

LA CUESTION REGIONAL EN AMERICA LATINA

**JOSE LUIS CORAGGIO
ALBERTO FEDERICO SABATE
OSCAR COLMAN
*EDITORES***

<p>EDUARDO P. ARCHETTI JORGE BALAN SERGIO BARONI OSCAR E. COLMAN S. JOSE LUIS CORAGGIO ALBERTO FEDERICO SABATE RUBEN N. GAZZOLI JORGE ENRIQUE HARDOY MARCO NEGRON NEMESIO J. RODRIGUEZ ALEJANDRO ROFMAN VICENTE SANCHEZ HECTOR SEJENOVICH CARLOS SEMPAT ASSADOURIAN EDITH A. SOUBIE YANINO CESAR A. VAPNARSKY</p>
--

IIED
International Institute
for Environmental Development-
América Latina.

ciudad 
centro de investigaciones 

LA CUESTION REGIONAL EN AMERICA LATINA

Editores: José Luis Coraggio,
Alberto Federico Sabaté y Oscar Colman

Primera Edición: CIUDAD, 1989

Copyright: CIUDAD
Quito, Ecuador, 1989

Portada: CIUDAD. Ilustración tomada de Revista HUMBOLDT 85/1985.
Pieza de oro Quimbayas-Colombia.

711.2 Coraggio, José Luis; Federico Sabaté, Al-
C794I berto; Colman, Oscar. Editores.

La cuestión regional en América Latina,
Quito, Ediciones CIUDAD, 1989. 690 p.

**/PLANIFICACION REGIONAL/ /DE-
SARROLLO REGIONAL/ /POLITI-
CA REGIONAL/ /AMERICA LATI-
NA/**

INDICE

Indice.....	3
Presentación.....	5
<i>José Luis Coraggio</i> Los términos de la cuestión regional en América Latina.....	9

CAPITULO I

ASPECTOS METODOLOGICOS

<i>Oscar Colman</i> Espacio, naturaleza y sociedad en la problemática regional latinoamericana.....	45
<i>José Luis Coraggio</i> Sobre la espacialidad social y el concepto de región.....	67
<i>Héctor Sejenovich y Vicente Sánchez</i> Notas sobre naturaleza-sociedad y la cuestión regional en América Latina.....	107
<i>Eduardo P. Archetti</i> Análisis regional y estructura agraria en América Latina.....	153

CAPITULO II

DETERMINACIONES CONTEMPORANEAS Y ANTECEDENTES HISTORICOS

<i>Alberto Federico Sabaté</i> Determinaciones contemporáneas y análisis histórico de la cuestión regional en América Latina.....	187
<i>Nemesio J. Rodríguez y Edith A. Soubié Yanino</i> La problemática indígena contemporánea y la cuestión regional en América Latina.....	241

<i>Rubén N. Gazzoli y César A. Vapnarsky</i> La temática del medio ambiente en América Latina.....	317
<i>Alejandro Rofman</i> Teoría y práctica de la planificación regional en América Latina.....	351
<i>Jorge Enrique Hardoy</i> La organización espacial durante el período precolombino.....	383
<i>Carlos Sempat Assadourian</i> La organización económica espacial del sistema colonial.....	417
<i>Jorge Balán</i> Una cuestión regional en la Argentina: burguesías provinciales y el mercado nacional en el desarrollo agroexportador	457

CAPITULO III

ANALISIS DE CUATRO PAISES

<i>Alberto Federico Sabaté</i> Notas sobre la cuestión regional en Bolivia.....	497
<i>Marco Negrón</i> El desarrollo y las políticas regionales en Venezuela.....	541
<i>Sergio Baroni</i> Cuba: 20 años de experiencia de planificación física	615
<i>José Luis Coraggio</i> Posibilidades de un ordenamiento territorial para la transición en Nica- ragua.....	643

CAPITULO IV

CONCLUSIONES

Conclusiones del Seminario	667
----------------------------------	-----

CUBA: 20 AÑOS DE EXPERIENCIA DE PLANIFICACION FISICA

Sergio Baroni

1. INTRODUCCION

Sobre las estructuras territoriales, se ha venido adquiriendo cada vez más conciencia de que es una forma particular de manifestarse, de manera no siempre claramente intelegible, de las complejas relaciones que se entrelazan al interior de toda formación social. Esta problemática adquiere mayor importancia y dramatismo en la medida en que el desarrollo de las fuerzas productivas a escala mundial y su estructuración en el marco del sistema de dominación imperialista, que abarca todavía gran parte del planeta, agudiza la diferenciación del desarrollo entre países y, produce al interior de ellos, un ulterior y continuado proceso de deformación del territorio.

Si bien la problemática territorial hace ya dos siglos que ha sido relacionada con la división social, clasista, del trabajo, no es menos cierto que la obtención del conocimiento empírico y su correspondiente formalización en el campo teórico de las "ciencias regionales", soporte de una supuesta "planificación regional", ha sido el producto histórico del pensamiento económico y sociológico burgués, condenado a explicar y racionalizar, con crecientes dificultades, las manifestaciones anárquicas y contradictorias de la actuación de las leyes del modo de producción capitalista.

El carácter "ideológico", mistificador de tales operaciones ha ensanchado paulatinamente la fractura entre problemática territorial y problemática social, dando lugar a una progresiva reducción de la cuestión regional al terreno de las soluciones técnico-económicas o político-administrativas.

La esterilidad de las experiencias realizadas en este sentido demuestra, si fuera necesario, el carácter "utópico" de toda operación "autónoma", parcial, efec-

tuada al margen de la lucha para la transformación raigal de la formación socio-económica.

En dirección totalmente opuesta, las experiencias de la construcción del socialismo han mostrado un creciente y orgánico proceso de enriquecimiento de la planificación territorial, basado en el constante perfeccionamiento de los sistemas de planificación que van abarcando, de forma unitaria y global, las más complejas relaciones de la vida económica y social de las nuevas sociedades.

En el marco de tales consideraciones nos proponemos analizar la evolución y los contenidos de la "Planificación Física", actividad que en Cuba se ha ocupado, desde el triunfo de la Revolución, de la problemática territorial.

Hay que señalar en primer término, que la Planificación Física no tuvo prácticamente antecedentes en el período pre-revolucionario.

Los trabajos que se realizaron en este campo en el marco de una Junta Nacional de Planificación creada en 1955, se limitaron a un esquema de desarrollo de La Habana para 4 millones de habitantes, que incluía una amplia y obviamente especulativa operación de remodelación de La Habana Vieja, en función administrativa y comercial; un estudio de urbanización en la zona este de la Capital, valorizada por la construcción del túnel de la bahía y en el cual estaban involucrados intereses financieros ligados estrechamente a la dictadura batistiana y, por último, algunos estudios tendientes a fomentar el turismo internacional en el contexto de las inversiones norteamericanas cada vez más cuantiosas en ese sector. Es obvio que solamente operaciones de este tipo podían constituir temas de una "Planificación Física" que necesariamente debía soslayar la problemática real del país.

Al producirse, al calor de las leyes revolucionarias, las condiciones para una efectiva e indispensable labor de planificación, el país carecía de los cuadros técnicos, de las instituciones jurídicas, de la información básica, del conocimiento de las técnicas de planificación adecuadas y ni siquiera había podido desarrollar en el plano académico y "teórico" las nociones fundamentales sobre la problemática del territorio.

Por eso puede decirse, en el modo más absoluto, que la Planificación Física es una disciplina que, en Cuba, ha nacido y se ha desarrollado en el contexto del proceso revolucionario, el cual ha condicionado de forma directa el contenido de las tareas que encarar, los métodos que utilizar, las estructuras organizativas internas y las relaciones con el resto del aparato estatal y hasta la política de formación de los cuadros técnicos de todos los niveles.

El cumplimiento de esta actividad en el aparato del Estado Revolucionario se debió a la imperiosa necesidad de asegurar el correcto uso del suelo, tanto urbano como rural, en vista del inicio del creciente esfuerzo inversionista que iba emprendiendo el país, con una preponderante participación del Estado, puesto en condiciones de tomar las decisiones necesarias para la creación de una sociedad nueva, libre de tutelas imperialistas y dueña efectiva, entre otras cosas, de su territorio.

Las operaciones iniciales de "planificación física" (en sentido restringido), se fueron rápida y progresivamente abriendo hasta cubrir el conjunto de las relaciones sociales en el territorio, estableciéndose así una base objetiva e integral al proceso de planificación que, como último acto, termina en la localización de las inversiones y la determinación del uso de la tierra.

De hecho, la planificación física, durante todo el período de transformación revolucionaria de las estructuras territoriales, ha integrado a su campo de actividad las funciones convencionalmente atribuidas a la "planificación regional", logrando que las medidas de naturaleza económica, social y política tomadas por la Revolución, encontraran una directa e inmediata traducción en términos de la ubicación de las obras que iban transformando el medio físico, produciendo el soporte material a las nuevas relaciones sociales.

Para valorar en la justa medida la importancia de esta función, no solamente técnico-económica, sino también política e ideológica, es conveniente recorrer el camino de los profundos cambios que se ha producido en la sociedad cubana desde 1959 y el papel jugado en ellas por las estructuras del territorio.

2. ANTECEDENTES HISTORICOS

Uno de los grandes problemas que tuvo que enmarcar la Revolución desde su inicio, fue precisamente las enormes deformaciones espaciales a todos los niveles: desproporciones regionales, diferenciación ciudad-campo, estructuración clasista de las ciudades, condiciones desastrosas del hábitat, degradación del medio ambiente.

La desproporción regional más profunda, la que diferencia las zonas occidental y oriental del país, tiene sus más remotas raíces históricas en las primeras décadas de la colonización, cuando, después de la fundación de las siete villas primogenias, y de una despiadada explotación genocida de la población indígena, la isla, desprovista de recursos mineros, se encontró des poblada e imposibilitada de desarrollar otra actividad económica que excediera la ganadería extensiva.

La supervivencia de la colonia durante los primeros dos siglos se debe fundamentalmente a su privilegiada posición estratégica en la organización de los flujos marítimos originados por la expoliación y explotación de los ricos virreinos de México y Perú. Esta función "terciaria" en el sistema imperial español se localizó concretamente en la bahía de La Habana y desencadenó un proceso de desarrollo de actividades constructivas (fortificaciones), artesanales, comerciales, agrícolas que constituyó una importante acumulación de recursos económicos y humanos, sólo parcialmente balanceados en el resto del territorio por el crecimiento de economías locales basadas en la violación del monopolio comercial español, mediante el contrabando.

La brecha que venía abriéndose paulatinamente y casi insensiblemente entre las dos regiones del país, se profundizó con el inicio de la expansión azucarera, ocasionada por un conjunto de coyunturas históricas relacionadas con la formación y consolidación del modo de producción capitalista en Europa y Norteamérica: la liberación de las 13 colonias, la revolución de Haití, que revolucionaron el mercado mundial azucarero, el dominio incontrolado de Inglaterra sobre el comercio mundial, incluyendo la trata negrera, el hambre capitalista de mercados y materias primas, originaron un vertiginoso proceso de expansión de la producción azucarera en Cuba, que se convirtió en las primeras décadas del siglo XIX en el primer productor mundial, desplazando las antiguas Sugar Islands inglesas y francesas. La concentración de recursos disponibles en la zona de La Habana, asociado a la fertilidad excepcional de las tierras de la región, hicieron de occidente la zona beneficiaria del boom azucarero, al extremo que a mediados del siglo XIX el 90% de la producción de la isla se realizaba allí.

La diferenciación adquirió un marcado carácter social y clasista por el modo esclavista en que se basaba la plantación azucarera. No es casual que las guerras de independencia de la segunda mitad del siglo XIX estallaran en el oriente, donde el espíritu nacionalista cubano carecía de lastre de intereses esclavistas que la oligarquía occidental trataba obstinadamente de prolongar bajo la tutela española o mediante la asociación a los estados esclavistas del sur de EE.UU.

Después de conquistada la independencia, la intervención y la ocupación Norteamericana, la imposición de una constitución mediatizada y de Tratados de Reciprocidad Económica, abrieron las puertas a la penetración de los capitales nortños que promovieron la expansión de la plantación cañera en la parte oriental del país (devastada por las guerras), con una estructura industrial de grandes fábricas y una base agraria de carácter latifundista.

La crisis del 29 estancó la producción azucarera y desde ese momento se aceleró el éxodo rural y el crecimiento vertiginoso de ciudades de carácter "terciario", clásico de la urbanización subdesarrollada.

En 1958 el grado de urbanización era del 53% y La Habana (un millón y medio de habitantes) era seis veces mayor que la segunda ciudad del país, Santiago de Cuba.

La Revolución encontró un sistema de asentamientos sin base industrial (una tercera parte del empleo industrial se hallaba distribuido en 160 centrales azucareros, y otro tanto en la capital, donde se concentraba el 35% de la población urbana del país), con estructuras urbanas marcadas por la segregación clasista, la proliferación de barrios marginales, la insuficiencia de redes técnicas, la pobreza de la construcción. En la franja inferior de este sistema se hallaban las pequeñas aldeas del proletariado agrícola y del campesino pobre, equipados solamente para el intercambio más elemental, de difícil accesibilidad y pobremente conectados a los centros mayores.

En el vértice, la capital hipertrófica, donde se concentraban las actividades portuarias, la industria no azucarera, los servicios médicos y educacionales, la recreación y la cultura, el poder político y financiero.

Este sistema de asentamientos se basaba en la estructura productiva y territorial del monocultivo azucarero que mantenía la economía del país extraordinariamente dependiente del comercio exterior (en máxima medida norteamericano), impidiendo todo intento de integración interna. La propiedad de la tierra concentraba el 76% del área agrícola en manos de la burguesía agraria y de los latifundistas, que mantenían ociosas casi un millón y medio de hectáreas, mientras la inmensa reserva de mano de obra barata hacía innecesaria toda innovación tecnológica. El regadío era casi inexistente, prácticamente nulo el uso de productos químicos. La historia del desarrollo azucarero explica las diferencias del sistema de asentamientos entre occidente y oriente: en el primero, el sistema formado ya en el siglo XIX, es mucho más tupido, mejores las comunicaciones, mayor el nivel del equipamiento social. En cambio, Camagüey y Oriente, cuyo poblamiento se produce en el siglo XX sobre una base latifundista, presenta una malla de asentamientos más abierta, con densidades de población rural bajas, mientras el grueso de la población urbana ya se había concentrado en un número limitado de grandes ciudades.

3. LAS TRANSFORMACIONES REVOLUCIONARIAS

El triunfo de la Revolución marcó el inicio de un proceso de transformación radical de las estructuras socio-económicas del país.

Las primeras leyes fundamentales de la Revolución, la Reforma Agraria y la Reforma Urbana, golpearon casi simultáneamente el corazón mismo de las contradicciones sociales del sistema, lo atacaron en su misma base y con eso todo el sistema entró en crisis, no sólo en sus relaciones internas, sino en sus vinculaciones internacionales.

Con la Revolución venía el programa del Moncada, el programa de los desheredados y de sus problemas: la tierra, la industrialización, la vivienda, el desempleo, la educación, la salud del pueblo. Con la ruptura de la dependencia del imperialismo y el establecimiento de la propiedad social socialista sobre los medios fundamentales de producción, se crearon las condiciones para el desarrollo de las fuerzas productivas. En la misma medida, empezaron a manifestarse, en forma cada vez más cruda, las contradicciones propias del período de tránsito, cuando el punto de partida es el subdesarrollo, con todas sus deformaciones estructurales; entre ellas, las secuelas de la dependencia tecnológica y económica de la metrópolis imperialista.

Las exigencias de la acumulación, indispensables para el desarrollo de las fuerzas productivas, entran en contradicción con las demandas del consumo, vertiginosamente expandidas por las nuevas condiciones sociales; la modernización y ampliación del aparato productivo choca con la baja calificación de la fuerza de trabajo; la posibilidad de incrementar el aprovechamiento del territorio, encuentra limitantes en las características y estado de las redes infraestructurales; la movilidad de la población acentúa los déficits ancestrales de viviendas y servicios básicos.

Es en el contexto de este proceso histórico de cambios acelerados, que dan lugar a una continua modificación de situaciones económicas y sociales, que se debe analizar el proceso de transformación de las estructuras territoriales y la elaboración del instrumental conceptual, metodológico e institucional con que ha actuado durante todos estos años, la Planificación Física.

Desde el punto de vista de las transformaciones territoriales podemos diferenciar el proceso en cuatro fases, incluyendo la actual.

Una primera fase, en la cual las medidas revolucionarias tienden a ensanchar y consolidar la base popular de apoyo a la revolución, haciendo realidad el programa del Moncada. La reforma agraria, la reforma urbana, la nacionalización de los intereses imperialistas y de la burguesía nacional, crean las condiciones para el cambio profundo de la realidad socio-económica. Las nuevas relaciones de propiedad permiten una rápida redistribución de la renta nacional a favor de las capas más pobres del campesinado y del proletariado rural y urbano. El rescate de tierras ociosas, la ampliación del sector industrial y de la construcción, la expansión de los servicios públicos, absorbe rápidamente el desempleo, mientras que la reducción de los alquileres y la congelación de los precios de los artículos de primera necesidad aumenta considerablemente el poder adquisitivo y el nivel de vida del sector mayoritario y más pobre de la sociedad.

Por otra parte, el esfuerzo inversionista del estado dirige una parte considerable de sus recursos a mitigar las contradicciones territoriales más violentas; proliferan las escuelas y los hospitales rurales en las montañas y en las zonas más apartadas del campo, se densifica la red de penetración vial, se edifican nuevos pueblos para los trabajadores de las granjas estatales. Sin embargo no es en las estructuras físicas, donde se producen los cambios mayores, sino en el uso que se hace de ellas.

Una segunda fase se inicia con la definición de las líneas de desarrollo económico, basada en un análisis de las características de los recursos naturales y humanos del país, de las carencias en la capacitación técnica, de las limitaciones para financiar amplios programas industriales, de las nuevas relaciones políticas, económicas y comerciales establecidas con los países socialistas. Queda así identificada la producción agropecuaria y en particular la producción azucarera, como la base sobre la cual asentar el proceso de desarrollo.

Durante casi toda la década del 60, el esfuerzo del país se concentra en la construcción de una base agrícola moderna; en función de eso se van formulando, experimentando y concretando las estrategias de desarrollo de los otros frentes de actividad.

El proceso de industrialización se concentra en la ampliación de la base energética, en la racionalización y modernización de la industria azucarera, en la producción de materiales de construcción y en algunas ramas de la industria ligera y alimenticia.

Paralelamente, se va ampliando la dotación de equipamiento en los servicios fundamentales de salud pública y educación, con vista a modificar los desequilibrios regionales existentes, y asegurar a toda la población un adecuado y

equivalente nivel de servicios. Particularmente sostenido es el esfuerzo para ampliar las capacidades docentes, a todos los niveles. Es seguramente el sector educacional el que más aprovecha el cambio de uso de los edificios de la burguesía; después de los cuarteles, se transforman en escuelas: oficinas, bancos, mansiones, residencias, todo aquello que pueda servir para albergar ya sea un aula o un dormitorio para becarios.

En el plano infraestructural, los esfuerzos mayores se dirigen a un vasto programa que debe asegurar el máximo aprovechamiento de los recursos hidráulicos del país, y la ampliación del sistema vial, sobre todo la red capilar que sirve al territorio agropecuario o que incorpora al desarrollo zonas antes totalmente incomunicadas.

Corresponde a esta fase los primeros intentos de planificación y, en el campo de la planificación física, la realización de un conjunto de tareas que definieron, de allí en adelante, sus contenidos de trabajo y sus formas de organización.

Los tres problemas fundamentales a resolver en esa etapa fueron:

- La organización territorial de las actividades políticas y administrativas del Partido y el Estado.
- La estructuración territorial de las unidades de producción agropecuaria estatales, a la que se transfirió la mayor parte de las tierras confiscadas a la burguesía y a las compañías extranjeras.
- La racionalización y ampliación de las relaciones agroindustriales del sector azucarero con vistas a incrementar la eficiencia y el volumen de su producción.

El proceso que genera estos problemas es la forma de propiedad sobre los medios de producción y la nacionalización de los servicios, que se establece como característica fundamental de las nuevas estructuras socio-económicas.

El estado burgués había dado lugar a una división del territorio que tenía sus orígenes en la época colonial y que fue modificada en función principalmente electoral y, por lo tanto, viciada por incontables fenómenos de corrupción politiqueras y administrativa.

El Estado tenía una íntima participación directa en la vida económica del país, a no ser por la limitada realización de obras públicas, base permanente de toda campaña electoral y fuente copiosa de ganancias ilícitas.

El paso al Estado Socialista del grueso de las actividades de producción y servicio, obligó a crear aparatos estatales que administraran tales actividades sobre todo el territorio nacional. Simultáneamente se hizo necesario crear una división territorial que permitiera la organización en todo el país de las actividades políticas y de masas.

Las dos cuestiones estaban evidentemente en estrecha relación: había, en última instancia, que crear una repartición territorial que fuera adecuada, tanto para dirigir las diferentes ramas económicas y de servicio, como para asegurar su coordinación y dirección política y su vinculación con las necesidades de la población.

El carácter prioritario asumido por el sector agropecuario en la estrategia del desarrollo de ese período, hizo que a la confección de la nueva división político-administrativa se asociara estrechamente la conformación territorial de las granjas estatales y de las bases campesinas del sector privado.

El primero y principal efecto que este proceso tuvo sobre el desarrollo de la planificación física, fue el hecho de que ésta, desde el inicio, abarcara la totalidad del territorio nacional y se estructurara como planificación regional en función primordialmente del ordenamiento del uso del suelo, y en segundo término de la organización funcional y territorial de las actividades socio-económicas, en una concepción que de todos modos trataba de asociar orgánicamente la producción agropecuaria, espacialmente extensiva, a la organización de los servicios y de la producción industrial, espacialmente puntuales. Se descartó con eso la alternativa de una planificación regional centrada sobre la componente urbana o como tratamiento particular de determinadas y seleccionadas regiones del país.

En la medida en que el proceso de organización, tecnificación e industrialización de la agricultura avanzaba, se hacía aún más apremiante el estudio de las condiciones territoriales de tal producción. El campo de las relaciones agroindustriales azucareras fue obviamente el prioritario: se trataba de modernizar una industria que se había conformado tecnológicamente entre las últimas décadas del siglo pasado y las tres primeras del actual; pero al mismo tiempo se planteaba la ampliación de su capacidad global en casi un 50% y eso implicaba localizar las áreas agrícolas adecuadas por su fertilidad y ubicación para incrementar en correspondencia la base de materia prima.

A eso había que añadir la introducción de nuevos factores tecnológicos, aplicables a corto o mediano plazo, como la mecanización de las operaciones de cultivo y cosecha y la racionalización de los sistemas de transbordación y transporte de la caña al central.

El cumplimiento de estas tareas demandaron, en el plano organizativo y técnico, de dos medidas fundamentales: la estructuración sobre todo el territorio de oficinas de planificación física que aseguraban, ante todo, la recopilación y organización de la información territorial, en particular el catastro y el uso del suelo agrícola, y el inicio de investigaciones científicas sobre las características naturales del territorio en cuanto a calidad de suelos, disponibilidad de agua, relieve, etc.

En los últimos años de las décadas de los 60, se entra a una **tercera fase**. La ampliación de las áreas cañeras, la transformación y modernización de la ganadería, el desarrollo masivo de otros cultivos, como el arroz y los cítricos, demandan un uso más racional de los recursos naturales (suelos, agua, clima, relieve). Por otra parte, la fuerte movilidad ocupacional que se ha producido en los años anteriores, influenciada por la humanización del trabajo agrícola, liberado de los feroces ritmos de explotación del capitalismo, la cuantía de recursos humanos comprometidos en la defensa, o dedicados al estudio, el éxodo rural que se ha producido principalmente desde las áreas cañeras una vez desaparecido el espectro del desempleo y del tiempo muerto, el abandono, sobre todo por parte de los jóvenes, de las áreas de montaña precariamente pobladas en la últimas décadas del período capitalista, mantienen una constante tensión en las necesidades de fuerza de trabajo agrícola. Se hace necesaria la introducción en la producción de nuevas formas tecnológicas y organizativas, que permitan un aumento sustancial de la productividad. Hay que lograr una mejor utilización de los suelos de acuerdo con la adaptabilidad de los distintos cultivos, un aprovechamiento racional de los crecientes volúmenes de agua embalsada, el uso masivo de fertilizantes, herbicidas y pesticidas, la creación de instalaciones mecanizadas para la ganadería, la adaptación de las áreas cañeras al corte mecanizado, etc.

A la diversificación de la producción agrícola a nivel de la granja, se sustituye el criterio de la especialización local en el marco de la diversificación a nivel nacional.

Esta inmensa transformación tecnológica no puede realizarse exclusivamente en el marco de una racionalización de las estructuras agropecuarias existentes; no solamente éstas, sino todo el territorio, incluyendo el sistema de los asentamientos poblacionales, queda sometido a una radical transformación.

Condición previa es la posibilidad de modificar gradualmente las relaciones de producción entre el sector estatal y el sector privado de la agricultura; la extraordinaria cohesión social realizada por la revolución, unida a los rápidos avances que se producen en el plano político, ideológico, educacional, permiten que el proceso se realice continua y gradualmente: la integración será el

resultado de un largo proceso económico y social, supeditado enteramente a la voluntariedad del campesino; mientras tanto la asociación será efectuada sobre bases técnicas: el campesino dedicará a su autoabastecimiento una porción de su tierra, el resto será cultivado de acuerdo con las indicaciones de los proyectos que se vayan elaborando. El Estado proporcionará toda la ayuda necesaria y adquirirá la totalidad de la producción.

Este proceso de concentración y especialización de la producción agropecuaria dio lugar a dos fenómenos que tiene fuerte incidencia en la transformación del modo de vida y del paisaje rural: la reubicación de la población campesina, antes dispersa, en nuevas comunidades que brindan los niveles básicos propios de la vida urbana (servicios sociales, redes técnicas, vida asociada, etc.) y la aparición de las escuelas secundarias en el campo, donde los estudiantes comparten el estudio con la participación en actividades productivas. Con eso no solamente se modifican los patrones de asentamientos de la población agrícola, sino que se rompe la tradicional vinculación de la escuela secundaria a la residencia, haciendo así real la accesibilidad de la juventud de procedencia campesina a ese nivel de enseñanza.

En un largo proceso de búsquedas y ensayos se conformó una metodología de diseño, de proyecto, que llevó el ordenamiento territorial a escalas de trabajo insólitas, hasta ahora exclusivas del diseño urbano.

La intensificación de las investigaciones sobre los recursos naturales disponibles para la agricultura y la ganadería permitió delimitar progresivamente territorios a especializar en diferentes cultivos; al mismo tiempo se elaboraron para cada tipo de producción los criterios de diseño territorial correspondiente a las nuevas técnicas de cultivo y a las nuevas formas de organización de la producción que se iban introduciendo en el campo.

Fueron apareciendo así, poco a poco, las normas sobre el dimensionamiento de los campos de labranza, el espaciamiento y categorización de la malla vial, la localización de las instalaciones productivas y de apoyo (lecherías, crías de terneros, talleres de maquinarias, almacenes, aeródromos agrícolas, centros de beneficio de caña, etc.) Todo un instrumental normativo que hubo que crear sobre la marcha y prácticamente sin ninguna referencia externa y con el cual se fue diseñando, en el marco de los territorios especializados, la organización física de la producción y de la vida social.

Precisamente debido a ésto, la planificación física cumplió en esta etapa un papel singularmente importante en dos aspectos: por una parte, permitió materializar en imágenes precisas, en hechos concretos y comprensibles, la transformación del entorno físico en que se iría desarrollando la nueva vida social,

proporcionando de tal manera, un vehículo muy eficaz y poderoso a la acción política e ideológica, a la transmisión de los nuevos valores que traía la transformación del modo de vida y ésto, en un nivel tan importante, tanto en el plano inmediato como en el estratégico, cual es el del mundo rural marcado por el secular antagonismo ciudad-campo.

Por otra parte estableció, a escala regional, por lo menos en términos funcionales, la coordinación y compatibilización entre planes y programas sectoriales cuya evaluación y consistencia en el desarrollo territorial no era posible definir centralmente.

En este sentido, es de subrayar que en la experiencia particular de Cuba la planificación física de escala regional (en su acepción más estrecha) es anterior a la Planificación Regional propiamente dicha. Esto se debe a las limitaciones que encaró la planificación física en este período y que son comunes en grandísima medida a las que tuvo que afrontar en su conjunto el sistema de dirección y planificación del Estado Revolucionario.

Antes que todo, el alto grado de incertidumbre en la formulación de los planes, dado el carácter extremadamente abierto de la economía y su fuerte dependencia, en los primeros tiempos, del mercado capitalista, determinada por las características de la estructura tecnológica heredada y agravada por el bloqueo norteamericano. A medida que han ido avanzando las relaciones económicas con los países socialistas, esta vulnerabilidad ha sido atenuada, pero durante toda la década del 60 ha sido uno de los factores de mayor peso en la imposibilidad de formular planes socio-económicos de mediano plazo. En consecuencia, los programas de inversiones eran elaborados esencialmente sobre una base ramal, a veces con carácter coyuntural, teniendo lugar preferencial el sector agropecuario y las ramas a él relacionadas (construcciones, fertilizantes, azúcar, etc.). Esta situación impuso fuertes restricciones a la elaboración de planes regionales consistentes: primero, por el carácter poco integrado de los programas ramales y segundo, y más grave, por la carencia de un horizonte de largo plazo al cual referir el proceso de transformación del territorio que, como es sabido, requiere de períodos muy largos para ser llevado a cabo.

A estos factores limitantes fundamentales, se acompañaron otros no menos graves, en el plano operativo. En primer lugar, la escasez de personal técnico calificado: la medida revolucionaria para superar tal obstáculo fue la de crear una especialidad de planificación física en el marco de la Facultad de Arquitectura, siendo éste uno de los primeros casos (después de la experiencia altamente positiva de las Escuelas de Medicina) de vinculación directa de la enseñanza universitaria a la producción.

Otra vía fue la de establecer, sobre todo en la base, estrechas relaciones de trabajo con los organismos técnico-administrativos pertinentes para asegurar que las labores de proyecto mantuvieran un contacto permanente con la realidad del proceso de desarrollo.

Se fue así armando una compleja y apretada malla de relaciones con todos los sectores y a todos los niveles, que aunque mantenía centralizado el control sobre las decisiones fundamentales de carácter territorial, tendía a introducir en todo el aparato planificador nacional el uso generalizado y orgánico de los principios y parámetros de la planificación física.

Este método de trabajo hizo posible, por otra parte, que en Cuba la Planificación Física se mantuviera siempre estrechamente relacionada con el quehacer económico, que desde sus inicios basara sus planteamientos y sus hipótesis de ordenamiento territorial en los lineamientos y en las políticas económico-sociales que la Revolución iba progresivamente esbozando. Incluso, la necesidad impostergable de microlocalizar inversiones de todo tipo obligó a la elaboración, aunque fuera primaria y fragmentaria, de esquemas de transformación territorial que, durante una cierta etapa, fueron la única manifestación de una visión a largo plazo del desarrollo económico y social.

Esto es particularmente cierto en el plano de la planificación urbana, concentrada sobre un número reducido de ciudades en las cuales las transformaciones físicas y funcionales se debieron, más que a la industrialización (muy reducida, en esta etapa), al desarrollo de la capacidad constructiva, obligada a "regionalizarse" para asegurar las transformaciones agropecuarias, y a la redistribución de los sistemas de servicios sociales (especialmente educación y salud pública) que rompió el ancestral monopolio de la Capital y empezó a abarcar a todo el país con esa infraestructura social.

Coherentemente con esta perspectiva de reestructuración territorial agropecuaria, se fueron formulando en este período los criterios básicos para el desarrollo industrial, para el desarrollo portuario y de la pesca, para la ampliación y modernización de la red vial y ferroviaria, para la expansión de las capacidades constructivas.

Cuarta fase: Después de un período en el cual la acción revolucionaria en las ciudades había podido limitarse a un proceso de recuperación del patrimonio inmobiliario de la burguesía, es en esta fase que empieza a aumentar la presión sobre la transformación urbana. El desarrollo de las microbrigadas, el rápido incremento de las inversiones industriales, el impacto que produce, sobre las estructuras urbanas, la construcción de la nueva red vial y ferroviaria, el crecimiento del equipamiento médico-asistencial y de las instalaciones para la

enseñanza especializada y superior, conlleva la necesidad de atacar frontalmente el problema de estructuras urbanas desbordadas por el ritmo de construcción que ha alcanzado el país.

Una multiplicidad de factores cada vez más complejos, someten el territorio del país a un proceso de transformación que en su magnitud y modalidades, no tiene precedentes.

Se hace evidente que es necesario emprender una labor de integración de las diversas líneas de trabajo llevadas adelante, hasta el momento, de forma sectorial y fragmentaria. Se realizan unos primeros estudios de regionalización del país que se basan esencialmente en las funciones regionales ejercidas por los centros urbanos existentes. Previo un ajuste a las estructuras organizativas de la producción agropecuaria perspectiva, se divide el país en un conjunto de "regiones de proyecto" que sirvan como unidades taxonómicas para realizar un primer balance regionalizado de las potencialidades del territorio nacional en cuanto a recursos naturales y humanos. Habiendo establecido como objetivo prioritario de estos trabajos, la integración de los estudios sectoriales entre sí y con la problemática urbana, el núcleo central de la investigación está constituido por el proceso de urbanización y la estructuración del Sistema Urbano.

Particular atención se presta a la vinculación entre la red de asentamientos humanos relacionados con la agricultura y los núcleos urbanos mayores, cuyas potencialidades de transformación están determinadas por el desarrollo de la industrialización y de funciones terciarias.

Es en el marco de estos estudios, que toma cuerpo la idea del "subsistema urbano" o "territorial" como forma de eslabonamiento de esos dos niveles del Sistema Urbano, así como se desarrolla y define el contenido y la metodología de la Planificación Regional, en su triple papel de nivel de desagregación del Plan Físico Nacional, de estructuración territorial de las actividades económicas y sociales de las provincias y de marco de referencia para la elaboración de los planes y proyectos urbanos.

Los resultados de estas investigaciones preliminares permiten obtener, por primera vez, una visión integrada de la problemática del territorio, de sus desproporciones regionales en cuanto a potencialidades naturales y humanas, de sus deformaciones estructurales en lo que atañe tanto a la distribución de las fuerzas productivas como a la de la población.

Este proceso de integración de los trabajos de diversos sectores y niveles de planificación se acelera y profundiza por la participación de dos tareas funda-

mentales, inscritas en el marco de la reorganización y delimitación de las funciones de los organismos administrativos del Estado, de las organizaciones políticas y de masa y en el fortalecimiento de la dirección y planificación de la economía que anteceden la celebración del Primer Congreso del PCC, donde serán discutidos y aprobados.

Se trata de la nueva División Político-Administrativa y de la elaboración del primer Plan Quinquenal 1976-80.

Ambas tareas corresponden a la nueva situación histórico-social, fruto de la reflexión crítica de las experiencias positivas y negativas, que habían acumulado la Revolución en su primera década de vida.

En su Informe Central al Primer Congreso, el compañero Fidel Castro señalaba la inadecuación de la división territorial establecida en 1964 con ... "Las exigencias de nuestro desarrollo económico y social planificado, con el perfeccionamiento de las instituciones del Estado revolucionario que realizaremos de inmediato y con la calidad superior de las tareas políticas y de masas que en esta nueva etapa corresponden a nuestro Partido y a las demás fuerzas organizadas de nuestro pueblo"... Se ha realizado durante varios años un estudio lo más completo posible de estos problemas, como parte del cual se llevó a cabo la valiosa experiencia de la constitución de los órganos del Poder Popular en la provincia de Matanzas.

Este estudio ha tomado en consideración el aumento de las funciones y facultades que se transferirán a las provincias como resultado de la constitución de los órganos del Poder popular; el fortalecimiento de la autoridad y la importancia económica de los municipios, a los que se encargará la administración de miles de unidades, hasta ahora atendidas por los organismos centrales del Estado; la necesidad de dar a las nuevas instancias territoriales las características idóneas para facilitar la planificación y administración de las actividades económicas y sociales de acuerdo con el Sistema de Dirección de la Economía, que demanda una adecuada relación entre la centralización y la descentralización de las decisiones, la participación de las masas en esta dirección y la más eficiente organización de la gestión económica.

Se llegó de esta forma a tres conclusiones fundamentales:

Primera: Que era posible y aconsejable simplificar nuestra estructura de dirección político-administrativa, mediante la superación del eslabón regional.

Segunda: Que era necesario crear un número mayor de provincias, de acuerdo con los argumentos expresados anteriormente.

Tercera: Que, del mismo modo, era imprescindible reducir considerablemente el número de municipios, ajustándose a un criterio de relativa uniformidad en cuanto a área, población, actividades productivas, servicios, comunicaciones y otros aspectos.

Como resultado de este estudio, el país quedó dividido en 14 provincias, más el municipio especial de Isla de la Juventud.

En lo que se refiere a la participación en la confección del Plan Quinquenal 1976-80, en la Plataforma Programática del PCC quedaron fijados en forma explícita algunos aspectos de la problemática territorial: "El desarrollo de la economía nacional, en especial las nuevas inversiones, se realizará teniendo en cuenta una acertada distribución de las fuerzas productivas en las distintas zonas de desarrollo. Esta distribución territorial se hará sobre una base conveniente en cada caso, acercando los centros de producción, según sea posible y aconsejable, a las fuentes de su materia prima, a la fuerza de trabajo, a las vías de comunicaciones, a las zonas de concentración de consumidores; procurando aprovechar las concentraciones demográficas históricamente establecidas o desarrollando nuevos núcleos urbanos. Es necesario tener en cuenta, además, las facilidades portuarias y la disponibilidad de fuentes de abasto de agua".

La "Distribución Territorial de las Fuerzas Productivas" aparecía como una nueva categoría en el sistema de planificación e implicaba, indudablemente, un salto cualitativo en las labores de Planificación Física.

Constituía, es cierto, una experiencia en gran medida nueva, pero que contaba con el caudal de información y de trabajos territoriales elaborados en las etapas anteriores. Todavía no podía hablarse de una planificación territorial en toda su dimensión, pero se pudo dar respuesta suficientemente elaborada para la localización del plan de inversiones que era una de las categorías fundamentales del Plan Quinquenal.

Para eso se utilizó el conocimiento detallado de la distribución territorial de los recursos naturales y humanos, de las posibilidades de desarrollo agropecuario en todas las regiones del país (concretadas en los proyectos de zonas especializadas ya confeccionados) y de las potencialidades de crecimiento de las ciudades, obtenidas por los trabajos de Planificación Urbana.

Sobre esta base se pudo no solamente localizar las inversiones nominalizadas en el Plan, sino determinar y cuantificar las inversiones inducidas.

En síntesis, la transformación económica y social del país había llegado, en unos 15 años de duro trabajo, a un estado de maduración que permitía encarar el futuro sobre sólidas bases, tanto en la esfera de la producción como en el campo de la planificación.

En lo que atañe el desarrollo económico, la Plataforma Programática plantea: "...Culminada una primera fase de impulso inicial en que el centro de las actividades y la orientación de las inversiones estuvieron dirigidas fundamentalmente hacia el sector agropecuario, a la vez que se trabajaba en la creación de la infraestructura necesaria en obras hidráulicas, viales y otras construcciones con el propósito de crear la base y las condiciones para llevar a cabo el proceso de industrialización, la tarea central de los planes de desarrollo y fomento de la economía nacional a partir del próximo quinquenio 1976-80 será la industrialización del país.

En este sentido será necesario continuar los esfuerzos por dotar a la economía nacional de la infraestructura que responda a las exigencias del desarrollo previsto.

La tarea principal de la industrialización consiste en crear la base interna necesaria para el desarrollo sistemático de las fuerzas productivas, abastecer de equipos y materiales a la propia industria, a la agricultura, y a la ganadería, elevar los recursos exportables; sustituir importaciones y producir variados artículos de amplio consumo de la población".

"La producción agropecuaria se desarrollará, principalmente, por el método intensivo, incrementando la productividad del trabajo, el rendimiento de los cultivos y del ganado y disminuyendo los costos y aprovechando las posibilidades que aún ofrece el método extensivo, incorporando más superficie cultivable al proceso productivo".

En cuanto al desarrollo del sistema de planificación, en la Plataforma Programática se expresa: "El Partido impulsará -a través de los distintos organismos del Estado- un trabajo dirigido a definir las líneas generales de desarrollo a largo plazo, lo que permitirá una orientación concreta para la elaboración de los planes quinquenales. La estrategia de desarrollo de la economía a largo plazo fundamentará científicamente los objetivos generales que se deben alcanzar según distintas alternativas, para lo cual se elaborarán, en una perspectiva más larga que la de los planes quinquenales, pronósticos de desarrollo de la ciencia y la técnica, demográficos -incluyendo la fuerza de trabajo calificada del sector externo, de los recursos naturales y su utilización, de los precios y las relaciones de distribución y otros".

Los trabajos para la elaboración de la "Estrategia del Desarrollo Económico y Social hasta el año 2000" empezaron en 1978. En el marco de estos trabajos, encuentran su adecuada ubicación los pronósticos sobre el ordenamiento territorial y el proceso de urbanización. Se puede decir que ya en este momento se ha completado en toda su extensión el proceso de integración de la planificación física con la planificación económica y social, tanto en los métodos utilizados como en los contenidos de las actividades, y en lo que se refiere a la institucionalización de las mismas.

4. La planificación territorial y su vinculación con la planificación económico-social

Hoy en día la planificación física ya ha adquirido todas las características de una auténtica e integral planificación territorial, que abarca desde el nivel nacional hasta la microlocalización de las inversiones, pasando por la elaboración de los trabajos de escala regional y urbana y manteniendo una rigurosa y permanente vinculación en todos los niveles, con el aparato de dirección política y económica del país.

El esquema institucional en que se basa, asigna al Instituto de Planificación Física, adscrito a la Junta central de Planificación, las tareas centrales de elaboración de los trabajos de escala nacional y de orientación y supervisión metodológica y normativa de los trabajos de planificación regional y urbana que realizan las Direcciones Provinciales de Planificación Física adscritas a los Organos del Poder Popular. Sobre esta base se ha podido armar un sistema metodológico que permite organizar en forma constantemente integrada los trabajos de planificación de diversas escalas y horizontes temporales.

La problemática del desarrollo territorial, vista en una perspectiva a largo plazo, se centra en el proceso de industrialización. En efecto, hasta el momento, las transformaciones territoriales se han producido, en lo que atañe a la esfera productiva, sobre la base del carácter esencialmente agrícola que la dependencia del imperialismo le impuso a la economía cubana. Los estudios preliminares realizados hasta el momento, demuestran que si bien el desarrollo agropecuario tiene aún una notable e incuestionable importancia para la economía nacional, no puede sin embargo resolver los graves desequilibrios regionales heredados. Por el contrario, se evidencia que una adecuada distribución territorial de las inversiones industriales a crear, complementada por una cuidadosa política de encauzamiento de las migraciones, puede no solamente reducir notablemente las desproporciones regionales, sino contribuir a reducir sensiblemente las diferencias en las condiciones de vida entre la ciudad y el campo.

No se trata de elegir y desarrollar alguna particular región del territorio mediante la concentración en ella del esfuerzo inversionista, sino de manejar simultáneamente y para todo el conjunto del país, las potencialidades brindadas, por un lado, por la posibilidad concreta de dirigir deliberadamente la localización de las inversiones, tanto productivas como de servicio y, por otro, la movilidad geográfica y ocupacional de la fuerza de trabajo.

En la reestructuración del territorio juega un papel fundamental la transformación del sistema urbano: en él se concentrará más de 3/4 partes de la población y de los recursos laborales del país. Su transformación implica cambios no solamente ecológicos, sino funcionales, de cada uno de sus elementos; pero además, y tal vez más importante, se modificarán sustancialmente las relaciones de los distintos núcleos urbanos entre sí y con el resto del territorio. En esto radica lo esencial de la "estrategia territorial" que está tomando cuerpo en el país: el sistema de asentamientos debe funcionar como la articulación principal entre la distribución territorial de las fuerzas productivas y la estructuración territorial de los sistemas de servicios sociales y del hábitat que aseguren la elevación constante del nivel y del modo de vida de cada uno de los miembros de la sociedad, independientemente de su ubicación geográfica.

Las premisas que permiten explorar nuevas formas de organizar y estructurar el territorio tienen su raíz en las transformaciones que se hayan producido en el modo de producción y en las líneas de desarrollo que éstas han desencadenado.

En primer término, los cambios de las estructuras económicas y territoriales de la agricultura. La transformación de grandes unidades de producción especializada permite y presupone la concentración de la fuerza de trabajo en núcleos poblacionales edificados con las tecnologías constructivas contemporáneas, dotadas de los servicios básicos y de las redes técnicas propias de la vida urbana.

Por otra parte, la introducción de las escuelas en el campo (que en este momento albergan más de un tercio de la población estudiantil del país) donde se realiza la asociación docencia/producción, significa una particular ocupación del territorio que no descansa en la creación de nuevos asentamientos, sino en la formación de una malla de instalaciones educacionales cuyos efectos en la difusión capilar de factores culturales y científicos tiene un alcance aún difícil de imaginar. En el plano de la eliminación de los desniveles culturales y educacionales entre regiones tiene un efecto similar y no menos importante la creación de escuelas politécnicas e institutos tecnológicos asociados a las mayores industrias, muchas de las cuales son representadas hoy en día por centrales azucareros distribuidos a lo largo de todo el país. Con esto se asegura,

en la región, el acceso a la formación profesional y el reciclaje de grandes sectores de la población antes marginadas del mismo. A su vez se crea, en la región, una fuerza de trabajo calificada, cuya carencia ha sido siempre uno de los factores restrictivos del desarrollo regional.

En esta misma dirección actúa la descentralización de la enseñanza universitaria: mientras la matrícula ha pasado de 15.000 a 130.000 estudiantes, la participación de La Habana ha disminuido del 90% en 1959 al 45% en 1978. Actualmente existen en el país 32 centros de educación superior, de los cuales sólo nueve están ubicados en La Habana y de éstos, cinco tienen una función nacional, o sea, albergan estudiantes procedentes de todo el país.

En términos generales, el esfuerzo inversionista realizado en estos años ha privilegiado al interior del país, sin que ello haya impedido aprovechar las innegables ventajas locacionales brindadas por la capital, sobre todo en los primeros tiempos de fuertes carencias de recursos humanos calificados y de infraestructuras productivas y de servicio. Con ello, se ha creado condiciones favorables en todo el territorio para la localización del desarrollo industrial, más si se tiene en cuenta que las ramas que se deberán ampliar o crear presentan en general factores de localización poco restrictivos.

El territorio posee ahora un sistema único electroenergético, ha recuperado el eje ferroviario principal, presenta un amplio desarrollo de la red vial, sobre todo la capilar, de penetración al campo, y dispone de grandes capacidades de embalse de agua distribuidas en todas las regiones.

El crecimiento de los servicios sociales fuera de la capital ha producido una distribución más equitativa de los mismos.

El desarrollo económico y social del interior ha tenido como consecuencia la drástica reducción de los flujos migratorios hacia la capital, que se producían antes de la Revolución y que se mantuvieron durante la primera década del período revolucionario.

Debe considerarse un éxito de la estrategia territorial, el hecho de que a pesar de la fuerte inercia presentada por las estructuras territoriales heredadas, el peso específico demográfico y social de La Habana no sólo no haya aumentado, sino que presenta ya una marcada tendencia a disminuir.

Esto quiere decir que ya ha empezado a producirse la inversión de las tendencias que dominaban la estructuración del territorio: el fortalecimiento de las ciudades mayores del interior mediante la industrialización es ahora un proceso "autosostenido" desde el punto de vista infraestructural y demolaboral.

El problema se transfiere ahora a cómo resolver regionalmente la integración de los dos niveles fundamentales del sistema de asentamientos: por una parte están los asentamientos de la población vinculada a la producción agropecuaria que, si bien representan una enorme mejoría en las condiciones de vida del proletariado agrícola y del campesinado pobre, presentan fuertes limitaciones en cuanto a opciones de empleos diversificados y a dotación de servicios sociales de nivel intermedio, debido al reducido dimensionamiento poblacional que impone el desarrollo tecnificado de la agricultura.

Esta situación tenderá a hacerse más crítica en la medida en que el nivel cultural y la formación profesional de la población en su conjunto, incluyendo la rural, vaya alcanzando los objetivos que se ha fijado la Revolución. Cada vez menos la comunidad rural podrá existir como unidad aislada, cuyo horizonte económico y cultural sea limitado a los campos que la rodean. Será necesario establecer los nexos de todo tipo que integren la comunidad al otro nivel del sistema de asentamientos, donde, por las consabidas economías de escala y de aglomeración, se localizan las actividades industriales y los servicios de mayor alcance y que por lo tanto, podrán proporcionar los empleos cualitativamente complementarios y la prestación de servicios que no pueden obtenerse al nivel del núcleo poblacional especializado.

A partir de estas consideraciones básicas, la problemática de estructuración del territorio y en particular del sistema de asentamientos humanos, se estudian en base a un conjunto de unidades territoriales, funcionales y estructurales, de distintos niveles, que se articulan entre sí. La más general de tales unidades es el "subsistema territorial" que puede considerarse como el modelo de base para la urbanización.

El "subsistema" se define como la unidad geográfica en la cual se agrupan y se relacionan entre sí y con el territorio los núcleos poblacionales que, por su posición geográfica y su sistema de comunicaciones, ofrecen las mejores condiciones para la interrelación social y los movimientos pendulares, ya sea al trabajo que a los servicios. La pendularidad de los movimientos implica la adopción de dimensiones del territorio tales que se mantengan las distancias dentro de límites razonables, que no produzcan isocronas mayores de los 30-45 minutos.

Por la misma razón, los servicios que son significativos para definir el subsistema son los intermedios, los que tienen una frecuencia de uso relativamente alta. Desde el punto de vista laboral, el subsistema debe considerarse como una unidad integrada, donde se produzcan el mayor abanico de posibilidades de empleo, una mayor diversificación que crea obviamente las condiciones para el aprovechamiento más pleno y racional de los recursos humanos. En el

plano productivo, el subsistema puede ser no solamente el marco para cerrar ciertos ciclos de producción, especialmente los agroindustriales y ciertas producciones para el consumo directo, sino que puede recibir inversiones industriales dirigidas precisamente a la utilización de las reservas laborales que se forman en el territorio por la estructura local de la producción.

De tal manera los subsistemas, mientras cumplen una función en la organización social de la producción agropecuaria, se convierten en un "mosaico" abierto a determinadas y específicas formas de localización industrial, cuya distribución a lo largo del territorio pierde todo posible rasgo de casualidad para asumir una precisa función no solamente económica, sino social.

Es por esta vía que la elaboración de los "esquemas ramales-territoriales de la industria" (que estudian la distribución territorial de la producción de cada rama industrial y del sector industrial en su conjunto) se vinculan orgánicamente a la confección de los trabajos sobre la reestructuración del sistema urbano, visto no solamente en su re-equilibrio nacional sino, y más importante, en la relación ciudad-campo y en las implicaciones que conlleva para el crecimiento y reorganización espacial de cada una de las ciudades y pueblos que lo conforman.

ADDENDA (julio de 1989)

El anterior recuento del desarrollo de la Planificación Física llega hasta los años iniciales de la década de los '80. En el período transcurrido se han dado varios acontecimientos que imponen analizar cuál ha sido la evolución de la problemática hasta hoy.

En esos años el trabajo de Planificación Urbano-Regional se centraba en la elaboración del Esquema de Desarrollo y Distribución de las Fuerzas Productivas, como parte integrante de la Estrategia para el desarrollo económico y social hasta el año 2000. Una tarea de largo plazo que debía darle una base sólida y científica a las decisiones de carácter territorial que se tomaran sistemáticamente en la confección de los Planes de la Economía y también una tarea realmente ambiciosa, sobre todo porque implicaba la conexión de un sinnúmero de instancias de planificación en todos los niveles institucionales del país, muchos de los cuales nunca habían encarado tareas de este tipo. En lo esencial el objetivo se cumplió y significó años de trabajo agobiante que, tuvieron también un efecto importante en el enfoque y métodos con que se

desarrolló en ese período la Planificación Física, tanto a la escala regional como urbana.

La puesta en práctica del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía (SDPE) en 1976 fue acompañado por una reorganización de los Organismos de la Administración Central del Estado que incluyó la creación de una Dirección de Planificación Territorial en el seno de la Junta Central de Planificación Física, antes ubicado en el Ministerio de la Construcción. Al mismo tiempo se creaba en los Organos del Poder Popular las Direcciones de Planificación y de Planificación Física. Quedaba de tal modo conformado un esquema constitucional bien sencillo que debía asegurar la permanente interacción entre las vertientes "económica" y "física" de la Planificación Territorial.

De hecho la joven Planificación Territorial "económica" tuvo que desempeñar el papel de organizar, orientar y controlar la planificación, a lo largo de todo el país, de las actividades de subordinación local (educación, salud pública, vivienda, servicios, etc.) cuya administración había sido transferida desde los organismos centrales a los Organos del Poder Popular.

En tales condiciones la Planificación Física asumió la función de mantener y desarrollar la Planificación Territorial en sus aspectos más globales, tanto en la esfera de la producción como del consumo y dando obviamente prioridad a las cuestiones más directamente asociadas a los aspectos físicos del territorio: utilización racional de los recursos naturales, organización territorial (regional y urbana) de la producción y los servicios, desarrollo de la infraestructura técnica, protección del medio ambiente, sin dejar de incursionar en campos aún poco desarrollados de la planificación social.

Esta "repartición de funciones" tuvo su manifestación también en el "Sistema de planes"; de hecho la planificación "económica" se concentró fundamentalmente en los planes anuales y quinquenales y la "física" en los trabajos de largo plazo, los relacionados con la elaboración de la "Estrategia hasta el año 2000".

Tanto el esquema metodológico como institucional que se adoptaron a raíz del I Congreso, se demostraron esencialmente válidos a lo largo de estos años: las dificultades y la poca eficiencia con que se utilizaron derivan en grandísima medida de la concepción y, en particular, de la instrumentación del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía.

La idea de que la introducción de las relaciones monetario-mercantiles haría más ágil y efectiva la gestión económica, liberándola de las trabas administrativas, fue llevada a extremos absurdos o, por lo menos, contradictorios con la línea política e ideológica con que había sido guiada la economía de los años anteriores.

Hay que reconocer que el contexto en que tuvo que desenvolverse el Sistema de Dirección no fue seguramente el más favorable; se carecía en primer término de cuadros económicos capacitados, la base estadística y contable eran extremadamente débiles, el mecanismo de formación de precios fragmentario e inorgánico y, por ende, carentes de significado los conceptos de rentabilidad y eficiencia.

La búsqueda de una supuesta eficiencia empresarial, que por sí sola redundaría en una mayor eficiencia de todo el sistema económico, fue debilitando la visión global, integrada, de las relaciones socio-económicas y tendió a privilegiar la actuación de los organismos sectoriales, que fueron conformando sus específicas y delimitadas áreas de operación. La escasa integración interna de la economía y la ancestral dependencia del comercio exterior contribuyeron a ésta parcelación que condujo a la formulación de políticas de gestión y planificación específicas de cada organismo que sólo a posteriori entraban a considerar las indispensables vinculaciones intrramales y territoriales, cuando ya las soluciones se hacían prácticamente imposibles y debían limitarse a simples paliativos. En el caso particular de la planificación física, se fue perdiendo progresivamente la esencial capacidad de integrar, en un espacio concreto, las distintas intervenciones ramales y, poco a poco, la elaboración cartográfica fue sustituida por la contabilidad estadística, donde el "territorio" se reducía a una subdivisión abstracta, económica, del cuadro nacional.

El efecto conjunto de las deficiencias del "mercado" socialista y de las disfunciones del sistema de planificación condujeron a la situación que fue ampliamente criticada en el Informe del III Congreso del PCC y, posteriormente han sido el objeto de una prolongada labor de profundización y concientización de las masas y de sus dirigentes en aras de hacer del proceso de rectificación un movimiento colectivo que ataque con nuevas soluciones los nuevos y los viejos problemas.

Estas dificultades propias del funcionamiento interno del SDPE, se han visto magnificadas por el impacto en la economía del país, de un conjunto de

circunstancias derivadas de la crisis económica internacional, cuyos estragos son particularmente visibles y dramáticos en los países sub-desarrollados.

Por si fuera poco, se han añadido fenómenos naturales-ciclones por una parte y prolongadas sequías por la otra- que han creado coyunturas imprevistas e imprevisibles que han alterado la esencia y la metodología del plan.

Uno de los frentes en los cuales más se han sentido las consecuencias de las dificultades de la planificación, ha sido precisamente el territorial.

La coordinación y compatibilización de los procesos económicos y sociales que derivan de lógicas sectoriales pero que se concretan con efectos específicos en cada territorio, se hace extremadamente difícil y compleja cuando cada decisión sectorial es, a su vez, condicionada por factores externos y coyunturales.

La continua modificación de las prioridades, que se deriva de la disponibilidad y distribución de los recursos, altera y a veces destruye las relaciones secuenciales de procesos concebidos bajo el prisma de una idealística racionalidad, donde todas las piezas del ajedrez ocupan efectivamente el lugar que le corresponde y todos los movimientos han sido debidamente programados.

De la crisis del sistema de dirección y planificación debemos entonces extraer algunas lecciones que nos permitan no sólo superar las dificultades sino enriquecer y perfeccionar nuestra labor.

En primer término, no se trata de cuestionar el papel del Plan sino de adecuarlo a las condiciones concretas en que deberá actuar, condiciones que implican el reconocimiento de nuestras realidades internas- políticas, ideológicas, económicas, sociales- y la inserción de nuestra economía en un mundo cargado de incertidumbres de todo tipo.

En tal sentido la planificación física y territorial persiguen una mayor flexibilidad, agilidad y eficiencia y reconsideran por lo tanto el contenido y el alcance de cada una de las piezas que conforman nuestro actual "sistema de planes".

En el marco institucional, el factor más significativo es el creciente papel que desempeñan en la planificación y dirección de la vida económica y social, los Organos del Poder Popular a nivel provincial, los cuales han adquirido una fundamentada aptitud para el diálogo con las instancias de nivel nacional, a partir de una demostrada capacidad de iniciativas y de movilización de las

fuerzas locales. Esto ha permitido fortalecer el trabajo de la planificación física y territorial al nivel de las provincias con que actúan en ese nivel e iniciar un proceso ulterior de desarrollo de la planificación a nivel municipal.

Allí la planificación física tiene como antecedente los numerosos trabajos de planificación urbana llevados a cabo en casi treinta años; ahora se trata de ampliar el alcance territorial de esa labor para abarcar la totalidad del municipio. La pieza que se ha identificado como clave para articular e impulsar el "sistema de planes" es esa dirección, lo constituye el Plan Director Municipal, un nuevo instrumento de planificación que se ha venido desarrollando desde hace más de un quinquenio, pero que ha evidenciado su real potencialidad en el contexto de la "rectificación de errores" y de la revisión del SDPE.

El Plan Director Municipal complementa, en el plano "táctico" el carácter "estratégico" de los Esquemas de Desarrollo: abarca un horizonte temporal cercano al plan quinquenal y se concibe como un instrumento de dirección de los Organos del Poder Popular en cuya confección participan activamente todas las instancias de planificación y de dirección involucradas en el territorio.

La reducción del horizonte temporal y la concertación permite concebir el Plan Director Municipal como un documento pre-plan útil para fundamentar y evaluar las opciones que intervienen y se contraponen en la confección del Plan de la Economía tanto quinquenal como anual. Con eso se debè recuperar esa integralidad del plan en el plano concreto del territorio cuya ausencia ha sido una de las causas importantes de la baja eficiencia de las inversiones: integralidad que obviamente va más allá del proceso inversionista, para tomar en cuenta las interrelaciones entre plan y presupuesto, entre la disponibilidad y asignación de distintos recursos, entre los factores económicos, sociales y políticos específicos de cada momento y de cada territorio.

Con ese paso, la planificación se acerca aún más al nivel donde se producen los procesos sociales y productivos concretos: un paso que complementa la "planificación" con la "gestión" del territorio en una retroalimentación permanente que enriquece ambos momentos.

Aún más: el Plan Director Municipal mejora las condiciones para una auténtica y efectiva participación popular en la confección de los planes; ya en este momento una de las fuentes importantes de información para seleccionar las inversiones de la esfera de los servicios a incluir en el plan y su orden de prioridad, está dada por las actas de la rendición de cuentas de los delegados

del Poder Popular con sus electores.

Y ya en varios municipios el Plan Director ha sido expuesto y discutido públicamente con la población, con lo cual se convierte en un poderoso factor de concientización y movilización de las fuerzas locales.

El desarrollo de este nuevo instrumento, implica el rescate de los antiguos métodos de trabajo de la planificación física y el perfeccionamiento y generalización de otros aún poco usados. En primer término está el problema de la participación efectiva de la planificación física en la elaboración de los planes socio-económicos, aportando los elementos que se derivan de su especificidad, superando homologías estériles, introduciendo en los trabajos esas variables físico-territoriales sin las cuales los programas, los planes, las inversiones pueden caer en las contradicciones más absurdas.

Esto se relaciona con otra línea que dio extraordinarios resultados en su oportunidad y que también se había debilitado en el ambiente de creciente parcelación que caracterizó el pasado más reciente: se trata de rescatar y situar a un nivel cualitativamente superior la concertación del estudio colectivo alrededor de problemas específicos, en aras de que las soluciones propuestas contengan, cuando entran en el Plan, el máximo de compatibilización e integralidad.

En tal sentido representa un paso de avance el hecho de que en las nuevas Indicaciones Metodológicas para la elaboración del Plan de la Economía se contemple la preparación y utilización sistemática de los Esquemas de Desarrollo Provinciales y Urbanos y de los Planes Directores Municipales como documentos "pre-plan" para la desagregación territorial de los planes económicos. En este mismo momento, los Organos Provinciales del Poder Popular, con la participación de sus Direcciones Funcionales y Sectoriales (Trabajo, Finanzas, Vivienda, Educación, Salud Pública, etc.) y de las Delegaciones y Empresas de los organismos centrales presentes en el territorio, auxiliados por los mismos organismos centrales, están actualizando los Esquemas de Desarrollo Provinciales y Urbanos con vista a proponer, desde abajo, las prioridades del próximo plan quinquenal, enmarcadas en una visión de largo plazo.

Estas propuestas permitirán articular los desarrollos territoriales del próximo quinquenio a partir de una matriz de potencialidades estructurada por el conjunto de las relaciones sociales, productivas y de consumo, que se presentan en los diferentes planes territoriales (nacional, regional, provincial, municipal, local).

Para evitar la trampa de perseguir la eficiencia del plan por la vía de una programación rígida (de cuya vulnerabilidad existen sobradas pruebas), se trata ahora de trabajar con un margen de reserva, planificando sólo una parte de los recursos y conservando una posibilidad de maniobra que se concreta sobre la marcha. Esto conlleva disponer, en los planes físico-territoriales, de estudios de alternativas tanto en el plano "estratégico" como en el "táctico" que permitan evaluar rápidamente el impacto de las distintas opciones.

La conformación de este nuevo escenario, donde se persigue la elaboración colectiva de los planes y las formas más eficientes y concretas de la participación popular, donde se debe resolver uno de los problemas más complejos de la planificación, la compatibilización ramal-territorial, en un momento en que la escasez de recursos impone una distribución centralizada, mientras la eficiencia global tiene un creciente componente territorial, donde la capacidad de respuesta debe ser cada vez más rápida y confiable, exige entonces acelerar el perfeccionamiento de los métodos de trabajo y la elevación de la capacidad profesional de los técnicos y poner en primer plano la extensión a toda la sociedad y a todo el aparato estatal de la competencia de la problemática territorial; si se logra crear la conciencia de que los problemas del territorio pertenecen a la esfera de la globalidad socio-económica y que por lo tanto no son exclusivos de una u otra institución o grupo social, avanzaremos sin duda mucho más aceleradamente hacia su solución e iremos conformando esa "cultura del territorio" que se ha convertido en nuestro objetivo último, porque es la sola garantía para sacar la "territorialidad" de los mecanismos tecnocráticos para ubicarle en lo político, que es donde pertenece.