de propiciar el desarrollo de iniciativas.

No sería suficiente con transformar los conceptos y enfoques de la planificación territorial, si ello no se acompaña con el otorgamiento de facultades a los gobiernos para administrar y disponer de un cierto excedente, para dar respuesta al financiamiento de proyectos de desarrollo local, amén de enfrentar los gastos corrientes que respalden su gestión. O sea, la descentralización de facultades y manejo de recursos por los gobiernos en los marcos de los presupuestos y normas establecidos; igualmente, la facultad exportadora y competitiva debe ser otro aspecto a examinar en los marcos de una mayor autonomía, como un ente económico que aprovecha sus recursos y potencialidades en función de su desarrollo.

La prospectiva estratégica. El enfoque, los métodos y las técnicas que puede aportar la prospectiva estratégica, resultan idóneas para encausar la superación de las limitaciones e insuficiencias que han caracterizado a la planificación territorial en nuestro país, entre las que se destacan aún: la ausencia de horizontes perspectivas del plan, la considerable fragmentación institucional y ramal, y el grado de incertidumbre.

Un enfoque prospectivo del entorno territorial y específicamente, el desarrollo de un trabajo de escenarios alternativos, ayudará sin duda a reducir el nivel de inseguridad existente sobre el futuro. Por otra parte, la planificación estratégica insiste en una visión integral del desarrollo, e incluye naturalmente una imagen del mediano y largo plazo, propicia la identificación y aprovechamiento de los recursos locales y la promoción y organización de la cooperación local con vista a promover un desarrollo local autosustentable, en la mayor medida posible.¹³

Es muy importante que explícitamente se defina que la economía de los territorios tiene que desactivar los estilos tradicionales y activar en pro al desarrollo las potencialidades de que disponen las distintas localidades. Para ello sin embargo tendrán que ser superados un conjunto de obstáculos entre los que se encuentran aún en lo fundamental:

- El predominio de la tendencia centralizadora en la toma de decisiones que afectan directamente a la localidad.
- Las limitaciones de recursos materiales y financieros fundamentalmente, lo que afecta a las provincias y municipios para asumir decisiones relativas a las inversiones.
- Las barreras sectoriales impuestas por la especialización económica y la organización vertical de la economía.



El éxito y la viabilidad de la estrategia de desarrollo económico local en Cuba estará sujeto al perfeccionamiento del proceso de descentralización que otorgue a los gobiernos locales la autonomía necesaria para la aprobación del presupuesto, la movilización de los recursos financieros y la ejecución de inversiones, al aumento de la capacidad gerencial para los administradores y funcionarios del gobierno local, al perfeccionamiento de los mecanismo de participación real de los ciudadanos en la solución de sus problemas y en la adecuación del uso de los recursos, a la redefinición de políticas que permitan asimilar los nuevos procesos y funciones que se desprenden de los cambios industriales y la aparición de más actores económicos en el territorio (Corporaciones y Sociedades Mixtas), y a otro grupo de factores no solo socioeconómicos, sino también medio ambientales, culturales e institucionales.

Consideraciones finales

La estrategia cubana en la búsqueda de la equidad y proporcionalidad territorial se ha basado durante todo el período revolucionario en la acción consciente y en el enfrentamiento a las manifestaciones de desigualdad territorial, aun en tiempos de crisis y recomposición de la actividad económica en el país.

Las transformaciones promovidas han logrado reducir los márgenes de desigualdad territorial en cuanto a infraestructura técnico productiva y social fundamentalmente. La dimensión social del desarrollo territorial concentra el mayor reconocimiento en este sentido; con respecto a la dimensión económica se aprecia la reducción relativa de la brecha de diferenciación interregional e intrarregional, sin embargo, aún persiste la tendencia histórica que ha caracterizado al desarrollo territorial en Cuba; pues el mayor desarrollo económico se concentra en la región occidental y el menor en la región oriental, siendo la central la que por lo general, se ha encontrado en las condiciones medias con respecto a la economía nacional.

El reto que en la actualidad afronta la economía cubana en su propósito de alcanzar el desarrollo con equidad y justicia social, en un mundo que se caracteriza por la consolidación del subdesarrollo, la inequidad y la injusticia para la mayoría de los habitantes del planeta, obliga inexorablemente a repensar los estilos e instrumentos utilizados en el pasado más reciente, a ello no escapa la planificación territorial como instrumento consciente dirigido a propiciar la reducción de las desigualdades territoriales.



Asimilando lo nuevo y positivo que aporta la teoría del desarrollo local endógeno, la planificación territorial en el actual escenario nacional e internacional tendrá que ser el resultado de la combinación de tres dimensiones claves: el ordenamiento territorial, el papel del gobierno local y la prospectiva estratégica, en aras de lograr una planificación territorial de nuevo contenido que propicie la concertación horizontal de intereses productivos y sociales en función del desarrollo local y supere la falta de integralidad heredada del sistema anterior, esencialmente vertical y sectorial.

El desarrollo endógeno local cubano tendrá, por una parte, que superar obstáculos objetivos especialmente materiales y financieros, pero por otra, cuenta con condiciones excepcionales para promoverlo, pues el nivel de desarrollo y organización de la sociedad y el compromiso con un proyecto esencialmente humano de los actores económicos, sociales y políticos, facilitan la promoción y el perfeccionamiento de los procesos participativos dirigidos a transformar la realidad local y/o territorial del presente.

Notas

¹ G. Garofoli: “Modelos Locales de Desarrollo. Lecciones de la experiencia italiana”, en *Estudios territoriales*, No. 22.

² Vázquez Barquero: *Desarrollo, redes e innovación*, p. 30.

³ D. Maillat y I. C. Perrin: *Innovación y Desarrollo Territorial*.

⁴ B. Pérez Ramírez, Benito Carrillo: *Desarrollo Local: Manual de Uso*, p. 48.

⁵ “La descentralización financiera: experiencia cubana. Proyecto regional de descentralización fiscal”, documento. Para ampliar la temática referida a descentralización puede consultarse: Elier Méndez Delgado: “Desarrollo territorial y Local en Cuba”, en *Revista Comercio Exterior*, Vol. 50, No. 3.

⁶ Idalberto León Bilbao: “La Planificación Territorial. Situación actual y perspectiva”. Ponencia, Seminario Nacional por el 40 aniversario de la planificación en Cuba, 2002.

⁷ Idem.

⁸ Idem.

⁹ “Resolución Económica del V Congreso del PCC”, en *Granma*, 7 de noviembre, 1997.

¹⁰ Idalberto León Bilbao: “La planificación territorial situación actual y perspectiva”, conferencia.

¹¹ Alfredo González: Intervención, Consejo Científico ampliado. IPF, Mayo, 2003.

¹² Departamento de Planeamiento Municipal, IPF: “Guía para la elaboración de plan general de O.T y Urbanismo”.

¹³ Para enriquecer la información sobre el particular se aconseja consultar: Carlos García, Belkys Brito y Norma Oñate: “La prospectiva estratégica y la planificación territorial en la provincia. Una propuesta metodológica”, documento. Desde el primer semestre de 1998 existe una experiencia terminada en la provincia de Sancti Spiritus. Actualmente este trabajo se acomete en otros territorios del país.

Bibliografía

- Albuquerque, F: “Desarrollo económico local/regional y fomento empresarial en América Latina”, en *Ciudad y Territorio. Tercera Época*, Vol 31. #122, 1999.
- _____ : “Ajuste estructural e iniciativa de desarrollo local”, en *Comercio Exterior*. Vol 51, #8, agosto, 2001.
- _____ : “Retos del desarrollo local”. Conferencia. Sede PNUD. La Habana, noviembre, 2003.
- Araujo, Laureano L: “Viejos y nuevos paradigmas, desarrollo regional y desarrollo local”, en *Ciudad y Territorio. Tercera Época*. Vol 31, #122, 1999.
- Arocena, J: *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas, 1995.
- Boiser, Sergio: “Los escenarios del desarrollo descentralizado en América Latina”, en *Cuadernos del ILPES*. Santiago de Chile, 1994.
- Campa, Concepción y otros autores. “Diseño de Investigación ENOT”, La Habana, 2002.
- Cuadrado Roura, J. R: “Políticas regionales: hacia un nuevo enfoque”, en *Papeles de Economía Española*. #35, 1988.
- “Departamento de Planeamiento Municipal. Guía para la elaboración del plan general de O T y Urbanismo”. Departamento de Planeamiento Municipal, IPF, Octubre, La Habana, 2000.
- Furio, Elies: *Evolución y cambio en la Economía Regional*. Editorial Ariel S.A, Barcelona, 1996.
- García, Carlos; Brito, Belkys y Oñate, Norma: “La prospectiva estratégica y la planificación territorial en la provincia. Una propuesta metodológica”, MEP, Mayo, 1998.
- Garofoli, G: “Modelos Locales de Desarrollo. Lecciones de la experiencia italiana”, en *Estudios Territoriales*. #22, 1986.
- González, Alfredo: Intervención, Consejo Científico ampliado. IPF, Mayo, 2003.
- “La Descentralización Financiera. Experiencia cubana. Proyecto regional de descentralización Fiscal”, CEPAL/GTZ e Instituto de Investigaciones Financieras. La Habana, 1994.

- León Bilbao, Idalberto: "La Planificación Territorial. Situación actual y perspectiva". Ponencia Seminario Nacional por el 40 Aniversario de la Planificación en Cuba, 2002.
- _____ : "La Planificación Sectorial. Situación actual y perspectiva", MEP, La Habana, julio, 2002.
- Maillat, D. y Perrin, I. C.: *Innovación y Desarrollo Territorial*. Neuchatel, EDES, 1999.
- Méndez Delgado, Elier y Lioret Feijoo, M. C: "Procedimiento para medir el desarrollo económico y local en Cuba", en *Revista Comercio Exterior*. Vol 51, #8, México, Agosto, 2001.
- Méndez Delgado, Elier: "Desarrollo Territorial y Local en Cuba", en *Revista Comercio Exterior*. Vol 50, #3, México, 2000.
- Perdomo, José A.: "La Economía Cubana. Antecedentes, situación actual logros y perspectivas", conferencia, IPF, La Habana, 1991.
- _____ : "Desarrollo Territorial en Cuba", conferencia, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, marzo, 2003.
- _____ : "La Planificación Física en Cuba", ponencia, Seminario Nacional por el 40 Aniversario de la Planificación en Cuba. MEP. Julio, 2000.
- Pérez Ramírez, B. y Carrillo, Benito: *Desarrollo Local: Manual de Uso*. Madrid, ESSIC, Editorial, 2000.
- "Resolución Económica del V Congreso del PCC", en *Granma*. 7 de noviembre, La Habana, 1997.
- Roba, Alejandro: "Las nuevas estrategias del desarrollo regional", en *Cuadernos de Economía Política*. #6, Universidad Nacional de Lujan, Primavera, 1993.
- Vásquez Barquero, A: *Desarrollo, redes e innovación*. Editorial Pirámide, 1999.
- _____ : "El desarrollo local en los tiempos de globalización", en *Ciudad y Territorio*. Vol 31, #122, 1999.