

# Las Bases del Ordenamiento Territorial. Algunas Evidencias de la Experiencia

## Resumen

Ante la creciente institucionalización de políticas de ordenamiento o planificación territorial en países de América Latina, surgen dos aspectos fundamentales en los cuales este trabajo trata de hacer un mínimo aporte: primero, es necesario conocer y analizar las bases conceptuales de estas políticas, para hacer notar sus alcances y evaluar hasta donde, según las condiciones sociopolíticas de cada país, una política de este tipo puede lograr notables modificaciones territoriales. Y segundo, es esencial conocer la experiencia que otros países han tenido en esta materia para contribuir a un análisis más crítico de la práctica planificadora, conociendo las bases conceptuales y administrativas de estas políticas en diferentes realidades, las prioridades en su aplicación y los obstáculos y metas alcanzadas. Sobre este último punto, se toma como ejemplo la planificación territorial en Cuba, y algunos de sus logros más notables.

## Introducción

En los últimos años las políticas de ordenamiento territorial se han vuelto un elemento muy frecuente sobre todo en países de América Latina. Este hecho es indicativo de que dentro de la política general de desarrollo de cada nación "ordenar" el territorio se ha vuelto uno de los objetivos fundamentales. La dimensión espacial del desarrollo ha surgido como una preocupación central de los Estados nacionales en la elaboración de sus estrategias futuras (véase Boisier et al 1981).

Claramente este reciente interés por ordenar el territorio se ha conformado gradualmente como respuesta al impacto del proceso de industrialización y el acelerado crecimiento demográfico de las últimas décadas, que entre sus manifestaciones espaciales más importantes ha provocado una sobrexplotación de recursos naturales en algunas zonas, una alta concentración de población y actividades productivas en otras y la existencia de muchas regiones deprimidas que han sido privadas de los beneficios del desarrollo. Esto se ha traducido en una desigualdad territorial o entre regiones donde destacan aquellas que concentran el poder económico y político dominando a su vez a las más atrasadas. Consecuentemente, la ordenación del territorio tiene que ver con propuestas del uso de la tierra (ubicación de actividades productivas), con el flujo de bienes y personas, con la conservación del medio ambiente y con la localización geográfica del equipamiento sociocultural y la viabilidad a fin, generalmente, de reducir las disparidades económicas entre las diferentes regiones. Todas las provisiones anteriores se hacen con base a una política determinada que pretende intervenir en el proceso de desarrollo económico y que cubre tanto el nivel nacional como el regional.

Definir los alcances de una política de ordenamiento territorial se convierte en un ejercicio imprescindible por varias razones: en primer lugar, la importancia de esta política determina su peso político dentro de la estructura burocrática del aparato estatal que se traduce en nuevas instituciones públicas, programas de coordinación interinstitucional, cierto monto de inversiones, etc.; en segundo término, se conoce la naturaleza de sus objetivos fundamentales, es decir, lo que debemos esperar y exigir de ella en cuanto a transformaciones del espacio socialmente construido, a nuevas formas de ocupación territorial y a mejoras en los niveles de vida; y en tercer lugar, solo conociendo sus alcances, es posible evaluar sus planteamientos, sus instrumentos específicos y por lo tanto su aplicación en una realidad concreta.

Este trabajo tiene dos objetivos. Primero, aclarar las bases o principios que toda política de ordenamiento territorial debe tener para así llegar a un conocimiento más amplio de sus alcances; y segundo, destacar la experiencia cubana en la implantación de la planificación territorial con el fin de conocer aquellos principios que se aplicaron así como, algunos de los logros alcanzados en la estructura del sistema urbano hasta fecha reciente. Y de esta manera, hacer una pequeña contribución al conocimiento, en la aplicación de este tipo de política dentro del marco de la realidad latinoamericana

## El ordenamiento territorial

Para aclarar algunos conceptos podríamos iniciar citando a Secchi (1974: 21) quien ha señalado que el término orden territorial significa, la distribución sobre el territorio de que se trata, de los asentamientos destinados a residencia y actividades productivas, y su utilización por los diversos agentes. Consecuentemente, por "políticas territoriales" debemos entender el conjunto de normas o intervenciones dictadas o adoptadas por la iniciativa pública relativas al orden territorial. Es decir, espacio geográfico está ordenando u organizando en un momento dado, lo cual depende de múltiples factores, algunos de los cuales están vinculados al medio natural y otros a las actividades y necesidades de los grupos humanos. En realidad, podemos afirmar que el término de orden territorial es en esencia correspondiente al concepto organización del espacio muy común dentro del campo de la Geografía. A este respecto, la organización del espacio comúnmente "se refiere a la estructura (en un momento dado) de los asentamientos humanos, los asentamientos de producción, la red de conexión entre ellos y los flujos de recursos, personas y bienes que se dan en/\* tal estructura" (Boisier, 1981:39).

De los dos términos antes señalados, los elementos comunes y más importantes en cualquier orden espacial serían: la población en su acepción más amplia (su distribución territorial, sus características, su actividad laboral y nivel de desarrollo social), la configuración territorial, y las relaciones que se establecen entre las manifestaciones espaciales<sup>1</sup>. O sea, una organización del espacio específica lo que nos proporciona es, la relación que se da entre procesos sociales y las formas espaciales identificables, que resultan de la localización o del movimiento relativo de los soportes materiales de una sociedad. Así por ejemplo, un análisis posterior permitiría establecer si existen principios generales que vinculen ciertas relaciones sociales con formas espaciales concretas a través de criterios de eficiencia o de necesidad.

Sin embargo, hay que puntualizar que una cierta organización del) espacio, es simplemente la base de una ordenación territorial. La base (1973:24) ha señalado que la ordenación territorial representa la segunda fase de la organización del espacio, ya que, evoca una redistribución de instituciones y de establecimientos ya constituidos, en el seno de unidades Y políticas ya existentes (mi énfasis). De esta manera un orden territorial se refiere al arreglo espacial de los modos de producción manifestados en un marco territorial históricamente determinado; en cambio, la ordenación territorial se entiende como una política del Estado en gran medida correctiva de las formas de organización espacial

El término de ordenamiento territorial ha sido definido de diversas maneras, y varios autores se han referido a este hecho<sup>3</sup>, a manera de ejemplo, podemos señalar la definición que dan Azpurúa y Gabaldón (1982: 176):

"La ordenación del territorio tiene por objeto ordenar las actividades productivas y sociales sobre el espacio nacional, orientando el proceso de poblamiento en la búsqueda de una mejor calidad de vida y del bienestar del hombre, mediante el aprovechamiento racional de los recursos naturales, de acuerdo a una fundamentaron jurídica a una organización administrativa que satisfagan esas consideraciones".

En otro orden de ideas, Dollfus (1976:124) ha señalado que la ordenación del territorio es la impresión en el espacio de una política económica j con sus consecuencias sociales, y que las acciones de esta ordenación están i dirigidas por dos series de preocupaciones: (i) las de los medios de vida, con ^ la localización de las actividades y de los empleos y (ii) las del marco de vida que tienen un doble contenido; uno sociológico con la comunidad que plantea el problema de las relaciones de los hombres entre sí, y uno biológico y estético con las relaciones de los hombres y el medio natural. Ahora bien, después de estas consideraciones podemos tratar de destacar los puntos centrales que toda acción de ordenamiento territorial conlleva: (a) se trata de una política del Estado, (b) está contemplada como política a largo plazo, (c) el instrumento básico de esta política es la planeación en todos sus niveles, (d) debe conciliar el proceso de desarrollo económico con distintas formas de ocupación territorial, (e) tiene como fin último elevar el nivel de vida de

la población.

Primero, es evidente que los principios de un ordenamiento territorial deben ser establecidos por una política estatal en la extensión total de un país, a fin de orientar un proceso ordenado de ocupación del espacio donde el Estado sienta las pautas de dicha ocupación y establezca las bases de concertación entre la acción pública y la privada. Segundo, los efectos de una ordenación territorial no se perciben de inmediato o en el corto plazo, hay que identificar primero todos aquellos procesos económicos y políticos que han condicionado la actual organización espacial, que a su vez es producto de todo un proceso histórico, para actuar sobre ellos y lograr el reordenamiento esperado. Tercero, para llevar a su fin esta política, es necesario todo un aparato de planeación que contenga, por una parte, una estructura institucional compuesta de organismos que se encarguen de la implementación y evaluación del proceso y que su vez coordinen los diferentes niveles administrativos; y por otro lado, son indispensables los instrumentos legales constituidos generalmente por leyes y planes en los cuales se define la organización institucional y sus responsabilidades y se enuncian los objetivos, las estrategias y las acciones para llegar a la ordenación territorial propuesta. Cuarto, de acuerdo a un Plan de Desarrollo Socioeconómico se deben establecer los criterios que orienten los procesos de industrialización, urbanización, desconcentración económica, poblamiento, etc., así como los espacios más adecuados para tales actividades según sus capacidades, sus limitaciones ecológicas y sus características específicas. Y quinto, el proceso de ordenamiento territorial tiene un elemento cualitativo muy importante ya que fundamentalmente está dirigido al bienestar y desarrollo de la población; independientemente de los niveles de productividad o de la rentabilidad de ciertas actividades económicas, las condiciones de vida deben mejorarse.

Aunque lo anterior pretende ser una aproximación para aclarar el concepto de ordenamiento territorial, cabe señalar que este término, es relativamente reciente y pareciera que sus alcances aún están sujetos a distintas interpretaciones; en este sentido Azpurúa y Gabaldón (1982:183) han señalado que, sobre todo sus aspectos metodológicos están en plena evolución y no puede decirse que exista un criterio unificado sobre su acepción en diferentes países. Así por ejemplo, la primera ley de planificación territorial de la República Federal de Alemania se promulgó en 1951 y desde entonces, ha habido una continua ampliación y diferenciación de los objetivos, de las bases legales, de los niveles políticos y administrativos competentes, así como del objeto territorial (Bechmann, 1987:167-8)<sup>4</sup>.

Por lo tanto, resulta sumamente interesante aclarar que se entiende por planeación territorial dentro de un contexto diferente como es el de una economía socialista, y así poder avanzar en las varias interpretaciones y denominaciones del concepto

Según Khorev (1981:179) la planeación territorial en un sentido tradicional debe ser entendida como "el aspecto territorial de la planeación económica nacional", esta actividad incluye los planes y las decisiones que llevan a cabo las autoridades territoriales (en sus varios niveles) especialmente cuando se refieren al desarrollo económico integral de sus territorios<sup>6</sup>. Por su parte, V.F. Pavlenko<sup>7</sup> expone algunas razones por las cuales el término "planeación territorial" debe de sustituir al de "planeación regional"; fundamentalmente porque el primer término indica el objeto específico de esta forma de planeación, que se puede denominar "la división territorial del trabajo", además de que, ya es un término adoptado en numerosas declaraciones oficiales. Cuando Napóles (1985:2) destaca la importancia de la planificación territorial y regional para la economía socialista señala que, "la planificación territorial se ocupa de la expresión espacial del plan económico general, y la planificación regional es la manifestación concreta del plan económico a nivel de región. Es decir, el aspecto crucial acerca de la planeación territorial en sentido estricto, es que, ella comprende el desarrollo combinado de todos los sectores económicos en un territorio dado, en este sentido los planes territoriales se entiende que son "integrales" sin "tomar en cuenta las divisiones o subordinaciones administrativas. Por lo tanto, el fin de estos planes es el desarrollo óptimo del territorio desde el punto de vista del país como un todo, evitando los efectos negativos de un departamentalismo estrecho. A partir de estas ideas, se trata de afirmar la necesidad de reconocer la planeación territorial como un campo de actividad específica con un objeto de estudio, el territorio, y un fin concreto, el desarrollo integral

Los anteriores argumentos son importantes sobre todo para el caso de una economía capitalista con planeación sectorial donde la experiencia en América Latina ha revelado que generalmente, la planeación espacial se convierte solo en un aspecto complementario y bastante subordinado a esta planeación sectorial. O por el contrario, las medidas de políticas regionales ponen demasiado énfasis en la construcción de infraestructura y por lo tanto tienen un amplio ingrediente de planeación física y carecen de una orientación más integral en cuanto a las actividades productivas y la dimensión social. En esta línea, Grenier (1986:15-17) ha destacado que en América Latina cinco han sido los principales problemas que la planificación territorial ha enfrentado: (i) la falta de armonización con la planificación regional la cual generalmente responde a preocupaciones sectoriales nacionales y no locales; (ii) la insignificante participación real de las poblaciones locales en la elección y la gestión de las políticas regionales; (iii) los problemas de organización administrativa con una proliferación de organismos sin poder político real; (iiii) la falta de financiamiento y, (iiiii) la falta de control por los nacionales, de las opciones de planificación ante el peso de intereses extranjeros en los ordenamientos nacionales. Citado en Shaw (1986:470).

De lo anteriormente expuesto, nos parece muy importante destacar el término de desarrollo integral que tanto énfasis recibe dentro del concepto de planeación territorial y que tanto se enfatiza en la interpretación socialista. Creo firmemente que detrás de este término está implícito un concepto de espacio que resulta básico para entender y analizar una política de ordenamiento territorial. El espacio pasa a ser una categoría que no existe independientemente de los objetos y procesos considerados, es la dimensión de los procesos sociales, es decir, la cuestión de la espacialidad de lo social cobra gran relevancia porque es, o debe ser, la esencia de la política territorial.

Esta concepción del espacio nos señala que los procesos sociales están dirigidos esencialmente a la producción y reproducción de la base material de la sociedad, toda realidad existente tiene una base material, de lo que se desprende que, cada lugar tiene sus propias características pues es resultado de diferentes procesos sociales<sup>8</sup>. Esto nos lleva a puntualizar un aspecto fundamental, para conocer la organización del espacio se debe partir del análisis de la estructura y el funcionamiento de la formación social que lo ha producido. Coraggio (1981:163-4) lo ha expresado de la siguiente manera:

La organización territorial de la producción, circulación material y consumo de una determinada cosa-mercancía, por ejemplo, no deja de estar sujeta a su espacialidad física, en el sentido de que, como objeto físico su localización y sus desplazamientos están sujetos a leyes físicas -por ejemplo su desplazamiento territorial exige un gasto de energía, que está limitado por la configuración territorial de otros objetos físicos, que actúan obstaculizando (topografía) o facilitando (canales de transporte) su desplazamiento.

En otro orden de ideas, Quaini (1982:13) al tratar de relacionar sociedad y espacio ha señalado que:... capital y capitalismo significan una relación específica de producción que se traduce en una organización económica (fuerzas productivas, tecnología, etc.); pero que al mismo tiempo es una organización social con una división de

Dentro del análisis geográfico, el término espacio ha sido conceptualizado de diversas maneras. Es sobre todo, a partir de la década de los setentas que críticas radicales dentro de esta disciplina han empezado a tratar el espacio como un producto de relaciones sociales, véase por ejemplo Peet (1978). Dentro de otros campos, quizá el tratamiento más conocido en esta línea es el de Castells (1976: Capítulo 8)

La sociedad en clases; y una organización espacial que involucra la concentración de los medios de trabajo y subsistencia, de trabajadores y equipo de producción, el crecimiento de las ciudades, etc.

En resumen, un reordenamiento territorial debe tratar primeramente de identificar y establecer las leyes estructurales y circunstancias que rigen la existencia y transformación del espacio, así como la articulación del territorio con todos aquellos elementos que le dan a este último, como Castells (1976:141) señala, "una forma, una función, una significación social". El ordenamiento territorial es en esencia un ordenamiento de determinadas relaciones sociales de producción. Los procesos territoriales son procesos sociales; para influir en los primeros inicialmente hay que

actuar en los segundos. Lo que se debe de establecer son los principios generales que vinculan ciertas relaciones sociales con ciertas formas espaciales.

Otro punto que cabe destacar es que, a la vez que el espacio es un hecho social también es un hecho histórico, porque los acontecimientos históricos se han sucedido dentro del espacio, y en consecuencia, no hay sociedad sin espacio. Es decir, las formas de organización que adopte un espacio material concreto son el resultado del accionar histórico de una sociedad concreta. El proceso desigual y combinado de aprobación y modelación del territorio que le sirve de soporte a esa sociedad está en estrecha correspondencia con las necesidades impuestas por las (sucesivas) relaciones de producción (Trinca, 1984:87).

En este sentido la base territorial está históricamente determinada, ya que las relaciones de producción han pasado por las diversas etapas que han dado lugar a sucesivas configuraciones espaciales. En cada momento histórico el territorio tiene una significación especial producto de estructuras sociales vigentes, y el error sería analizar este territorio como un "momento" de la reproducción social y no como el producto de un proceso histórico. Estas consideraciones son fundamentales para comprender que en el proceso social, el espacio aparece no solamente como consecuencia, sino como condicionante o determinante de la reproducción social. Es decir, una configuración territorial dada (históricamente determinada) que a su vez responde a ciertas relaciones de producción, se convierte en un gran condicionante de nuevos principios de ordenamiento espacial. Dicho de otra manera, la organización vigente del espacio condiciona en gran medida la evolución de la formación social, de aquí que, una de sus más claras características sea los lentos resultados que se pueden esperar a corto plazo en cualquier política de ordenamiento territorial. Es un proceso paulatino que pretende modificar una tendencia histórica.

En última instancia, coincido con Grenier (1986:8) en que, a fin de cuentas el problema puede no ser académico o conceptual, sino que es más relevante examinar si todas las políticas que se operan actualmente en América Latina, y que se les puede calificar, aunque sea de manera vaga, de ordenación del territorio, constituyen el esbozo de un "desarrollo regional" auténtico, o de un proceso político de "rectificación de los desequilibrios", o si que hay que agruparlos, por el contrario, en la categoría de las "antiordenaciones" o de las "desordenaciones" territoriales.

### **La institucionalización de la planificación territorial en Cuba**

Con el triunfo de la revolución cubana en 1959 se establece la propiedad social sobre los medios fundamentales de producción y se crean las condiciones adecuadas para un desarrollo planificado a escala de todo el país.

Al hacerse cargo del poder político, el nuevo gobierno socialista se orienta a dos tareas básicas para desarrollar la nueva sociedad: a) la socialización de los principales medios de producción y, b) la reestructuración de un aparato estatal concordante con los objetivos de la nueva formación económico-social. A través de la primera tarea se garantiza que el proceso de reproducción material de la vida social se lleve a cabo según las necesidades sociales; y con la segunda tarea se asegura que la organización social en su conjunto<sup>9</sup> responda a los intereses básicos de la clase trabajadora. De aquí que, la primera meta fundamental de la dirección de la economía socialista fue la planificación, que debía de partir de conocer cuáles eran las necesidades de la sociedad y de sus miembros y cuáles eran las posibilidades materiales de satisfacerlas según recursos humanos, financieros, naturales o materiales. Lo cual, en su momento, llevó a la elaboración de un plan de la economía nacional.

Desde el inicio de la práctica de la planificación en Cuba, se consideró la necesidad de contemplar los aspectos territoriales en la elaboración de los planes de desarrollo. Desde los primeros años de la revolución se identificó la necesidad de determinar nuevas estructuras económicas y de vincular los procesos territoriales al proceso de planificación; esto se materializó con la formación y desarrollo de las unidades

estatales de producción agropecuaria, así como, con los estudios orientados a la reestructuración de la división política-administrativa del país,"... para adecuarla a las funciones que iba asumiendo el Estado en cuanto a la gestión y control de las actividades económicas". (Castro y Rodríguez, 1983:104).

En primer término se llevaron a cabo cambios fundamentales en organización de la producción. Con la primera y segunda ley de Reforma Agraria de mayo de 1959 y octubre de 1963 pasan a manos del Estado el 70 por ciento de las tierras cultivadas; además, se establece la Ley de Reforma Urbana en octubre de 1960 que tenía como objetivos básicos una total y eficiente utilización de la tierra dentro de las áreas urbanas y el fin de la especulación. Es decir, el fomento de la economía, la educación, de la ciencia y de la cultura, la impartición de justicia, la defensa, el orden interior. y la administración pública con el suelo urbano<sup>10</sup>. Lo anterior, junto a la nacionalización de algunos sectores básicos como el financiero, el petróleo, la electricidad y el comercio entre otros, establecen el marco adecuado y una base sólida para el proceso de planificación.

A partir de la nacionalización de los medios fundamentales de producción, la tarea posterior para el tratamiento de los aspectos territoriales fue la elaboración de planes y proyectos necesarios para la transformación de las zonas agropecuarias, el análisis del proceso urbano, la construcción de nuevas comunidades rurales, el desarrollo de la infraestructura y la localización de nuevas inversiones a fin de atenuar, las desigualdades territoriales más marcadas, tanto en lo económico como en lo social. Al definirse la dirección socialista del desarrollo económico del país, se institucionaliza la necesidad de que el proceso planificador abarque la totalidad del territorio nacional a través de, el ordenamiento del uso del suelo y la organización funcional y territorial de las actividades socioeconómicas.

La planificación en Cuba surge dentro del Ministerio de Obras Públicas con el Departamento de Planificación Física que a su vez contaba con delegaciones locales en todas las provincias. Este departamento fue el que en un principio echo a andar planes urbano-regionales antes de que la revolución se definiera socialista". Como primera acción, en 1960 se elaboran 16 esquemas de ciudades potencialmente receptoras de inversiones industriales y posteriormente se integra como línea de trabajo la elaboración del catastro Nacional (véase Instituto de Planificación Física, 1985:16).

En los años sesenta, a raíz de las condiciones imperantes producto del bloqueo económico, la alta dependencia económica de los mercados azucareros, y toda la reestructuración administrativa y social producto del proceso revolucionario, no hizo posible el contar con un plan quinquenal debidamente aprobado. Por lo que, se elaboran proyectos de planes a mediano plazo que intentaban solo cubrir ramas y sectores fundamentales de la economía, como fue ejemplo el Plan Azucarero de 1965,

En general, los primeros esfuerzos de la dirección socialista se encaminaron a corregir las desigualdades entre el campo y la ciudad, a través de lo que se ha conocido como "la urbanización del campo". Para lo cual, se empieza a concentrar a la gente del campo, antes dispersa en pequeños asentamientos, para dotarlos con servicios básicos y empleos y convertirlos así en comunidades estables<sup>14</sup>.

Ante este hecho, algunos aspectos del proceso planificador, como por ejemplo la planificación urbana quedó en cierta manera relegada hasta los años setenta; aún así, se hicieron esfuerzos más o menos exitosos por elaborar esquemas de desarrollo de las ciudades para dar soluciones rápidas a la asignación de inversiones. Estos esquemas fueron los llamados "Planes Directores"<sup>15</sup>.

Durante los años setenta, el proceso de planificación va a consolidar la integración de los problemas territoriales con el sistema de asentamientos poblacionales y los servicios y con la localización de las actividades productivas, a través de ciertos acontecimientos y acciones. Con el ingreso de Cuba al CAME (Consejo de Ayuda Mutua Económica) y el inicio de la coordinación de planes económicos con los países socialistas se crean las

bases mínimas para la elaboración del Primer Plan Quinquenal 1976-80, aprobado por el Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba en 1975. Con este plan se producen dos hechos de gran trascendencia para el desarrollo de la planificación: en los años 1975-76 se estableció el Poder Popular y la nueva división político-administrativa del país<sup>16</sup>. Los órganos locales del poder popular (OLPP) tanto a nivel provincial como municipal se han convertido en instrumentos fundamentales para conocer mejor los territorios locales, valorar sus potencialidades y así planificar mejor su desarrollo. Estos órganos son un ejemplo de la conciliación que debe alcanzarse entre la dirección central del organismo rector de la planificación territorial (el INPF) y sus direcciones administrativas en las entidades provinciales y municipales, las cuales están adscritas a los OLPP<sup>17</sup>.

En la Figura 1 se aprecia la estructura de la planificación física en Cuba. Las direcciones provinciales son administrativamente parte integrante de los órganos del Poder Popular Provincial, mientras que en lo metodológico y normativo están supeditadas al INPF. Las direcciones provinciales tienen una función de gran trascendencia en el proceso planificador ya que en ellas se controla el proceso de inversión y se elaboran los proyectos de ordenamiento territorial. Además dentro de esta estructura, se cuenta con las Direcciones de Arquitectura y Urbanismo creadas en 1985, que entre sus diversas funciones deben obtener y elaborar información básica a nivel territorial, elaborar planes a mediano y corto plazo para la urbanización y la construcción, y ejercitar el control del uso del suelo urbano rural.

En los años setenta también se produce un amplio desarrollo de la planificación urbana. Es en esta década cuando las ciudades inician un proceso de recuperación de inversiones, principalmente con un impulso al sector de la construcción sobre todo en el caso de viviendas<sup>18</sup>; y además recibiendo una gran proporción de las inversiones industriales y de servicios. Así por ejemplo, entre 1959-1975 el grueso de las inversiones se destinaba al sector agropecuario, pero desde 1976-80 la relación se invierte en apoyo al proceso de industrialización, de un 20 por ciento destinado al sector hasta 1975 pasa al 36.0 por ciento en dicho quinquenio (Naufal, 1987:88). De esta manera durante 1974-1975 se elabora la primera metodología del Pronóstico Urbano mediante la cual se realizaron los Esquemas de Desarrollo para todas las capitales provinciales y las cabeceras de municipio, (tarea que se terminó en 1985) y los Planes Directores. Los esquemas de Desarrollo son a un plazo de 15 años, asociados al Plan Perspectivo de la Economía; y los Planes Directores son a un horizonte de cinco años vinculados al Plan Económico Quinquenal (Padrón Lotti, 1986:5-6). Cabe destacar que, para que exista una confrontación entre las necesidades de la ciudad por una parte y la disponibilidad de recursos materiales por la otra, los estudios de los Planes Directores anteceden a la elaboración del plan quinquenal.

En 1978 se da inicio a los trabajos de elaboración de una Estrategia de Desarrollo Perspectivo Económico y Social hasta el año 2000. A través de comisiones interministeriales se definen los objetivos del trabajo para el estudio de los diversos problemas globales, sociales, sectoriales, territoriales y científico-técnicos del desarrollo. Todos estos estudios sirvieron de base para los pronunciamientos del II Congreso del Partido Comunista Cubano en 1980, y posteriormente, en 1982, para la elaboración de la primera versión del Pronóstico Integral de la Economía Nacional hasta el año 2000 (González, 1985:30)".

Aquí cabe destacar una consecuencia muy importante de los instrumentos antes señalados. La Estrategia al 2000 y las experiencias ya acumuladas en planificación territorial establecieron las condiciones para la elaboración de un Esquema de Desarrollo y Distribución de las Fuerzas Productivas a Largo Plazo (EGDFP), el cual ya ha sido perfeccionado, y tuvo su antecedente en el primer plan quinquenal 1976-80, donde por primera vez apareció la distribución de las fuerzas productivas como una categoría integrada al plan.

Como rasgo distintivo de la Estrategia al año 2000 se le da atención primordial a aquellos problemas a largo plazo como sería el caso de los recursos naturales y laborales, la infraestructura, los fenómenos demográficos, la educación y la ciencia, etc. los cuales no pueden resolverse totalmente dentro del marco de los planes quinquenales o anuales. En este caso lo más importante es lograr el equilibrio de los factores de producción (recursos laborales, naturales, de producción y de inversión). La estrategia tiene básicamente un carácter prospectivo y programático que expresa los objetivos del desarrollo, los principios de la política económica, técnica

y social; la distribución territorial de las fuerzas productivas, la creación de nuevos sectores económicos, etc.<sup>20</sup>.

Por su parte, el EGDFP se ha constituido en la base fundamental para la planificación territorial a mediano y largo plazo ya que establece las prioridades territoriales para el desarrollo de la economía socialista sintetizando los principales lineamientos de dicha planificación territorial hasta ese instante en lo que toca a un ordenamiento espacial, al sistema urbano y a la localización de inversiones. Este esquema de las fuerzas productivas está dirigido a transformar las estructuras territoriales a través de,

"... conjugar los objetivos del desarrollo sectorial con los factores locativos que condicionan la distribución territorial de las distintas ramas de la economía; la adopción de medidas de orientación de las migraciones internas y la estructuración consecuente del sistema urbano; y en correspondencia con ello, la distribución territorial de las redes de infraestructura productiva y del sistema de servicios" (Martínez Soler, 1982:28).

Es de destacar que el EGDFP es de suma importancia porque expresa, en lo esencial, el significado que tiene la planificación territorial para la dirección socialista cubana, y por lo tanto podemos establecer la similitud de este significado con la interpretación que de este tipo de planificación se hace dentro del bloque socialista en general. Es interesante entonces como último punto ampliar un poco el significado de la planificación territorial en el contexto cubano en términos más conceptuales, dado el interés de este trabajo en este término. En la Cuba Socialista la planificación territorial se considera precisamente como la proyección en el plano territorial del proceso de reproducción ampliada de la economía; como un corte específico o elemento integrante de todo el sistema de planes<sup>21</sup>. Al hablar de planificación nacional y territorial hay que pensar que solo hay una división de tareas puesto que, en la primera se determinan más directamente los ritmos de la reproducción socialista, de acuerdo al análisis y a la compatibilización de una serie de factores relacionados a los balances económicos nacionales, las relaciones intersectoriales, los desarrollos técnicos de las economías sectoriales las relaciones externas, etc. En estos planteamientos los aspectos territoriales están implícitos aunque no se examinan abiertamente. Al examinar la planificación territorial de manera concreta, algunos de los elementos implícitos son incorporados y otros no señalados se destacan por su importancia territorial como sería el caso de: a) la población, la red de asentamientos urbanos, y la infraestructura social, b) la distribución de las actividades de producción y su infraestructura productiva, c) los recursos naturales, su plena utilización, racional explotación y la preservación del medio ambiente.

#### Conclusiones•

Actualmente en los países de América Latina son comunes las estrategias de desarrollo que incluyen objetivos dirigidos a corregir desigualdades regionales. Tradicionalmente las políticas de planificación solo presentaban las dimensiones macroeconómicas y sectoriales así como las temporales olvidando o menospreciando la dimensión espacial o regional tan necesaria para abarcar toda una realidad y tener así un enfoque conceptual más integral. El enfoque territorial ha adquirido su definición básica hace apenas unos 30 años y su interacción a nivel de estrategias nacionales es reciente en muchos países de América Latina, por lo que, los resultados de dichas políticas territoriales es aún un aspecto difícil de evaluar.

Por lo mismo, la creciente importancia que las políticas de ordenamiento territorial están teniendo en los estados nacionales nos ha llevado, por una parte, a puntualizar conceptualmente aquellos principios básicos que este tipo de políticas generalmente incluyen para comprender mejor sus alcances. En segundo término se ha hecho referencia al proceso cubano, el cual, a pesar de desarrollarse en un contexto socialista y por lo tanto contar con algunas supuestas ventajas para el proceso planificador (como es la propiedad de los medios de producción) nos señala aquellos principios del ordenamiento territorial que se han cumplido, y en que medida, han tenido efectos positivos en el caso específico de la estructura del sistema urbano, que actualmente es un problema de enorme trascendencia en los países de América Latina.

Las tareas del ordenamiento territorial están dirigidas a lograr una mejor distribución de las fuerzas productivas, el desarrollo de los sectores económicos en el territorio, y el mejor aprovechamiento de los recursos de un país. El fin último de un plan de este tipo es el desarrollo integral del territorio. Pero para lograr esto es fundamental comprender que para conocer la organización del espacio se debe partir del análisis de la estructura y el funcionamiento de la formación social que lo ha producido, por lo que, el ordenamiento territorial es en esencia un ordenamiento de determinadas relaciones sociales de producción.

Por lo tanto, un ordenamiento o planificación territorial debe de ser una política del Estado y tener una vinculación directa a la planificación económica y por lo mismo al Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social; debe de estar integrada desde el nivel nacional hasta el local, así como, desde los pronósticos a largo plazo hasta los planes a corto plazo; tiene a la planificación como su principal instrumento y como fin último debe de elevar el nivel de vida de la población. En lo anterior, coinciden en lo fundamental tanto interpretaciones occidentales como del bloque socialista.

La experiencia cubana ha demostrado que la planificación es una de las bases fundamentales de la dirección de la economía socialista, y desde el inicio se consideró la necesidad de contemplar los aspectos territoriales. Actualmente el proceso planificador ha logrado la integración de los problemas territoriales con la localización de las actividades productivas; la planificación territorial abarca la totalidad del país con una estructura administrativa que se repite desde el nivel nacional y provincial hasta el local, sus objetivos se encuentran programados dentro de planes anuales y quinquenales hasta la Estrategia al año 2000, siendo uno de sus fines fundamentales la satisfacción de las necesidades sociales de todos sus miembros, con una consecuente elevación de su nivel de vida.

Un aspecto que debe destacarse de la experiencia cubana, que merece consideración y al cual se le da poca importancia dentro de las bases conceptuales del ordenamiento territorial, es la existencia del Poder Popular. Es decir, órganos locales de participación popular que conocen mejor sus territorios y sus potencialidades y que tienen un papel activo en el proceso de inversión y de elaboración de los proyectos. De hecho, la planificación territorial en Cuba se ha consolidado sobre la base de una participación amplia y profunda, lo cual ha permitido una permanente actitud de análisis crítico de la práctica planificadora que facilita un proceso continuo de perfeccionamiento.

La planificación territorial en Cuba ha estado dirigida a eliminar desigualdades territoriales y la modificación de la estructura del sistema urbano es una prueba de ello. Según las evidencias presentadas aquí la planificación territorial ha tenido resultados muy satisfactorios en alterar la tendencia concentradora del crecimiento urbano que existía hasta 1958, por ejemplo la disminución de la importancia demográfica y económica de la ciudad capital, el reforzamiento de ciudades medias y la retención de población rural. La experiencia cubana parece confirmar que las transformaciones en el sistema urbano no son sólo una cuestión de carácter urbanístico, sino que están en estrecha vinculación con el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas y en especial con una distribución más racional de la actividad industrial, la intensificación de la agricultura y de la infraestructura.

Por último, es importante puntualizar, la necesidad de que más estudios se orienten a evaluar los resultados de las políticas de ordenamiento territorial en otros países de América Latina. A este respecto surgen algunas preguntas fundamentales: la planificación del territorio ¿por quién? ¿para qué? ¿para quién?; ante la gama de soluciones aplicadas hasta la fecha ¿puede establecerse una tipología de acciones de ordenamiento territorial? La experiencia del proceso cubano podría llevar a preguntarnos ¿hasta dónde sólo un cambio radical de las relaciones de producción y de las relaciones sociales, pueden dar lugar a modificaciones territoriales fundamentales? o ¿cuáles son los factores que dentro de un contexto de subdesarrollo capitalista pueden provocar estas alteraciones fundamentales?.