

Ordenamiento territorial y normativas en Cuba: por un desarrollo sustentable más homogéneo

Mirlis Reyes Salarichs
Aram Zaldívar Rodríguez
Università degli Studi di Macerata.
Macerata, Italia

[@: mirlisrs25@gmail.com](mailto:mirlisrs25@gmail.com)
[@: aramzaldivar1@gmail.com](mailto:aramzaldivar1@gmail.com)

Resumen

Cuba ha mantenido una política coherente de desarrollo sustentable en los últimos 50 años, nutriéndose de manera particular del ordenamiento territorial en su concepción de planificación. Lograr una distribución espacial equitativa del desarrollo ha sido una preocupación constante, sin embargo los resultados muestran cuánto se debe seguir avanzando.

En este trabajo, valoramos el impacto de las políticas de planificación basadas en el ordenamiento territorial, así como las normativas implementadas a nivel local y ambiental, en el desigual desarrollo de las regiones cubanas. A partir de lo cual se pudo constatar que la estructura jurídica se ajusta a las estrategias de desarrollo sustentable; pero presenta aún problema de operatividad que influye en la gestión e integración de los gobiernos locales. Con la aplicación además del método estadístico; Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad (ITDHE), se demuestra como, no obstante los logros alcanzados en los niveles de desarrollo a escala nacional, los desequilibrios entre los distintos territorios se mantienen.

Los aportes más relevantes que se muestran en el trabajo son: la determinación de elementos claves a tener en cuenta en la implementación de una ley que regule la actividad del municipio, así como la propuesta de una modificación a la metodología con que se calcula el ITDHE en Cuba.

Palabras clave: *desarrollo, ordenamiento territorial, desigualdades regionales.*

Introducción

Se sabe que nuestro planeta no cuenta con los recursos para soportar los actuales niveles de incidencia sobre el medio ambiente de las sociedades de consumo. Una sociedad alternativa está llamada a emerger como solución a la gran crisis ecológica que se vislumbra. Esta sociedad debe saber planificar sus recursos, contando con instrumentos de gestión y normas que garanticen su implementación.

El ordenamiento territorial ha representado un instrumento importante dentro del desarrollo sustentable, al inducir un mejor empleo de los recursos naturales y una mejor distribución de las actividades socio-económicas en correspondencia con las potencialidades de cada territorio o región geográfica. Este ordenamiento debe estar

coherentemente articulado con el sistema normativo vigente, pues de manera aislada no puede garantizar que sus objetivos se cumplan.

En Cuba, las políticas de desarrollo sustentable aplicadas a través de su sistema de planificación, han brindado interesantes experiencias, sin embargo los desequilibrios entre las regiones persisten. En este trabajo, se señalan algunas deficiencias que atentan contra el desarrollo armónico de las regiones cubanas.

Objetivos

El objetivo con este trabajo es valorar el impacto que han tenido las políticas de planificación basadas en el ordenamiento territorial, así como las normativas implementadas a nivel local y ambiental, en el desigual desarrollo de las regiones cubanas.

Metodología y método estadístico

En el análisis se ha seguido un enfoque histórico-sistémico, también se ha recurrido al uso de instrumentos estadísticos. De esta forma se aplicó el método del Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad (ITDHE), pues es dentro de las que cuantifica las desigualdades regionales, el que más se usa en Cuba y que además es coherente con los principios internacionales sobre desarrollo humano divulgados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En el mismo se tienen en cuenta ocho dimensiones, de las cuales se derivan indicadores específicos, tal como se muestra en la tabla.

Tabla 1. Dimensiones e indicadores empleados en la metodología del ITDHE

Dimensión	Indicadores
Desarrollo económico	Volumen de inversiones per cápita. (pesos)
Consumo personal	Valor de la circulación mercantil minorista per cápita. (pesos)
Nivel de educación	Tasa de escolarización de 6 a 14 años. (%)
Estado de salud de la población	Esperanza de vida al nacer. (ambos sexos)
Acceso a servicios básicos	Porcentaje de población con acceso a agua potable.

Acceso a la energía	Porcentaje de población con acceso a electricidad.
Calidad de la vivienda	Porcentaje de viviendas en buen estado.
Participación política	Porcentaje de votantes en las últimas elecciones.

Fuente: Candido. "Desarrollo humano territorial en Cuba: Metodología para su evaluación y resultados". En Revista Economía y Desarrollo Edición Especial Facultad de Economía, 2004.

Las dimensiones establecidas para medir el desarrollo humano responden a las dimensiones esenciales reconocidas por el PNUD: *disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida adecuado*. (PNUD, 1993).

El ITDHE resulta ser un buen indicador para comparar los avances socio-económicos alcanzados por las diferentes regiones del país, pero a nuestro entender adolece de una dimensión fundamental: el impacto ambiental. Si se pretende cuantificar el desarrollo humano en un territorio, es imprescindible que responda también a la concepción de desarrollo sustentable, pues son conceptos complementarios. Las dimensiones que se seleccionen deben incluir la medición de la contaminación ambiental, pues esto perjudica directamente la capacidad de las futuras generaciones.

Es por ello que proponemos en este trabajo incorporar al método del ITDHE la dimensión ambiental y de esta forma poder medir las desigualdades regionales en Cuba, dentro de la concepción de desarrollo sustentable. A modo general, pueden existir inconformidades en las dimensiones y variables que se seleccionaron, pues como todo índice simplifica a pocos indicadores conceptos amplios. Sin embargo, con el mismo se han podido jerarquizar los territorios según los logros obtenidos en cada dimensión, reflejando cuales de ellos se encuentran atrasados con respecto a la media. Su aplicación ha sido útil en la evaluación de políticas y su impacto en el territorio, además de que sus resultados han ayudado en el entendimiento de algunos de los problemas regionales que persisten en el país. Constituye, por tanto, una herramienta necesaria para complementar los estudios regionales.

Marco teórico

El término *desarrollo sustentable* se refiere al desarrollo económico y social que permite hacer frente a las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades. El mismo evidencia que el análisis sobre desarrollo en la actualidad debe ser multidisciplinario, vinculando diferentes dimensiones: desde la económica, política, social, cultural, histórica, hasta la ambiental.

El ordenamiento territorial ha representado un instrumento importante dentro de esta concepción de desarrollo, pues induce un mejor empleo de los recursos naturales y una mejor distribución de las actividades socio-económicas en correspondencia con las potencialidades de cada territorio o región geográfica. Dicho instrumento puede ser definido como un sistema de elementos técnicos y administrativos con actuación interdisciplinaria y global, encaminados a regular y controlar el uso del territorio, así como la transformación integral del mismo, con el objetivo de lograr un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio (Vasapollo, 2008: 156).

En sintonía con el ordenamiento territorial se encuentra el enfoque dentro de la Economía Regional denominado *Desarrollo Endógeno Territorial*. Dentro del marco de la globalización, este enfoque emergió como una respuesta a la exclusión generada por el cambio de las relaciones económicas internacionales resultado de los procesos globalizadores. Si bien la globalización ha representado un mayor acceso a recursos globales (tecnología, capital y mercados) para aquellos territorios con recursos endógenos relevantes, también se ha podido comprobar como ha fomentado la desintegración económico y social de las unidades territoriales no favorecidas, subordinación por depender de actores globales externos no arraigados al territorio y una amenaza ambiental por la imposición de un modelo de desarrollo no sustentable.

Según Antonio Vázquez Barquero, se puede entender el *Desarrollo Endógeno Territorial* como ...*un proceso de crecimiento económico y cambio estructural, liderado por*

la comunidad local utilizando el potencial de desarrollo, que conduce a la mejora del nivel de vida de la población local (Vázquez, 1999: 24). Se pretende con este enfoque que el territorio se convierta en actor protagónico de los diseños de política, se habla entonces de un desarrollo desde abajo, liderado por los actores de la localidad, pues es desde el territorio mismo donde se encuentran las claves para lograr el desarrollo sustentable.

Éste, ha sido un enfoque que ha enriquecido las teorías económicas dentro de la Economía Regional abriéndose hacia una nueva perspectiva de análisis, sin embargo ha conservado la concepción neoclásica que identifica el desarrollo con el crecimiento. Permanece entre los representantes de este enfoque la idea de priorizar el crecimiento de la producción como factor decisivo para lograr otros objetivos dentro de la localidad. Por otra parte, cuando se habla de utilizar la capacidad endógena de los territorios, no se puede pasar por alto el punto de partida. Resulta ilusorio pensar que el propio proceso de globalización de la economía pueda generar de forma espontánea un sistema tecnológico productivo organizado en todos los territorios que les permita insertarse competitivamente en el mercado internacional.

De cualquier forma, los actores locales que asumen el ordenamiento territorial como parte fundamental de la planificación, bajo este nuevo enfoque han ganado un mayor protagonismo en el funcionamiento del aparato estatal.

En Cuba, el rol del municipio tiene amparo en la Constitución de la República, la cual define a los municipios como: *la sociedad local, con personalidad jurídica a todos los efectos legales, organizada políticamente por la ley, en una extensión territorial determinada por necesarias relaciones económicas y sociales de su población, y con capacidad para satisfacer las necesidades mínimas locales* (Art. 102, Constitución de la República de Cuba).

En el contexto cubano, la Asamblea Municipal del Poder Popular como órgano de gobierno local, es donde se produce el intercambio más intenso con las direcciones de

Planificación Física para la implementación de las políticas estatales y las actividades del Ordenamiento territorial.

El Instituto de Planificación Física, IPF, ha sido el organismo que se ha responsabilizado en Cuba de los estudios para la localización territorial de las principales inversiones y obras que se han estado emprendiendo en el país. Para ello se han realizando Planes Directores en las principales ciudades y pueblos, cuyos primeros resultados derivaron en la propuesta de la actual División Política-Administrativa, se han estado elaborando Esquemas Alternativos de Desarrollo y Planes Generales Territoriales de Ordenamiento y Urbanismo; todo lo cual ha contribuído al desarrollo más equitativo de los territorios cubanos.

El proceso de ordenamiento territorial, se ha ido consolidando en el tiempo, respondiendo a los intereses estatales y enriqueciéndose su sistema normativo con las siguiente legislación:

- Constitución de la República de Cuba
- Ley de División Político Administrativa 1976
- Ley de Minas año 1994
- Ley de Inversión Extranjera año 1995
- Ley del Medio Ambiente año 1997
- Ley Forestal año 1998
- Decreto ley de Áreas Protegidas año 1999
- Decreto ley de Costas año 2000
- Decreto ley de Contravenciones Ambientales año 1999
- Decreto de Contravenciones en Materia de Ordenamiento territorial y Urbanismo año 2001

- Normas Técnicas Ambientales años 1997-2000

De esta manera, el proceso de planificación se ha ido complejizando, teniendo en cuenta cada vez más, elementos indispensables para entender el desarrollo desde la sustentabilidad.

A pesar que en el orden teórico y normativo se valoriza el papel del ordenamiento territorial, se han encontrado dificultades al momento de su implementación. En un informe del Instituto de Planificación Física del año 1991, que mantiene su vigencia, se expresa:

“La práctica cotidiana de la planificación, así como los resultados del problema de ciencias sociales, han evidenciado durante estos últimos años las dificultades existentes en alcanzar la indispensable articulación entre los resultados teóricos y científicos sobre el Ordenamiento territorial y su introducción en la práctica por parte de las instancias responsabilizadas en tomar decisiones”. (IPF, 1991: 113).

Como propuesta para solucionar la dicotomía *teoría-práctica*, estos autores señalaron conveniente concentrar los esfuerzos en cuatro dimensiones fundamentales: el reforzamiento del Plan Director Municipal como instrumento para vincular localmente el planeamiento físico, el económico y el proceso de inversión; la revisión, compatibilización o creación de los instrumentos periódicos de forma tal que permitiesen a las instancias municipales aplicar y controlar las decisiones urbanísticas; el reforzamiento de las estructuras municipales a través de la descentralización de competencias, recursos y cuadros; así como la organización de mecanismos de participación colectiva en la toma de decisiones urbanísticas y de control social de las mismas. (IPF, 1991: 113-117).

Podemos ver como para resolver esta problemática, se hace fundamental revisar la relación del ordenamiento territorial con los gobiernos locales, actores dinámicos de las políticas estatales. La evolución en ese sentido, valorizando el papel del municipio se expresó en el Reglamento de la Asamblea Municipal del Poder Popular de 1997, promulgado con carácter de Acuerdo del Consejo de Estado.

En algunos casos, y a modo de planes especiales de desarrollo de localidades, se ha logrado la aplicación de políticas de descentralización para el desarrollo local, que ha logrado la armonización entre la aplicación de políticas desarrolladas por las asambleas municipales y el ordenamiento territorial. Como ejemplo, tenemos que a partir del Decreto-Ley 143 del año 1993, el plan de restauración del centro histórico del municipio Habana Vieja, realizado por la Oficina del Historiador, como ente con personalidad jurídica, pasó hacia una autogestión del financiamiento. Si bien la Oficina del Historiador, es quien implementó esta descentralización, es indudable que el gobierno municipal de la Habana Vieja, se beneficia de esta gestión por la interrelación de recursos e instrumentos, que supuso la aplicación del *Plan Maestro* de la Habana Vieja. Este es uno de los aspectos principales que confirió un carácter novedoso al modelo de gestión del centro histórico habanero.

Analizando este ejemplo, se constata como la capacidad económica derivada de la personalidad jurídico-administrativa, es vital para que las instituciones municipales sean expresión del poder estatal. Contar con los medios necesarios para transformar las necesidades en decisiones, constituye expresión del poder y autoridad municipal. De esta manera se da cumplimiento a la normativa constitucional respecto al municipio como ente con personalidad y capacidad para satisfacer las demandas locales.

La descentralización representa entonces un imperativo en las políticas de Desarrollo Endógeno Territorial, aunque se deben establecer los límites de esta descentralización. “Si bien la descentralización permite un acercamiento rápido y oportuno a la toma de decisiones, al tiempo que descongestiona un grupo de funciones en el nivel central, también da pie a un desarrollo territorial desproporcionado, imposibilita el verdadero papel del Estado en la sociedad y sienta las bases para la conformación de élites locales con intereses particulares, que pueden atentar contra el bienestar de la sociedad”. (Méndez, 2000: 242).

Las diferencias regionales pueden ser sólo percibidas a nivel global, por los organismos superiores del aparato estatal. Las políticas dirigidas para el control de las diferencias territoriales y la sostenibilidad del desarrollo, provienen siempre del poder central y para que estos objetivos sean cumplidos se hace imprescindible desarrollar las capacidades propias de cada región. Esto no significa que la descentralización entre en contradicción con el sistema de planificación de la economía, pues los actores municipales pueden gestionar y resolver sus necesidades básicas siendo consecuentes con los principios rectores estatales.

Resultados

Propuesta en el orden normativo

Respecto a las políticas de desarrollo sustentable se evidencia que la estructura jurídica establecida es coherente con las estrategias estatales. Sin embargo se presentan problemas en la implementación del ordenamiento territorial y el desarrollo local.

La ausencia de una normativa que ampare tanto la actividad del municipio, como la actividad de ordenamiento territorial, es sin duda una deficiencia que rompe con el sistema de la legislación orientada a la salvaguarda del medio ambiente y el desarrollo sustentable. No está garantizada normativamente el alcance de la actividad del municipio en sus posibilidades de actuación con otros organismos o sujetos.

En este sentido, la promulgación de una Ley del municipio, no puede soslayar la necesidad de la Asamblea Municipal del Poder Popular de disponer de recursos propios a través de un sistema fiscal, garantizando que parte de la recaudación municipal pueda ser invertida en función de las necesidades municipales. El municipio debe actuar como un ente con personalidad jurídica propia, con capacidad de satisfacer las demandas de la localidad, lo que convertiría al municipio en un órgano con mayor poder y autoridad.

Una nueva aproximación a la cuantificación del desarrollo humano territorial en Cuba

Para la realización de esta propuesta se tomó como referente metodológico el ITDHE aplicado en la *Investigación sobre desarrollo humano y equidad en Cuba 1999* (CIEM, 2000). Las dimensiones consideradas en esta investigación son en su mayoría las mismas definidas anteriormente para el cálculo del índice en el 2000, por ser relevantes en la concepción de desarrollo humano; además se incluyó la dimensión ambiental para su compatibilización con la concepción de sustentabilidad.

Cada dimensión está representada por un indicador que es considerado como trazador del concepto definido en la dimensión (*Tabla.2*). Seis de los indicadores calculados en el índice para el 2000, son igualmente incorporados en nuestra propuesta por considerarlos relevantes a la dimensión que miden (*volumen de inversiones per cápita, valor de la circulación mercantil minorista per cápita, tasa de escolarización, esperanza de vida al nacer, porcentaje de población con acceso a agua potable y porcentaje de votantes*); dos indicadores fueron modificados (*consumo energético per cápita* sustituyó a porcentaje de viviendas electrificadas y *porcentaje de hogares nucleares* a porcentaje de viviendas en buen estado) y un indicador se incluyó correspondiente a la dimensión de impacto ambiental (*carga contaminante dispuesta por Km²*).

Tabla 2. Dimensiones e indicadores empleados en nuestra propuesta del ITDHE

Dimensión	Indicadores
Crecimiento económico	Volumen de inversiones per cápita (pesos)
Consumo personal	Valor de la circulación mercantil minorista per cápita (pesos)
Nivel de educación	Tasa de escolarización de 6 a 14 años (%)
Estado de salud de la población	Esperanza de vida al nacer (ambos sexos)
Acceso a servicios básicos	Porcentaje de población con acceso a agua potable
Acceso a la energía	Consumo energético en el sector residencial per cápita
Accesibilidad a la vivienda	Porcentaje de hogares nucleares ¹
Participación política	Porcentaje de votantes en las últimas elecciones
Impacto ambiental	Carga contaminante dispuesta por Km ² (ton DBO/Km ²)

Particularmente, respecto a la dimensión *acceso a la energía*, consideramos que el indicador analizado para el 2000 es más relevante; sin embargo las limitaciones a fuentes de información fiables para su cálculo en el 2008, nos obligó a considerar su sustitución por el de *consumo energético per cápita*, siendo el más relevante en ausencia del trazador principal. Recomendamos no obstante, que en caso de ser posible, para otros estudios que se realicen siguiendo esta metodología, se considere el porcentaje de viviendas electrificadas como indicador que mejor mide esta dimensión.

En el caso de la accesibilidad a la vivienda, consideramos que el porcentaje de viviendas en buen estado, si bien es acertado para medir las deficiencias cualitativas del fondo habitacional, no representa lo que para nosotros debería tener un mayor peso dentro de esta dimensión; lo referente a las deficiencias cuantitativas. En Cuba, a pesar de la preocupación constante del gobierno por proporcionar un marco general apropiado en la accesibilidad a la vivienda, solo un poco más de una tercera parte de la población reside en el modelo de “familia ideal o dominante” (nucleares conyugales). Esta particularidad en los hogares cubanos puede incidir negativamente en la organización doméstica; provocando problemas de comunicación, presión sobre los recursos de las familias, así como sobre los servicios de vivienda, y asistencia social, o fomentado relaciones no cooperativas o conflictivas (ONE, 2008:126). El porcentaje de hogares nucleares representa a nuestra consideración un mejor indicador trazador a la dimensión que pretendemos medir dentro del ITDHE.

A partir de lo anterior se determinaron los siguientes *Logros Relativos* por regiones:

L1: Logro relativo en el crecimiento económico

L2: Logro relativo en el consumo personal

L3: Logro relativo en el nivel educacional de la población

L4: Logro relativo en el estado de salud de la población

L5: Logro relativo en el acceso a servicios básicos

L6: Logro relativo en el acceso a la energía

L7: Logro relativo en la accesibilidad a la vivienda

L8: Logro relativo en la participación política

L9: Logro relativo en el impacto ambiental².

Para el cálculo del índice se utilizaron datos obtenidos de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) y del PNUD.

En estudios pasados donde se ha utilizado el indicador, los análisis están hechos a nivel provincial, sin embargo en nuestro caso partimos de los indicadores agregados a escala regional, profundizando posteriormente en las dinámicas provinciales para poder explicar mejor los resultados obtenidos.

Los valores de los indicadores considerados en la nueva propuesta del ITDHE para las regiones³ del país fueron los siguientes:

Tabla 3. Valores de los indicadores analizados en la propuesta del ITDHE para 2008

Regiones	Volumen de inversión per cápita, 2008 (pesos)	Valor de la circulación mercantil minorista per cápita, 2008 (pesos)	Tasa de escolarización de 6 a 14 años, 2008	Esperanza de vida al nacer (ambos sexos) 2005-2007	Porcentaje de población con cobertura a agua potable, 2008
Occidente	607,4507	2728,057	96,96	77,3	98,64
Centro	277,3131	2399,246	96,5	78,426	98,62
Oriente	312,862	1805,583	96,21	78,686	92,02

Regiones	Consumo energético en el sector residencial per cápita, 2008 (ton)	Porcentaje de hogares nucleares, 2002	Porcentaje de votantes 2007-2008	Carga contaminante dispuesta por Km² al año, 2008 (ton DBO/Km²⁴)
Occidente	0,06597	66,58	97,68	1,982995
Centro	0,062771	70,02	97	1
Oriente	0,058059	69,98	97,2	1

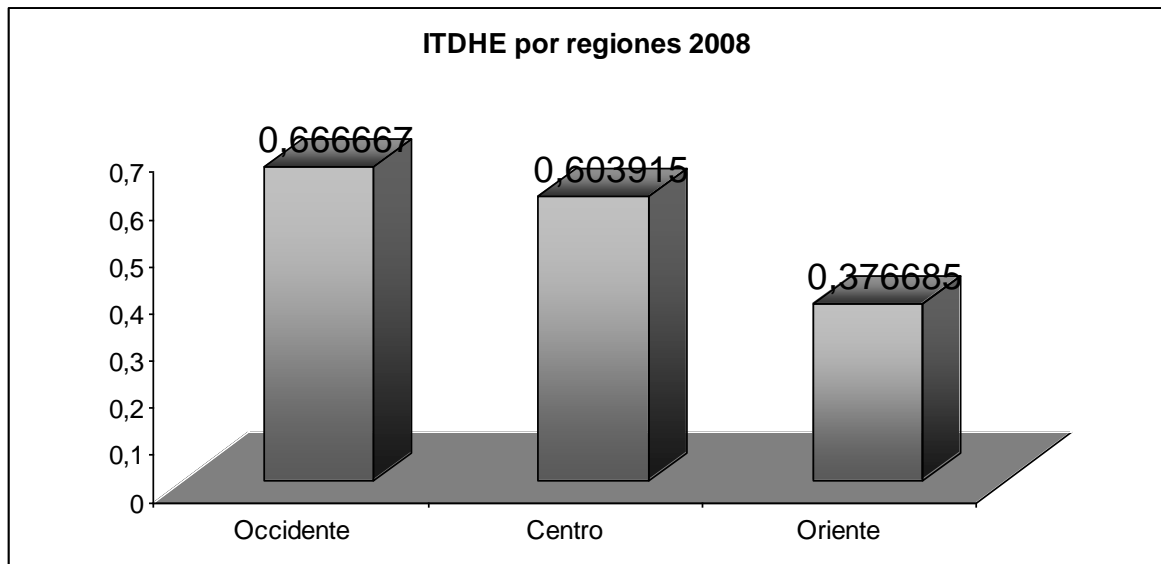
Para el cálculo del ITDHE se empleó la fórmula:



Referente a la ponderación de cada indicador (L_n), se analizaron dos alternativas posibles: una en que cada componente tiene un peso proporcional al número de indicadores que lo integran y otra en que el peso de cada componente es directamente proporcional a la varianza de los valores resultantes para esa componente, de manera que aquellos componentes que más discriminan son los que contribuyen más al índice. El criterio de ponderación siguiendo la segunda alternativa, puede contraponerse al criterio de que aquellos componentes que presentan una menor varianza contribuyan más al valor del índice, aunque discriminen menos (PNUD, 1999:179). Por otro lado, la asunción de la primera alternativa simplifica la metodología permitiendo su aplicación de manera más general, además que mantiene coherencia con la importancia que tiene cada dimensión considerada dentro de la concepción del desarrollo humano desde una visión de sustentabilidad.

La aplicación de la nueva metodología para el año 2008 dio como resultado que la región con el ITDHE más alto es la Occidental con un valor de 0.666, lo cual representa casi el doble del valor de la región más desfavorecida.

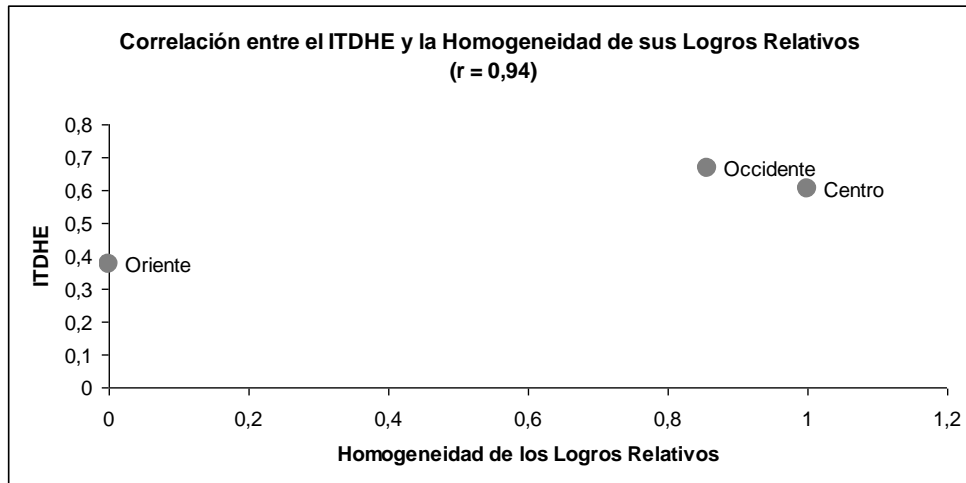
Figura 1



Calculando la dispersión de los valores de los logros relativos para cada región, a través del coeficiente de variación⁵, se pudo constatar que los mismos se mueven de 0.627 en la región Central a 1.187 en la Oriental. Esto refleja por un lado la homogeneidad en la obtención de los logros del desarrollo humano en las provincias centrales y por otro el desequilibrio que presenta la región Oriental en la obtención de estos logros.

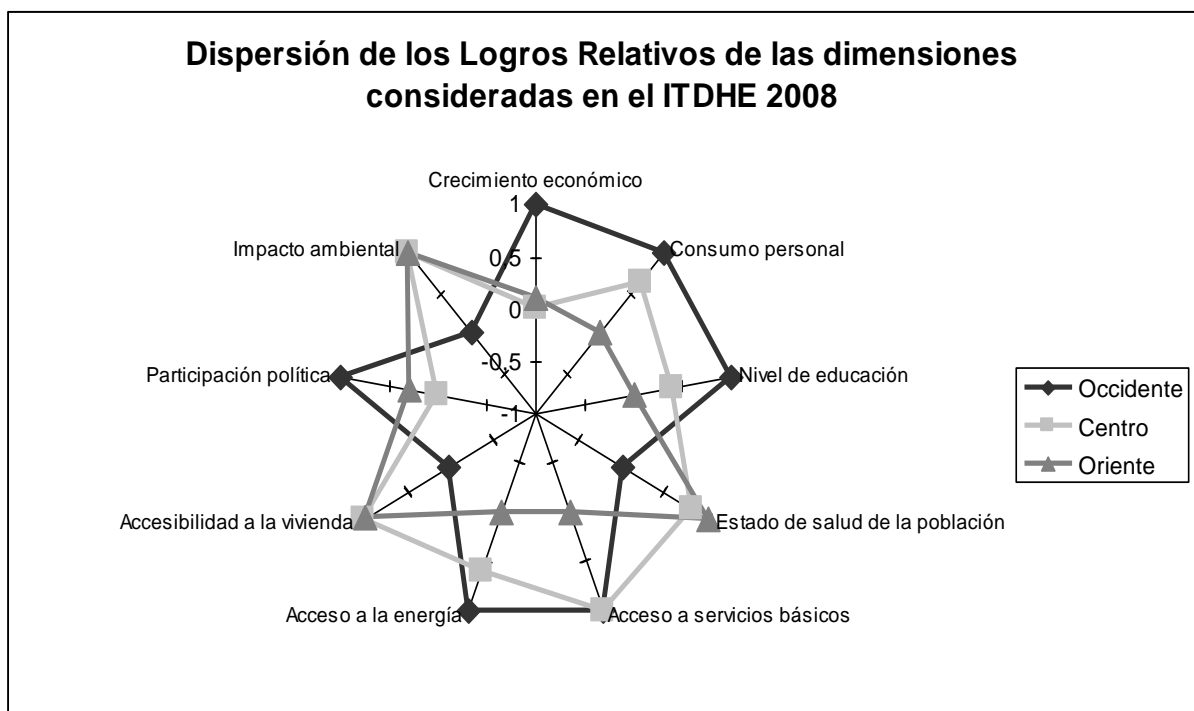
La relación entre los valores del ITDHE y la homogeneidad en los *Logros Relativos*⁶ muestra una alta correlación ($r = 0.94$), por lo que se constata como el desarrollo global de las regiones se encuentra fuertemente vinculado al equilibrio en la obtención de los componentes parciales del desarrollo. La figura 2 refleja como la región Oriental, por ejemplo, tiene un bajo valor del ITDHE y además una alta heterogeneidad en cuanto a sus logros parciales.

Figura 2



La dinámica regional en el logro de cada una de las dimensiones consideradas dentro del ITDHE puede ser fácilmente observada con el siguiente gráfico.

Figura 3



A pesar de que la región Occidental cuenta con los máximos valores en seis de las nueve dimensiones incluidas en el índice (ver *Tabla 4*), es la región Central la que presenta una mayor homogeneidad en sus logros parciales tal como se muestra en el gráfico.

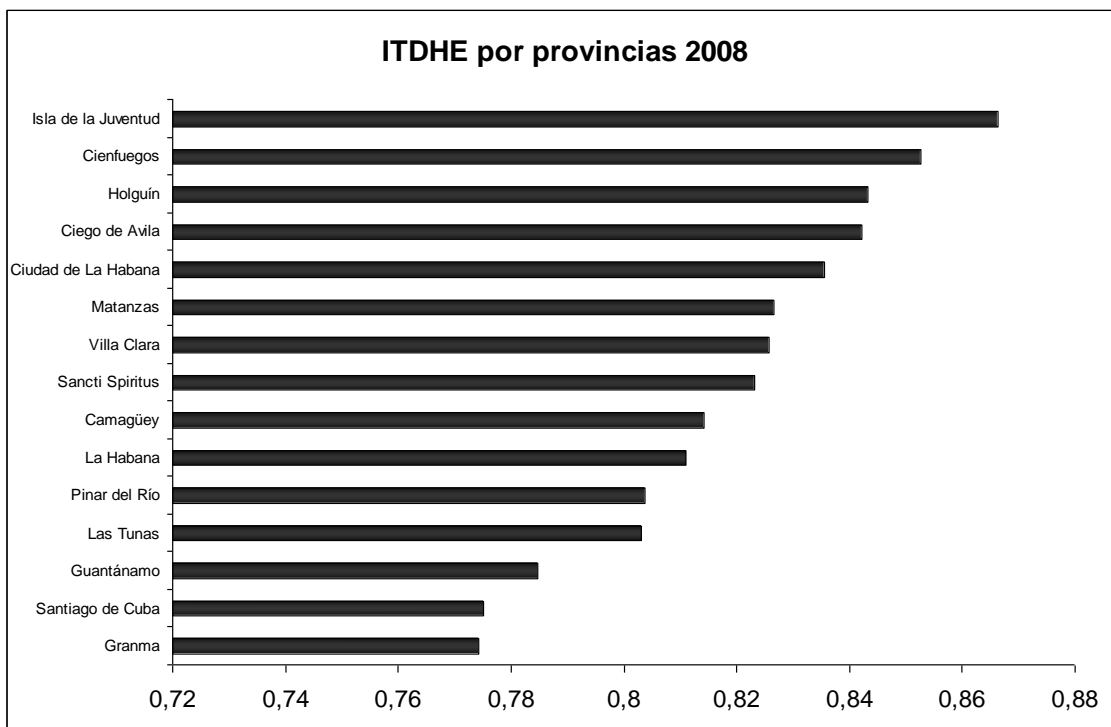
Tabla 4. Valores máximos y mínimos de cada indicador considerado en el ITDHE.

Indicadores	X_{max}	X_{min}
Volumen de inversiones per cápita	607,4507 (Occidente)	277,3131 (Centro)
Valor de la circulación mercantil minorista per cápita	2728,057 (Occidente)	1805,583 (Oriente)
Tasa de escolarización de 6 a 14 años	96,9 (Occidente)	96,22 (Oriente)
Esperanza de vida al nacer (ambos sexos)	78,7 (Oriente)	77,3 (Occidente)
Porcentaje de población con acceso a agua potable	98,64 (Occidente)	92,02 (Oriente)
Consumo energético en el sector residencial per cápita	0,06597 (Occidente)	0,058059 (Oriente)
Accesibilidad a la vivienda	70,02 (Centro)	66,58 (Occidente)
Porcentaje de votantes en las últimas elecciones	97,68 (Occidente)	97 (Centro)
Carga contaminante por Km ²	1,982995 (Occidente)	1 (Centro y Oriente)

Los resultados obtenidos demuestran como los desequilibrios regionales en Cuba no han dejado de ser una realidad, a pesar de la implementación de políticas de desarrollo sustentable expresadas, por ejemplo, en la Estrategia Ambiental Nacional.

Con el fin de comprender mejor los resultados observados a nivel regional es necesario estudiar la dinámica provincial en cada una de las dimensiones consideradas en esta metodología. Los ITDHE provinciales observados son representados gráficamente en la Figura 4.

Figura 4



La Isla de la Juventud y Ciudad de la Habana son dentro de la región Occidental las localidades con valores más altos del índice (1ra y 5ta posición, respectivamente); Cienfuegos y Ciego de Ávila son las provincias que más inciden en los logros de la región Central (2da y 4ta posición); por su parte Holguín es la única provincia oriental con valores elevados dentro del ITDHE (3ra posición). Resulta significativo como las provincias orientales, con excepción de Holguín, presentan todos los valores más bajos de este índice, lo cual corrobora la situación desfavorecida de esta región con respecto al resto.

En el análisis de los logros por dimensión, se aprecia como Ciudad de la Habana concentra el mayor volumen de inversión per cápita, siendo este uno de los indicadores con mayor heterogeneidad entre las provincias. La diferencia entre la capital del país y Pinar del Río (la provincia con el valor más bajo) es de 761,82 pesos, de esta manera resulta que dentro de la misma región Occidental coexisten las provincias con mayor y menor volumen de inversión per cápita.

Otro de los indicadores que presenta una gran diferencia entre las localidades del país es la circulación mercantil minorista. En este caso las provincias orientales tienen los valores más deprimidos, Santiago de Cuba es la provincia con el mínimo valor (1671.64 pesos menos que el valor más alto). Las provincias centrales están ubicadas en una posición favorable, luego de Ciudad de la Habana que se encuentra en el segundo lugar detrás de la Isla de la Juventud.

La tasa de escolarización de 6 a 14 años presenta en cambio muy poca dispersión entre las provincias (de 95 a 98.7%), lo cual es resultado del programa educacional cubano basado en el principio de acceso gratuito a la educación, como derecho humano fundamental. Vuelven a ser las provincias orientales, no obstante, las que se concentran en las últimas posiciones. La escolarización en estos grupos de edades corresponde con las enseñanzas primaria y media básica, esta última particularmente presenta una dinámica compleja, pues está relacionada a la política de continuidad de estudios. No obstante, es algo a lo que se le presta especial atención en el país, tratando de que la gran mayoría de los estudiantes que terminan la enseñanza primaria continúen hacia los estudios secundarios.

La esperanza de vida al nacer para ambos sexos se comporta también con poca dispersión, resultado de los logros en el sistema de salud de la población. Es en este indicador donde la región Oriental presenta el valor máximo, las provincias Las Tunas y Holguín ostentan los valores más altos (79 años). Se debe destacar como para este indicador los valores de las provincias occidentales oscilan entre 76 y 77 años, mientras que las localidades centrales llegan hasta los 78 años como esperanza de vida.

Respecto al porcentaje de la población con acceso al agua potable, las provincias con 100% son: Ciudad de la Habana y Matanzas por la región Occidental y Cienfuegos por el centro del país. A nivel nacional, el 96.4% de la población tiene acceso a este servicio, sin embargo las provincias: Santiago de Cuba (84%), Granma (88%), Las Tunas (94.4%),

Guantánamo (94.8%) y Pinar del Río (95.6%) presentan porcentajes por debajo de la media cubana. Oriente vuelve a estar en condiciones desfavorables y se repite el fenómeno de disparidad dentro de la región Occidental con Pinar del Río.

Los valores máximo y mínimo en el indicador del consumo energético en el sector residencial, luego de estandarizar la magnitud en función del tamaño de las poblaciones, corresponden a Ciudad de la Habana y a Granma respectivamente. No existe una gran diferencia entre las provincias del país referente a este indicador, además que en los últimos años se han incrementado las inversiones en este sector en la búsqueda de fuentes alternativas en la generación de energía y así posibilitar que el servicio llegue a todas las localidades.

La escasez de viviendas en el fondo habitacional cubano es uno de los problemas más acuciantes de el país. Esta situación se ha visto empeorada en los últimos años por el paso de varios huracanes por el territorio nacional. El porcentaje de los hogares nucleares refleja precisamente los problemas habitacionales que presenta cada provincia. Los valores extremos en este indicador corresponden a Holguín (72.2%) y Ciudad de la Habana (62.2%), no habiendo una alta disparidad entre los territorios. La característica observada es que en todas las localidades se reproduce en mayor o menor medida el patrón nacional, donde la presencia de hogares con una estructura extensa o compleja tiene un peso considerable.

El porcentaje de votantes en las elecciones a los diputados de la Asamblea Nacional durante el 2007-2008, osciló entre el 99.8% en La Habana y el 95% en Santiago de Cuba y Ciudad de la Habana. A pesar de las diferencias territoriales, los niveles de participación de la población se encuentran en todos los caso bastante altos.

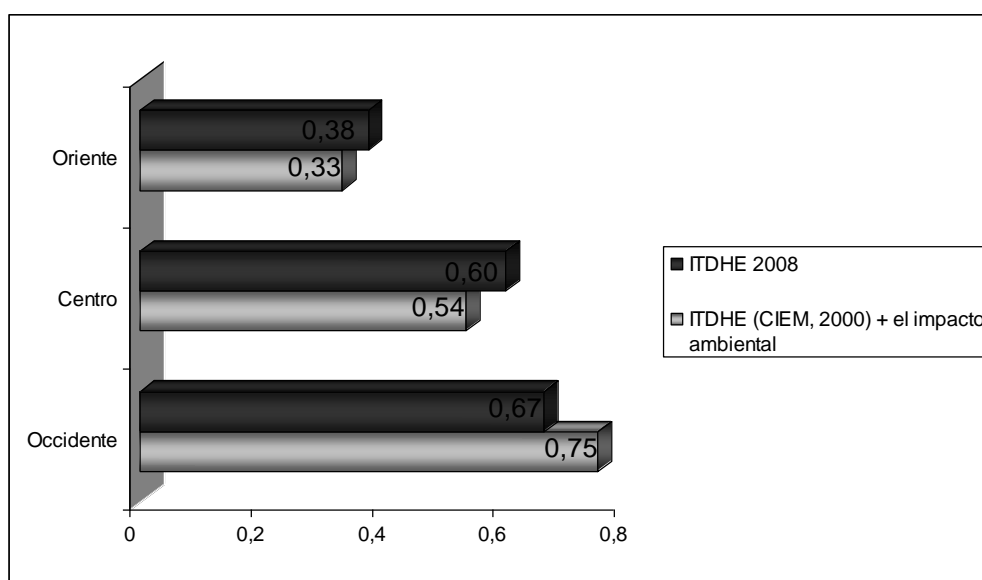
Finalmente el impacto ambiental es otra de las dimensiones que muestra una gran disparidad entre los territorios. Ciudad de la Habana es la provincia que más contamina tomando en consideración su extensión territorial (26.9 ton DBO/km²), casi 50 veces más

que Camagüey, la provincia con menor contaminación por kilómetros cuadrados. Ciudad de la Habana es la provincia que más se aleja del nivel nacional estándar, pues el resto del territorio nacional se mueve entre valores de 0.57 a 2.8 ton DBO/km². Es por esto que a nivel regional, el occidente del país presenta tan deprimido este indicador en comparación con las otras dos regiones.

Con el objetivo de analizar la evolución de las regiones cubanas y no restringir el estudio a un solo año, se utilizó el ITDHE utilizado en la *Investigación sobre desarrollo humano y equidad en Cuba 1999*, incorporándole la dimensión ambiental⁷ y recalculando cada indicador de forma agregada. De esta manera, se pudo contar con un referente aproximativo⁸ para estudiar las desigualdades territoriales en Cuba.

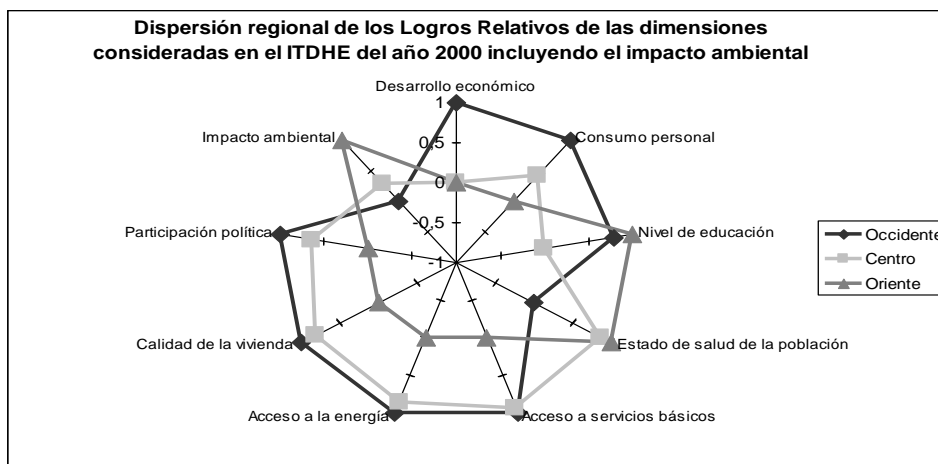
En la figura 5 se muestra como la región Oriental tanto en el índice para el 2000 como en el nuestro para el 2008, mantiene su situación desfavorable respecto al resto de las regiones. Sin embargo, se aprecia una disminución leve en las desigualdades regionales; las regiones Occidental y Central se han casi equiparado, mientras la región Oriental presenta un aumento del 0.05% en comparación con el año 2000.

Figura 5



La dispersión de los logros relativos, se mantiene. Las dimensiones: *crecimiento económico* (para el CIEM, desarrollo económico), *consumo personal*, *estado de salud de la población*, *acceso a servicios básicos* y *acceso a la energía*, mantienen las mismas dinámicas en ambos años. Respecto al nivel de educación se observó una modificación en la región Oriental, que cambió de la primera posición a la última.

Figura 6



En la participación política se mantiene Occidente siendo la región con un mayor porcentaje de votantes en las elecciones, pero las provincias centrales que para el estudio del 2000 seguían a los territorios con mejores valores, en el 2008 se observó una disminución de la participación en los comicios, llegando a ubicarse en la tercera posición.

La dimensión asociada a la vivienda, no puede ser comparada en este caso, pues los indicadores trazadores incorporados en ambas metodologías son esencialmente diferentes. Mientras que en la investigación del 2000, el *porcentaje de viviendas en buen estado* prioriza el componente cualitativo; en nuestra propuesta se prioriza el factor cuantitativo al basarnos en el *porcentaje de hogares nucleares*. No obstante, se puede destacar que en el 2000 la región Oriental contaba solo con el 48,64% de viviendas en buen estado, lo cual representa una situación crítica para su fondo habitacional.

Finalmente, resulta interesante la incorporación de la dimensión ambiental en la metodología del ITDHE del 2000. Con esto se han podido constatar los logros de la región Central en este particular, debido en gran medida al éxito que han tenido en esta región la implementación de políticas dentro de la Estrategia Ambiental Nacional. La región Occidental, en cambio, continúa siendo el territorio que mayor contaminación por Km² presenta.

Conclusiones

En Cuba las políticas de planificación y el ordenamiento territorial han seguido un enfoque de desarrollo sustentable, que han contribuido a elevar la calidad de vida de la población en general.

Para una mejor aplicación de políticas de desarrollo sustentable, la Asamblea Municipal del Poder Popular debe contar con mayor autonomía. Es necesario que dicha autonomía quede refrendada en una ley que regule la actividad del municipio.

Para medir con mayor efectividad las desigualdades territoriales, concibiendo el desarrollo desde la sustentabilidad, es imprescindible que el índice territorial de desarrollo humano y equidad incorpore la dimensión ambiental.

La aplicación del ITDHE (modificado) para el 2008, y su comparación con el ITDHE para el 2000, demuestra que la región Oriental continua siendo la más deprimida.

Bibliografía

Publicación periódica:

- López, Cándido (2004) "Desarrollo humano territorial en Cuba: Metodología para su evaluación y resultados". *Economía y Desarrollo, Boletín*, Edición Especial. Facultad de Economía, Universidad de la Habana, Cuba.
- ONE (2008) "Anuario Demográfico de Cuba 2007", Oficina Nacional de Estadísticas, La Habana, Cuba.
- ONE (2008) "Anuario Estadístico de Cuba 2007", Oficina Nacional de Estadísticas, La Habana, Cuba.
- ONE (2009) "Boletín de inicio de curso del 2008/2009 y resumen curso 2007/2008". Oficina Nacional de Estadísticas, La Habana, Cuba.

Publicación no periódica:

- CIEM (2000) "Investigación sobre desarrollo humano y equidad en Cuba 1999", PNUD, La Habana 2000.
- IPE (1991) "Perfeccionamiento del Sistema de Asentamientos Poblacionales" Instituto de Planificación Física, JUCEPLAN, La Habana, Cuba.
- ONE (2008) "El estado actual y perspectiva de la población cubana: un reto para el desarrollo territorial sostenible", Oficina Nacional de Estadísticas, La Habana, Cuba.
- PNUD (1993) "Desarrollo humano; informe de 1993". Tercer Mundo Editores, Bogotá, Colombia.
- Vasapollo, Luciano y Martufi, Rita (2008) "L'Ambiente Capitale. Alternative alla globalizzazione contro natura: Cuba investe sull'Umanità, Edizioni di Natura Aventura, Roma, Italia.
- Vázquez Barquero, Antonio (1999) "Desarrollo, redes e innovación". Ediciones Pirámide. S. A., España.

Fuentes electrónicas

- Méndez Delgado, Elier (2000) "Desarrollo territorial y local en Cuba" Comercio Exterior [<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/b8u-43.htm>: 13 de junio de 2008].
- PNUD, "El desarrollo humano y la equidad en Cuba a escala territorial: visión actualizada". [<http://www.undp.org/cu/idhcuba/cap8.pdf>: 17 de julio de 2008].

Otras fuentes

Constitución de la República de Cuba.

1

En este indicador tomamos en consideración tanto el porcentaje de los hogares nucleares como los unipersonales, pues reflejan mejor la dimensión que se pretende medir.

2 En los nueve primeros indicadores se aspira a un valor alto, por lo que se calcula el *Logro*

Relativo con la fórmula:  Solo en el caso del último indicador

(Carga contaminante), como lo deseable es un valor bajo del indicador, se procede con la fórmula:

³ Las regiones cubanas están compuestas por diferentes provincias. La Región Occidental por: Pinar del Río, Habana, Ciudad de la Habana, Matanzas y el municipio especial Isla de la Juventud, que por sus características es considerado a los efectos estadísticos como una provincia más; la Región Central por: Villa Clara, Cienfuegos, Sancti Spiritus, Ciego de Ávila y Camagüey; y la Región Oriental por: Las Tunas, Holguín, Granma, Santiago de Cuba y Guantánamo.

⁴ ton DBO: tonelada de demanda bioquímica de oxígeno.

⁵ El coeficiente de variación para cada provincia se calcula por medio de la expresión:

$$CV_{PROV} = \frac{\sqrt{\frac{1}{n} \sum (x - \bar{x})^2}}{\frac{1}{n} \sum x}$$

⁶ La homogeneidad de los logros relativos para cada provincia se obtiene por la siguiente expresión:

⁷ Para la inclusión de la dimensión ambiental se siguió el mismo procedimiento e indicador trazador empleado en la formulación de nuestra propuesta.

⁸ Resulta ser un referente aproximativo porque a pesar de contar con iguales dimensiones para medir el desarrollo humano territorial, existe una divergencia en dos de los índices: porcentaje de viviendas electrificadas y en buen estado, lo cual necesariamente introduce un sesgo en la información. De cualquier manera, pensamos que es útil para hacer una comparación.