

EL PAPEL DE LA PLANIFICACIÓN Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO TERRITORIAL. UNA VISIÓN DESDE CUBA.

**Dr.C. Odalys Peñate López¹, Dr.C Raysa L. Fuentes de Armas², MsC. Orialis
Cárdenas Freyre³**

¹ Universidad de Matanzas “Camilo Cienfuegos”, Vía Blanca Km.3, Matanzas, Cuba.

² Universidad de Matanzas “Camilo Cienfuegos”, Vía Blanca Km.3, Matanzas, Cuba.

³ Universidad de Matanzas “Camilo Cienfuegos”, Vía Blanca Km.3, Matanzas, Cuba.

Resumen

Uno de los problemas de la experiencia histórica y teórica de Cuba en la Revolución es la planificación dentro del desarrollo nacional y por ende en el desarrollo territorial, donde se generan debates dentro de la academia con el objetivo de concebir un conjunto de acciones con la finalidad de construir el socialismo. Queda pendiente en los debates del pensamiento económico cubano el estudio de la conformación de un modelo económico que comprenda en su concepción un sistema de categorías propia de la construcción socialista, lo que algunos autores han calificado como un sistema macroeconómico socialista. En realidad poco se ha hecho en la compleja tarea de crear un sistema de categorías e instrumentos económicos que reflejen lo más acertadamente posible las relaciones de producción socialista y las formas económicas que de ellas se derivan. Es una deuda que se debe saldar con la sociedad cubana.

***Palabras Claves:** Planificación, desarrollo local, territorio.*

Introducción

Los nuevos desafíos globales tienen una gran incidencia en los territorios y sociedades trayendo como consecuencia una mayor complejidad e incertidumbre con relación a su desarrollo futuro. Este fenómeno real, pone en desigualdad de condiciones a los países, favoreciendo aquellos que tienen un mayor desarrollo científico-técnico, nivel cultural y disponibilidad de recursos.

Hoy cuando la amenaza de la Globalización neoliberal es tal, que pone en peligro la supervivencia del planeta y margina aceleradamente a millones de personas, se requiere consolidar la integración y el desarrollo regional.

En estas condiciones es en la que Cuba tiene que insertarse , por lo que se hace necesario resaltar el papel de la Planificación como la actividad consciente, premeditada y científicamente argumentada que hace el hombre para prever el futuro análisis de su papel en el desarrollo local ya que es uno de los pilares fundamentales para garantizar desarrollo económico.

Por lo que el objetivo del trabajo es analizar el papel que desempeña la planificación en el desarrollo territorial en Cuba.

En el Proyecto de Lineamientos de la Política Económica y Social se plantea en el lineamiento 1 lo siguiente: “El sistema de planificación socialista continuará siendo la vía principal para la dirección de la economía nacional, y a su vez deberá transformarse en sus aspectos metodológicos y organizativos, para dar cabida a las nuevas formas de gestión y de dirección de la economía nacional”. (Proyecto de Lineamientos de la Política Económica y Social, 2012, p.4)

Por lo que la planificación como categoría económica resulta hoy más que nunca imprescindible como técnica de gobierno, pues constituye la vía fundamental para saber hacia donde deberán dirigirse los recursos materiales, laborales y financieros en aras de ser más eficientes. De igual modo, la planificación posibilita presentar las alternativas óptimas para la organización, control y dirección de todos los recursos.

Desarrollo

Los orígenes y rasgos del diseño territorial y local en la Isla se remontan al pasado colonial y se extienden al período republicano previo al triunfo revolucionario. Con la Constitución de 1901 se dan los primeros pasos relacionados con las estructuras y poderes locales. Más tarde, en la Constitución de 1940, entonces una de las más avanzadas del continente, se asentó la necesidad de fortalecer la actividad de las localidades o municipios. Hacia mediados de siglo Cuba contaba con “126 municipios distribuidos irregularmente en las seis provincias existentes, por ejemplo, 26 en La Habana contra sólo nueve en Camagüey”. Es necesario destacar que, el punto de partida de este proceso para una localidad dada, lo constituye el conjunto de recursos (naturales, históricos, culturales, humanos, tecnológicos, económicos, sociales, institucionales y materiales) que forman su Potencial de Desarrollo, (González, 2002, p. 23), coincidiendo con los criterios de Antonio Vázquez Barquero, donde deja claro que el término local puede parecer algo difuso, sin embargo a los efectos de la gestión en las condiciones cubanas debe entenderse como equivalente al municipio, ya que el “*territorio*” que este abarca es la unidad administrativa territorial mínima definida por la Constitución y aunque éste puede ser analizado y llevarse a cabo en unidades territoriales más pequeñas: barrios, comunidades, etc., los procesos de gestión que impliquen los proyectos de desarrollo que allí se desarrollen, a los efectos de su gestión, deben estar contemplados, o al menos incluidos, en la estrategia de desarrollo municipal que es objeto de gestión por el órgano local de administración, constituyendo el

actor de mayor vitalidad y poder de convocatoria, que de manera natural está integrado con los organismos centrales de dirección en los procesos de gestión, lo que fundamenta que sea el subsistema gestor.

Por lo que en esas formas de desarrollo tendrían un importante papel los municipios, como escala de construcción del desarrollo local “allí donde hay un contacto más íntimo entre el Estado y la sociedad”. (Revello, 2000, p.29)

Se hace necesario tener en cuenta las condiciones históricas concretas de cada país para realizar un análisis objetivo del proceso de planificación a escala territorial.

El gobierno cubano en 1959, al triunfar la Revolución heredó serios problemas sociales y económicos que se materializaban en agudas desigualdades territoriales, que demandaban urgentes transformaciones en aras de alcanzar el desarrollo del país, a partir de inducir crecientes niveles de justicia y equidad en la sociedad cubana.

En los inicios del proceso revolucionario existía una carencia de controles económicos de la sociedad en un período determinado. En palabras de Fidel Castro, cuando los problemas concretos de los revolucionarios “se reducían a derrocar la tiranía, tomar el poder y erradicar el injusto sistema social existente en el país, las tareas ulteriores en el campo de la economía nos parecían más sencillas. En realidad éramos considerablemente ignorantes en este terreno”(Castro, 1975, p.90). Tal etapa se caracteriza por el reordenamiento de las fuerzas productivas y el inicio de nuevas relaciones de producción, con el predominio de la propiedad estatal de los medios de producción. Los principales problemas implicaban tres aspectos: la organización territorial de la actividad política y administrativa del partido y el Estado revolucionarios; la estructuración territorial de las unidades de producción agropecuaria estatal, y la racionalización y el fortalecimiento de las relaciones agroindustriales en el sector azucarero.

Comenzó así la transformación de la economía hacia un modelo de planificación socialista que tenía entre sus objetivos atenuar en lo fundamental las grandes desproporciones entre las provincias, regiones y territorios; e insertarse en un contexto internacional complejo, caracterizado por las políticas hostiles del gobierno norteamericano y posteriormente, las nuevas relaciones con los países socialistas de Europa del Este.

Para ello se concentraron en el aparato estatal las facultades legislativas, ejecutivas y administrativas.

El primer órgano oficial local fue las Zonas de Desarrollo Agrario (ZDA), creado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), donde las ZDA no podían actuar como órgano de gobierno, pero llenaron el vacío político ante la necesidad de sustituir al consejo provincial y de gobierno municipal existente en el capitalismo.

En marzo de 1960 se creó la Junta Central de Planificación (JUCEPLAN)¹ con el objetivo de fijar, orientar, supervisar y coordinar la política económica de los diferentes organismos del estado y de las entidades autónomas. Dos meses más tarde se creó el Instituto de Planificación Física (IPF), su objetivo era la búsqueda del modelo territorial que permitiera alcanzar un desarrollo económico y social con principios de eficiencia, equidad y sostenibilidad; y proponer, sobre la base de un uso racional de los recursos, una adecuada distribución de inversiones productivas y de servicios con el fin de minimizar las diferencias seculares entre las diferentes regiones del país.

En 1961, se instituyó la Junta de Coordinación e Inspección (JUCEI), con la tarea básica de coordinar los trabajos de los organismos administrativos, políticos y sociales. En las JUCEI aparecieron los primeros brotes de descentralización, aunque de manera todavía insuficiente, por la gran cantidad de actividades centralizadas a su nivel.

En 1962 se implanta el modelo de planificación centralizada que tomó como referencia directa la metodología de planificación checoslovaca. A partir de este momento comienzan a elaborarse los planes anuales para toda la economía.

El desarrollo conceptual y metodológico del sistema de planificación física estuvo y está estrechamente vinculado a la evolución de las concepciones globales sobre el sistema de dirección de la economía y la sociedad. En esos años iniciales de utilización de los métodos de planificación, la estrategia de desarrollo territorial se orientó a la toma de medidas para mejorar la situación económica y social de las regiones más atrasadas, el principio básico, esencial del socialismo es que los territorios más atrasados deben crecer mas rápido que los demás, con el objetivo de establecer un equilibrio entre los territorios.

Es necesario tener presente que como planteara el Che “...Centralización y descentralización no son más que una contraposición dialéctica que hay que analizar. En

¹ JUCEPLAN Organismo encargado en Cuba de la Planificación de las actividades económicas durante la primera etapa del desarrollo económico y social del país.

cada caso y momento tendemos hacia la centralización en unos casos y hacia la descentralización en otros” (Guevara, 1977, p.483) ya que los niveles de descentralización debe ser controlados centralmente, atendiendo a la coyuntura existente en cuanto a los mecanismos disponibles para controlar al menos variables tales como: la eficiencia y racionalidad nacional de las decisiones locales; eficiencia y racionalidad local de las decisiones centrales; nivel de coordinación, flexibilidad y dinamismo de los mecanismos y relaciones económicas locales; posibilidades de control de las tendencias a las indisciplinas, las ilegalidades y la corrupción a todos los niveles; y el nivel de la capacidad y cultura para la autogestión financiera de programas, proyectos y planes de desarrollo local en las localidades.

Por ello, los procesos de descentralización no pueden ser vistos, en el sistema socioeconómico cubano, como una panacea que resuelve todos los problemas de la gestión del Desarrollo Local, sino como un mecanismo que puede estimular la motivación a la gestión local y la flexibilidad de los sistemas de gestión en las localidades.

De lo que aquí se trata es de reconocer, que bajo cualquier nivel de correlación que exista entre la centralización y la descentralización, toda organización o territorio puede elaborar su estrategia de desarrollo bajo las condiciones establecidas y desarrollar sus procesos de gestión en la forma que más adecuadamente pueda mantenerse en equilibrio con el entorno, sobre la base de la existencia de un Plan Estratégico Territorial que articule internamente la estrategia; garantice su relación con las estrategias nacionales y permita utilizar su potencial endógeno.

Con este planteamiento no se pretende minimizar el papel que los mecanismos de descentralización financiera pueden ofrecerle de dinamismo y motivación a los procesos de Gestión del Desarrollo Local, sino aportar elementos que permitan llegar a ella a través de mecanismos que la condicionen al logro de una mayor eficiencia e iniciativa local, lo que dista mucho de una descentralización otorgada a priori sin un propósito determinado como forma de reinversión de los excedentes producidos en los territorios.

Hacia mediados de los sesenta, así, “los dos sistemas de dirección planificada de las empresas estatales [...] presentaron un conjunto de deficiencias en su funcionamiento [por el uso limitado] de los mecanismos económicos de dirección y control, incluido el [...] de las relaciones monetario-mercantiles. En este mismo sentido, la planificación como método

fundamental de dirección de la economía nacional presentó debilidades. (también por la pobre aplicación de dichos mecanismos), que no pudieron actuar como poderosos resortes de influencia, como métodos directos de control de la conducción de la economía de las empresas, estimulándolas, mediante el interés material por los resultados de su gestión, a un uso más eficiente de los recursos a su disposición, asegurando así el cumplimiento eficiente de los planes establecidos.(Vilariño, Domenech, 1986, p.96)

En la primera mitad de la década de los 70s Cuba ingresa al Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME); y en 1975 se conforma el Sistema de Dirección y Planificación de la Economía (SDPE) en respuesta a las deficiencias evaluadas en el I Congreso del PCC. Dicho sistema estaba basado en la práctica existente en los países socialistas: fuertemente centralizado y estructurado alrededor de la planificación sectorial y ramal.

Esta lógica de análisis dificultaba las labores al tener que velar por la proporcionalidad territorial del desarrollo económico social, así como la integralidad territorial del proceso inversionista.

En estas dos primeras décadas la planificación territorial se concentró en los aspectos del desarrollo de la infraestructura, los servicios educacionales, la salud, la elevación del nivel de vida, fuentes de empleo.

El Instituto de Planificación Física (IPF) fue el principal responsable de la planificación territorial con base en los planes sectoriales hasta 1975. La creación de los sectores económicos globales en las provincias en 1972, sin embargo, representó uno de los primeros indicios de un nuevo enfoque territorial en el plan económico nacional, con base en los informes de las delegaciones provinciales de los organismos. Pero no se puede afirmar que en aquellos años hubiese planificación territorial. Cabe destacar, sin embargo, el fortalecimiento de los organismos, las organizaciones de masas y la administración del Estado, lo cual abrió paso a un proceso de institucionalización que contribuyó al desenvolvimiento de la planificación territorial. Como ejemplo se puede citar la constitución de los Organos del Poder Popular (OPP), aunque de modo experimental, en la provincia de Matanzas. (Méndez, 2007, p.4)

En esta fase se sentaron las bases para un desarrollo cualitativamente superior de la planificación territorial en Cuba, más acelerado y completo, con base en la nueva división político-administrativa, esta contemplaba 14 provincias y 169 municipios, delimitando a la

Isla de la Juventud como un municipio especial atendido directamente por las instancias centrales de la nación, la instalación de los OPP en todo el país y la implantación del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía (SDPE).

La creación de los OPP amplió las funciones y facultades de las provincias y fortaleció la autoridad e importancia económica de los municipios, los cuales asumieron la administración de miles de unidades antes atendidas por los órganos centrales. Con base en esa nueva organización se confirió a los nuevos niveles territoriales las características idóneas para facilitar la planificación y administración de las actividades económicas y sociales, en congruencia con la adecuada relación que debe existir entre la centralización y la descentralización de las decisiones en aras del desarrollo.

Otras deficiencias importantes fueron los métodos para formular, controlar y ejecutar los proyectos, que no garantizaron la participación de todos los organismos y los sectores respectivos; la falta de coordinación de los organismos responsables de elaborar el plan territorial con los OPP, y la falta de una evaluación rigurosa de la distribución territorial de los principales indicadores de la actividad con subordinación nacional, lo que impidió conciliar de manera adecuada los intereses sectoriales y territoriales considerados en los planes. (Méndez, 2007, p.9)

Como parte del perfeccionamiento del sistema de Organos del Poder Popular surge en el 3er Congreso del PCC en el año 1986, la idea de la creación de los Consejos Populares. Su extensión a todo el país tuvo lugar a partir del año 1991 con la aprobación del Acuerdo III-138 de la AMPP. La Fundamentación Constitucional quedó consagrada en la Constitución de la República a partir de la reforma de 1992. En su artículo 104 se establece que los Consejos Populares se constituyen en ciudades, pueblos, barrios, poblados y zonas rurales; que están investidos en la más alta autoridad para el desempeño de sus funciones; representa a la demarcación donde actúan y a la vez son representantes de los OPP municipal, provincial y nacional ante la población, las instituciones y entidades radicadas en ella; que trabajan activamente por la eficiencia en el desarrollo de las actividades de producción y de servicios y por la satisfacción de las necesidades de la población, promoviendo la mayor participación de estos y las iniciativas locales para la solución de sus problemas; coordinan las acciones de las entidades existentes en su área de acción,

promueven la cooperación entre ellos y ejercen el control y la fiscalización de sus actividades. (Constitución de la República, 2002, p.47)

La crisis económica de los 90 alteró por entero las bases del modelo económico vigente en Cuba, e hizo imposible su permanencia. El proceso de transformaciones económicas que venía operándose en los territorios quedó virtualmente detenido. En lo adelante, la decisión sobre la localización de las inversiones tendría que tomar en cuenta, en mucha mayor medida al mercado (por ejemplo, las inversiones en el turismo), en tanto que de la recomposición de los ingresos en divisa, dependía la supervivencia del país y del proyecto socialista.

La crisis económica impactó a los territorios de manera diferente, toda vez que eran también desiguales las posibilidades de hacerle frente y de emprender la recuperación; ya que las potencialidades no eran las mismas, ni estaban desarrolladas por igual en todos los territorios, sin embargo, el impacto de la crisis hubiese sido más severo, de no adoptarse el principio de compartir entre todos el ajuste y de preservar las conquistas sociales. La decisión de no despedir trabajadores y de mantener los indicadores básicos de salud y educación evitaron que la situación se hiciese más aguda en los territorios más atrasados económicamente.

Luego con la fase correspondiente a la crisis económica, la cual se le denominó *período especial*, la dirección del país se vio obligada a adoptar un conjunto de medidas extraordinarias para reorientar la economía nacional e insertarla en el mercado mundial.

La reforma económica implementada por el gobierno revolucionario para enfrentar la crisis abrió un espacio mayor a las relaciones monetarias mercantiles, lo cual impactó en la vida social y económica del país; así como, en la eficacia de los mecanismos de dirección, administración y regulación estatal. La diversificación de los agentes sociales y económicos, y las nuevas medidas tomadas, condicionaron que de una planificación central directiva y administrativa, se comenzaran a utilizar mecanismos de planificación indirecta y de regulación económica.

En este contexto, el ordenamiento territorial y el urbanismo deberán variar sus enfoques y herramientas hacia la búsqueda de nuevos conceptos y formas de hacer planeamiento más descentralizados, para poder abordar la problemática local a partir de una mayor

participación de las instituciones de base y la comunidad, en los procesos y decisiones que actúan sobre el territorio.

Un paso de avance en este sentido fue, en 1993, la implantación en la nueva estrategia de la Planificación Física, de un programa descentralizado, conocido por la Municipalización del Planeamiento. Como parte de este programa se diseñó una Guía para la elaboración del Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo del Municipio, que sería la respuesta metodológica del desarrollo municipal de la función de planeamiento, y constituye el documento que establece sus objetivos y el procedimiento en general. (Samper, 2006, p.25)

En 1999, se aprueban por el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, con carácter provisional, las “Funciones y Atribuciones de las Direcciones Administrativas de la Administración Local”. Para el caso del Sistema de Planificación Física, sus direcciones municipales dejan de ser Direcciones de Arquitectura Y Urbanismo, para convertirse en Direcciones Municipales de Planificación Física, asumiendo nuevas funciones de planeamiento y gestión. Esta estructura permanece en la actualidad.

Otro fenómeno que ha tomado fuerza a raíz de la crisis económica de los 90s, ha sido el surgimiento e implementación de iniciativas de desarrollo local – con apoyo de la cooperación internacional o no donde los órganos locales del Poder Popular han asumido un papel protagónico en la búsqueda de nuevas formas de dirección y gestión desde y para los territorios.

Las autoras consideran que la planificación a nivel provincial, es un freno para la verdadera autonomía de los gobiernos municipales ya que el plan de inversiones y su distribución en función de los municipios no es lo más objetivo, por no tener en consideración los recursos propios que pueden explotarse en función del desarrollo municipal, que al final tributarán al desarrollo provincial y nacional. (Peñate, 2012, p.57)

Con relación a las estructuras que existen para garantizar una adecuada vinculación entre los diferentes niveles (nacional, provincial y municipal) se crea el Consejo de Administración Provincial (CAP)², así como el Consejo de Administración Municipal (CAM).³

² Es el órgano local superior dentro de la Administración Provincial; tiene carácter colegiado y su función primordial es promover el desarrollo económico y social de su territorio, para el cual coordina y controla la ejecución de la política,

Es necesario destacar que bajo las orientaciones de trabajo del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros comienza a desarrollarse un proceso de introducción de la filosofía administrativa y principales mecanismos de gestión asociados a la Dirección por Objetivos en los gobiernos locales, que contó desde los primeros momentos con la asesoría de especialistas del Ministerio de Educación Superior.

La Dirección por Objetivos, representa un sistema completo de dirección que abarca todas las funciones del proceso administrativo y se sustenta en la orientación hacia el logro de resultados concretos de la organización y de sus miembros. Tal es la razón por la cual también se le denomina administración por resultados. “La DPO está basada en un concepto de la acción, la conducta y la motivación humana, por cuanto asegura el desempeño, al convertir las necesidades objetivas, en metas personales”.(Drucker, 1981, p.225)

El Ministerio de Economía y Planificación, como organismo rector de la planificación y con una fuerte presencia institucional en cada municipio del país a través de las Direcciones Municipales de Economía y planificación, Estadística y Planificación Física está en condiciones de desarrollar acciones decisivas en esta esfera.

Tal es así que la máxima dirección del proceso en que estamos insertados plantea:

“Se perfecciona el proceso de planificación de la economía nacional y se eleva el papel del Ministerio de Economía y Planificación como estado mayor del Gobierno en la conducción económica. Se ha retomado la planificación a mediano plazo nos guiamos por la máxima de que si en épocas normales la planificación es un instrumento imprescindible para la labor de dirección, en el complejo escenario que estamos viviendo se convierte en una necesidad vital para excluir los riesgos que entrañan la improvisación y la falta de integridad”.(Castro, 2009, p.2)

programas y planes aprobados por los órganos superiores del Estado, con el apoyo de sus municipios, y conjugándolos con los intereses de estos.

³ Es el órgano de dirección superior local dentro de la Administración Municipal. Este tiene carácter colegiado, y su función primordial es dirigir las entidades económicas, de producción y de servicios de subordinación municipal, así como participar en unión a otras instancias del país, en el desarrollo económico y social del territorio”; así como conocer y reevaluar los informes de rendición de cuentas que le presente este órgano de administración, y adoptar las decisiones pertinentes sobre ellos.

En la práctica de la gestión local en Cuba existen numerosos ejemplos de decisiones, que pareciendo racionales desde los niveles centrales de la economía, provocan discordancias y proceder irracional desde el punto de vista económico a nivel local.⁴

El Plan Estratégico Territorial Integrado debe ser elaborado con la mayor precisión técnica posible para lograr que se produzca una confianza real de los decisores en el mismo, para lo cual se pueden utilizar métodos estadísticos e instrumentos analíticos que permitan darle una mayor fiabilidad a los Diagnósticos Estratégicos Territoriales,⁵ los Escenarios Económicos y Sociales y los Criterios de Medida de los Objetivos Estratégicos,⁶ ya que resulta erróneo pensar que estos elementos técnicos dificultan la implementación práctica de la metodología y no ofrecen beneficio adicional, el cual viene dado por la confianza de los decisores en la calidad técnica del Plan que se elabora.

Por otra parte el proceso de Planificación Estratégica debe establecer y diferenciar los Programas y Proyectos que tienen un origen y financiamiento centralizado y los que son Locales, de manera que se puedan establecer claramente las fuentes de financiamiento de las estrategias elaboradas y los mecanismos organizativos que se requerirán para su ejecución. Es aquí donde a las localidades les resultaría de extraordinaria ayuda contar con

⁴ En el discurso del General de Ejército Raúl Castro en el acto por la efeméride del 26 de julio, celebrado en la ciudad de Camagüey en julio de 2007, fue comentada la experiencia de proyectos locales, que buscan distribuir la leche fresca en las localidades productoras de este alimento, sin que sea necesario su traslado a las pasteurizadoras, que generalmente se encuentran a decenas de kilómetros de la localidad donde se consume el producto, lo que provoca un sobre gasto de transportación y manipulación que se elimina si la distribución se realiza directamente. No significa que esto deba desencadenar una tendencia a socavar las entregas a los compromisos del balance nacional, para resolver los problemas locales, pero si induce una reflexión coordinada de la gestión local, con los niveles centrales, para buscar la racionalidad local de las decisiones tomadas centralmente (en este caso garantizar el balance nacional y pasteurizar la leche), encontrar estas reservas de eficiencia y eficacia, ha de ser una de las tareas primordiales de la gestión del Desarrollo Local.

⁵ El diagnóstico ejecutado en este caso partió del establecimiento y análisis multivariado de una Base de datos Provincial, abierta por todos los municipios que recoge las dimensiones, variables e indicadores mediante las cuales se ha operacionalizado el concepto de Desarrollo Local. A la que se le realizó un análisis de los componentes principales, de manera que se definen los constructos con los que caracterizar el estado del Sistema Territorial del municipio. El informe, que se elabora a partir de estos resultados, fue debatido en el marco del ejercicio estratégico y fue sólo así que se definieron las Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades de los diagnósticos interno y externo para la proyección Estratégica, las que constituyen la base de la determinación de los "Temas Estratégicos" y de los indicadores para efectuar con posterioridad el "Control de Premisas" y el "Control de Implementación de esas estrategias. Estos Diagnósticos vienen siendo ejecutados de manera general para la Provincia de Camagüey y sus Municipios desde el año 2001, habiéndose realizado para dos periodos trienales 2001 – 2003 y 2004 – 2007. (González Torres, I; Perón Delgado, E; González Fontes, R y otros).

⁶ La determinación de las variables a incluir en los criterios de medida de los objetivos estratégicos territoriales se ha comenzado a establecer a partir de la elaboración de un Sistema de Ecuaciones Estructurales, que permite tomar como tales a los indicadores de aquellas variables que mayor significación tengan en el logro de los objetivos propuestos (De Dios Martínez; González Fontes y Vázquez Montes de Oca.).

convocatorias de financiamientos de proyectos y programas de Desarrollo Local, que libradas por los Organismos de la Administración del Estado y por el Ministerio de Economía y Planificación, pudieran entrar en procesos de licitación para que, sobre la base de que muestren una adecuada factibilidad económica, puedan convertirse en una fuente de financiamiento descentralizado.

La particularidades de este proceso de transformaciones requiere de un proceso de validación, adicionalmente a los elementos aportados por experiencias parciales de la realidad actual de los municipios en Cuba, por ello sólo se han descrito aquí las transformaciones mínimas que permiten demostrar que la aplicación de esta nueva concepción no requiere del desencadenamiento de procesos de privatización y de cambios en la Constitución, (...) y que permitirá llenar un importante vacío que en la actualidad existe en la Gestión del Desarrollo en Cuba. (González Fontes, 2002, p.45)

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

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

Como deficiencias se señalan:

- El papel pasivo y no protagónico del territorio en el desarrollo económico, pues prima el alto grado de centralización de las decisiones.
- La no incorporación real de los aspectos territoriales a las concepciones ramales del desarrollo.
- La relativa ausencia de racionalidad económica en la utilización de los recursos locales.
- En la práctica, la planificación territorial se limita a la elaboración y control de los planes de subordinación local.

- No se logra establecer una adecuada coordinación de objetivos, tareas y acciones entre las dependencias de planificación física y de planificación económica.
- En la planificación territorial prevaleció el criterio institucional, con un alcance siempre dependiente de la DPA existente, pues no se había logrado avanzar en una concepción más amplia de la planificación de los territorios, donde intervinieran diferentes provincias y municipios con intereses y problemas comunes.

A pesar de las dificultades presentadas queda claro que:

“...la economía cubana es una economía socialista, centralmente planificada, con utilización de las relaciones monetario-mercantiles y mercados regulados y con un sistema de gestión empresarial progresivamente descentralizado. Existen diversas formas de propiedad, con un predominio de la propiedad socialista de todo el pueblo”. (González, 1996, p.8)

Las exigencias de satisfacer las demandas locales debe no solo verse bajo la óptica del Estado Paternalista que ha sido criticado por las más altas instancias políticas cubanas, para ello deberán desarrollarse vías que desde los gobiernos locales permitan complementar el desarrollo social que ha alcanzado nuestro sistema social, a partir cambios que fortalezcan las economías locales. Los gobiernos municipales necesitan reestructurar su accionar por medio del incentivo hacia las estructuras locales sientan interés por ser agentes verdaderamente enraizados en el territorio y que coincidan completamente o en parte sus intereses con la localidad.

Construir propuestas de integración y coordinación debe ser función de los gobiernos municipales afín de permitir mejorar el aprovechamiento de recursos para el desarrollo y solucionar los problemas concretos que afectan la población.

El problema del desarrollo en Cuba pasa por buscar renovaciones en las estructuras administrativas y burocráticas que por sus concepciones no se ajustan a lo que la sociedad local hoy demanda. La necesidad de aprovechar espacios para participación en las municipalidades y desarrollar estrategias que permitan la vinculación e integración de los actores es esencial para el manejo acertado de los recursos de cada territorio.

En el discurso pronunciado el 19 de diciembre de 2010, por la máxima dirección del proceso revolucionario se plantea “Una de las barreras más difíciles de sortear en el empeño de tomar una visión diferente, y así debemos reconocerlo públicamente, es la

ausencia de una cultura económica en la población, incluidos no pocos cuadros de dirección, los cuales, evidenciando una ignorancia supina en la materia, al enfrentar problemas cotidianos adoptan o proponen decisiones sin detenerse un instante a valorar sus efectos y los gastos que se generan, ni si existen recursos asignados en el plan y el presupuesto con ese destino.(Castro, 2010, p. 4)

Todo lo anteriormente planteado nos lleva a comprender la necesidad de la importancia de la planificación territorial para garantizar la verdadera construcción de la nueva sociedad.

Consideraciones Finales:

- El proceso de construcción del socialismo desde condiciones de subdesarrollo, posibilita -a diferencia del capitalismo- la articulación consciente y planificada de la estrategia de desarrollo local como vía para garantizar la reproducción ampliada socialista y del sujeto social, objetivo supremo de dicho proceso.
- El análisis de las experiencias en términos de planificación y de las vías para su superación y/o eliminación son fundamentales para lograr articular la planificación en sus niveles macro, micro y mesoeconómicos y estimular los procesos de desarrollo local en todo el territorio nacional.

Bibliografía

1. Delgado Méndez Elier. Profesor de la Universidad Central de Las Villas, Santa Clara, Cuba., en el trabajo Desarrollo territorial y local en Cuba. Revista Temas y Reflexiones, Impresión El Poirá Editores e impresores S.A. Ibagué, Colombia, 2005.
2. Castro Ruz, Fidel. Informe al I Congreso Central del Partido Comunista de Cuba, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1975.
3. Castro Ruz, Raúl. Discurso pronunciado en la clausura del IV Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular, el 20 de diciembre de 2009. Periódico Granma.
4. Castro Ruz, Raúl. Discurso pronunciado en la clausura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, periódico Juventud Rebelde, Edición Única, 19 de diciembre de 2010.
5. Constitución de la República de Cuba. Capítulo XI, “La división político administrativa”. La Habana, 2002.
6. García Ravelo, Margarita. “Transición socialista y modelo de desarrollo económico en Cuba” en revista Economía y Desarrollo, Vol. 148, No 2, julio-diciembre, 2012.
7. Guevara Che Ernesto. Obras completas en nueve tomos. Tomo 7. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1977.
8. González Gutiérrez, A. 23-11-96. Conferencia “la planificación en la etapa actual, las asambleas por la eficiencia económica y el papel de los trabajadores de la Administración Pública”, Ministerio de Economía y Planificación. Documento Electrónico Consultado.
9. González Fontes, R. La Gestión del Desarrollo Regional en Cuba. Un enfoque desde la endogeneidad. Economía Sociedad y Territorio. Volumen III, núm 12. jul.-dic. 2002. El Colegio Mexiquense. Mexico.
10. P. Drucker. Management by Objectives. The Academy of Management Review. Vol. 6, No. 2, New York, April 1981.

11. Peñate López, Odalys. “El papel de los factores socioculturales en el desarrollo local en Cuba”. Tesis en opción al grado de Doctor en Ciencias Económicas, Universidad de la Habana, 2012.
12. Proyecto de Lineamientos de la Política Económica y Social. VI Congreso del Partido Comunista de Cuba. Modelo de Gestión Económica, Territorios.
13. Revello, María del Rosario. La experiencia de descentralización y participación en la ciudad de Montevideo. UIM, serie Síntesis No. 7, mayo 2000.
14. Yunaymis Samper Cámara: “Iniciativa municipal para el desarrollo local: una propuesta novedosa”, Tesis de Diploma, La Habana, 2006.
15. Vilariño Ruiz Andrés, Domenech Nieves Silvia M. El sistema de dirección y planificación de la economía en Cuba: historia, actualidad y perspectivas, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1986.