

## *Desafíos del perfeccionamiento de la Planificación Territorial en la Economía Cubana*

*Challenges of Development of Territorial Planning in the Cuban Economy*

*MSc. Kenilia Mariela Villalón-Madrado<sup>I</sup>, [kenilia.villalon@scu.desoft.cu](mailto:kenilia.villalon@scu.desoft.cu);  
Ing. Javier Mariño-Villalón<sup>II</sup>*

<sup>I</sup>*Empresa de Aplicaciones Informáticas, DESOFT, Cuba;*

<sup>II</sup>*Órgano de Transporte del Ministerio del Interior, Santiago de Cuba, Cuba*

### **Resumen**

Teniendo en cuenta el proceso de perfeccionamiento de la planificación, la integralidad del plan y la armonización de las directivas generales del país, con las características y posibilidades de las diferentes provincias, se analizaron las Indicaciones Metodológicas para la elaboración del Plan del Ministerio de Economía y Planificación. La tarea básica realizada estuvo enmarcada en la revisión del Capítulo de Planificación Territorial de las Indicaciones Metodológicas desde 1980 hasta el 2014, con el objetivo de examinar las diferentes etapas por la que ha transitado la Planificación Territorial en el país, teniendo en cuenta los Lineamientos del VI Congreso del Partido. Esto permitió proponer diferentes aspectos a tener en cuenta en la Planificación Territorial, con el fin de cumplir el principio leninista sobre la conjugación de los aspectos ramales y territoriales. En esta Dirección se sugieren actividades y tareas a considerar en los análisis de los territorios.

**Palabras claves:** principios, planificación, territorio, desarrollo.

### **Abstract**

Considering the process of improving planning; the integrity of the plan and the harmonization of the general guidelines of the country, with the features and capabilities of the different provinces, the Methodological Plan for the development of the Ministry of Economy and Planning Indications were analyzed. The basic task performed was framed in the revision of Chapter of Territorial Planning methodological indications from 1980 to 2014, in order to examine the different stages through which has passed the Territorial Planning in the country, taking into account the Guidelines Economic VI Party Congress. This allowed propose different aspects to be taken into account in territorial planning in order that the Leninist principle of conjugation of the branches and territorial aspects are met. In this direction are suggested activities and tasks to consider in the analysis of the territories.

**Keywords:** principles, planning, territory, development.

## **Introducción**

La planificación territorial tiene como fin fundamental garantizar el aumento de la eficiencia de la producción social mediante el desarrollo proporcional de las ramas existentes en cada territorio, una estructura racional de la economía en correspondencia con los recursos naturales y laborales, de acuerdo a las características socioeconómicas y geográficas; en base a esto, lograr la constante elevación del nivel de vida de la población.

En Cuba, la planificación territorial ha transitado por diferentes etapas; en el artículo se analiza el cumplimiento del principio planteado por Lenin de la conjugación de la planificación nacional, ramal, con los intereses de los territorios, principio que no se ha ido cumpliendo; Teniendo en cuenta las condiciones actuales a las que se enfrenta la economía cubana, donde la eficiencia y competitividad de las empresas es imprescindible para lograr el crecimiento y desarrollo, además de buscar la integralidad del plan y cumplir con la actualización del modelo económico cubano, para dar respuesta al Lineamiento número 5 de los Lineamientos de la Política Económico y Social del Partido y la Revolución (2011) se analizaron las Indicaciones Metodológicas del Ministerio de Economía y Planificación (MEP) en el Capítulo de la Planificación Territorial.

El artículo se enmarca en el capítulo del Modelo de Gestión Económica dentro de este en los Lineamientos Generales el 5 y en el Territorio el Lineamiento 37.

El objetivo general de esta investigación es analizar, teniendo en cuenta el proceso de perfeccionamiento de la planificación, la integralidad del plan y la armonización de las directivas generales del país con las características y posibilidades de las diferentes provincias, para ello se partió del proceso de la Planificación Territorial, según las Indicaciones Metodológicas del Ministerio de Economía y Planificación y el cumplimiento del principio leninista de la combinación armónica de la planificación de la economía nacional, territorial y ramal, que presupone el ajuste de los planes de desarrollo de la economía nacional de determinadas ramas con los planes de desarrollo de regiones y provincias del país

## **Fundamentación teórica**

La confección de los planes de la economía nacional se sustenta en principios que vienen determinados por las leyes económicas objetivas en la etapa de la construcción del socialismo, así la planificación a largo, mediano y corto plazo se sustenta entre otros, en el principio de la conjugación de los aspectos ramales y territoriales, partiendo de los intereses de la economía nacional.

La necesidad económica de combinar la planificación por ramas y territorios está condicionada a que los planes ramales no pueden abarcar y sintetizar todos los aspectos del desarrollo de la economía nacional, como es el nivel de desarrollo económico, la distribución territorial de la producción social, el aprovechamiento de los recursos laborales y el perfeccionamiento de la infraestructura de cada territorio del país.

La combinación de la planificación ramal y territorial se manifiesta a través de dos vías: por una parte, los planes de cada territorio se confeccionan partiendo de los sectores de la economía nacional ubicadas en ellos; por otro lado, los planes elaborados centralmente que confeccionan los Organismos Superiores de Dirección Económica (OSDE).

La planificación territorial se convierte en uno de los medios fundamentales para elevar la eficiencia de la producción social y equiparar, gradualmente, los niveles de desarrollo económico de los territorios, lo que posibilita el logro de un funcionamiento proporcional y equilibrado de toda la economía nacional, con una utilización más eficaz de los recursos locales.

### ***Procedimiento investigativo***

Los métodos de investigación están basados en la dialéctica materialista con la aplicación del análisis-síntesis, inducción-deducción, histórico-lógico, abstracto-concreto. Además, se utilizaron las técnicas de revisión bibliográfica y de documentos, como el capítulo de Planificación Territorial de las Indicaciones Metodológicas para la elaboración del Plan desde 1980 hasta 2015, con el objetivo de analizar las diferentes etapas por la que ha transitado la Planificación Territorial en el país.

En los Lineamientos Económicos del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, se proponen diferentes aspectos de la Planificación Territorial con el objetivo de que se cumpla el principio Leninista planteado de la combinación armónica de la planificación

de la economía nacional; territorial y ramal que presupone el ajuste de los planes de desarrollo de la economía nacional de determinadas ramas con los planes de desarrollo de regiones y provincias del país.

Los planes territoriales se elaboran en función del plan de desarrollo de la economía nacional y para iguales periodos, largo, mediano y corto plazo, orientados al máximo aprovechamiento de los recursos locales, con vista al aumento de la producción social y su eficiencia, convirtiéndose de esta forma en un instrumento para la dirección del proceso de desarrollo económico territorial.

En la Resolución sobre el Sistema de Dirección y Planificación de la Economía aprobada en el I Congreso del Partido Comunista de Cuba (1976) se expresa “(...) la planificación es un sistema único en el cual deben integrarse los tres niveles económicos objetivos: global de toda la economía nacional, ramal y de empresas, coordinados con su planificación territorial”.

A partir de 1975 se comienza a trabajar la Planificación Territorial en Cuba, se emiten las Indicaciones Metodológicas de la Junta Central de Planificación (JUCEPLAN) en el año 1977 y en 1980 se perfeccionan y la Planificación Territorial se contempla como una sección del Plan de la Economía Nacional.

Las condiciones objetivas de la etapa actual del desarrollo de la economía establecen la necesidad de elevar el nivel científico de la planificación. Esta debe apoyarse en estudios precisos de las condiciones actuales, en el pronóstico de las posibilidades económicas y en la valoración de los distintos escenarios para la solución de los problemas territoriales y sus efectos inmediatos y a largo plazo en el desarrollo socio-económico del país.

## **Resultados y discusión**

La Planificación Territorial ha estado insertada como un capítulo de las Indicaciones Metodológicas para la elaboración del Plan Anual del Ministerio de Economía y Planificación (MEP), que integra las actividades de subordinación local y nacional. No constituye un simple corte del plan de la economía nacional, sino un instrumento para la dirección desde el ángulo territorial, con sus propios objetivos de desarrollo económico y social que deben integrarse a los planes ramales y al país en su conjunto.

Entre los principales objetivos de la planificación territorial está lograr una gradual reducción de las desproporciones socioeconómicas, que históricamente han existido entre las diferentes regiones del país, asimismo, velar por el aseguramiento de una racional distribución de los recursos materiales, humanos y financieros, logrando un adecuado balance de la eficiencia económica y de equidad social a escala local.

No resulta factible transformar la planificación territorial y convertirla en un instrumento efectivo de dirección en el contexto de la planificación anual. Por tanto, se hace necesario trabajar en la planificación territorial con un enfoque perspectivo y de estrategia de desarrollo de los territorios. Para introducir la planificación perspectiva en la planificación territorial, en los últimos años, se ha intentado extender, en algunas provincias y municipios, los horizontes de planificación con mayores o menores resultados. En la actualización de los escenarios del país para plazos superiores al año se han impartido las indicaciones y lineamientos para acometer esta tarea en todas las provincias, donde resulte factible.

Estos trabajos se basan en la creación de métodos y estilos que permitan alcanzar el máximo aprovechamiento de las potencialidades y recursos locales y la autosustentabilidad en el desarrollo local, esto finalmente se expresa en la evaluación y proyección de posibles escenarios de una estrategia que no dependa exclusivamente de las asignaciones centrales.

Para cumplimentar estos objetivos y continuar avanzando en el perfeccionamiento de la planificación territorial en la elaboración del plan anual, resulta necesario acometer las tareas siguientes:

- La incorporación a la producción de los recursos naturales locales (hidráulicos, forestales, agrarios, entre otros), procurando una utilización más racional.
- La distribución de nuevas actividades económicas y la ampliación de las existentes, tanto en la esfera productiva como no productivas, conforme al desarrollo integral de la economía territorial y los intereses nacionales.
- La elaboración de medidas que contribuyan al aumento de la producción de materiales de construcción y eleven la capacidad constructiva, con vistas a satisfacer la demanda de las inversiones y mantenimiento en los territorios.

- El desarrollo de la producción de mercancías de consumo local en empresas del territorio independiente a la subordinación.
- El establecimiento de vínculos económicos entre territorios que reduzcan las transportaciones irracionales y establezcan relaciones más efectivas.
- La elaboración de medidas que contribuyan a elevar el nivel de desarrollo económico del territorio, su eficiencia y proporcionalidad.
- La utilización de los recursos laborales y el aumento constante de la productividad del trabajo en las diversas ramas de la economía local.
- La ampliación de los servicios sociales y comunales, como vía para eliminar los posibles desproporciones locales y elevar el nivel de vida de la población.
- La conservación de la naturaleza y el medio ambiente.

Estas tareas exigen la necesaria preparación y conocimiento de la actividad de planificación a todos los niveles, calidad en la información estadística, realizar investigaciones profundas sobre los factores económicos y sociales presentes en cada territorio y continuar perfeccionando los métodos y procedimientos del proceso de planificación.

A estas tareas deben integrarse todos los factores de los territorios que se vinculan de una forma u otra con su desarrollo económico y social, incluyendo en ello a las delegaciones, empresas y entidades de subordinación nacional, las direcciones funcionales y ramales del Gobierno e instituciones sociales, con un enfoque perspectivo y de estrategia de desarrollo de los territorios.

Para cumplimentar estos objetivos y continuar avanzando en el perfeccionamiento de la planificación territorial en las Indicaciones Metodológicas del Ministerio de Economía y Planificación (2015) se consideran los siguientes aspectos:

- El uso y destino fundamental de los suelos y su incidencia en el desarrollo del sector agropecuario.
- Determinación de las principales actividades productivas, especialmente la producción de alimentos, así como las de servicios y no productivas y su efecto en el empleo.

- La estructuración de los sistemas de asentamientos poblacionales y de concentración de la población.
- Atención especial a los trabajos de estudios de proyección para el desarrollo local de los planes integrales.

Especial participación y protagonismo en este propósito le corresponde a las Direcciones Provinciales de Planificación Física (DPPF), teniendo en cuenta la experiencia y los trabajos desarrollados en la elaboración de los esquemas y planes de ordenamiento territorial y urbanismo. Estos esquemas, aún sin contar con la necesaria y completa inserción en los planes de la economía, brindan una visión integral del territorio y aportan elementos de importancia que pueden ser incorporados a los mismos.

El objetivo de estos esquemas es organizar el territorio en el ámbito provincial a mediano y largo plazo, mediante el trazado de políticas territoriales que permitan evaluar y proyectar sus potencialidades y opciones de desarrollo en sus alternativas de estructuración, con independencia de que existan o no proyecciones oficiales de los diferentes organismos responsabilizados en el ordenamiento de determinados aspectos territoriales.

En este objetivo, en los territorios no se ha avanzado lo suficiente, pues aunque existe el Esquema de Ordenamiento Territorial elaborado por las Direcciones Provinciales de Planificación Física los mismos no se consideran en el momento de elaboración del Plan anual en las entidades de subordinación local y nacional, enclavados en los municipios, lo que no permite conformar planes territoriales prospectivos en municipios y provincia. Este aspecto del ordenamiento territorial no está planteado en las Indicaciones Metodológicas como elementos a tener en cuenta en el proceso de la planificación territorial.

Los aspectos contemplados en las Indicaciones Metodológicas del MEP (2015) en el capítulo de Planificación Territorial son:

- **Planificación territorial:** se consideran los indicadores globales de cada entidad nacional y local y una selección de indicadores físicos para que el Consejo de Administración Provincial (CAP) emita criterios, pero no siempre las Organizaciones Superiores de Dirección (OSDE) les solicitan a sus entidades en

la etapa de propuesta los indicadores globales: encargo estatal, ventas netas, ventas por exportación, utilidad del periodo antes del impuesto, aporte por el rendimiento de la inversión, valor agregado bruto, promedio de trabajadores, productividad, salario medio, gasto de salario por peso de valor agregado, lo que hace difícil al territorio conformar el Plan en todos los indicadores y a su vez poder emitir un criterio, antes de que las OSDE presenten su propuesta.

A partir del año 2009 y hasta el 2013, entre los aspectos considerados en la planificación territorial estaba la determinación de los planteamientos que efectúan los electores en las asambleas de rendición de cuentas, en aras de buscar las soluciones adecuadas y su inscripción en el Plan anual de aquellos de mayor relevancia seleccionados por cada Consejo de Administración Provincial (CAP). Se establecen para ellos un orden de prioridad, definiendo su presupuesto en el caso en que dependa de una inversión, todo ello aprobado por acuerdo del CAP, con el objetivo de que sus posibles soluciones puedan ser incorporadas al proceso de elaboración del plan e incidir en la integración de los aspectos territoriales en los planes ramales.

Este aspecto no se cumplía en los territorios por no tener los elementos necesarios pues se plantea la conciliación por los CAP con las OSDE con un orden de prioridad, pero no se recoge en el calendario de tareas en qué momento y de qué forma se realizaría la conciliación, resultando que la mayoría de los planteamientos no tengan respuesta en el plan anual.

Por el incumplimiento y el cambio de enfoque en la elaboración del plan anual por las empresas a partir del 2014, no se considera dentro de la planificación territorial y se incorpora para la elaboración del Plan Anual Empresarial 2016.

- **Programas territoriales:** se integran los Programas territoriales y de Desarrollo integral para promover, sobre la base de la movilización de los factores endógenos y de la relación entre los agentes económicos en cada lugar, como elementos complementarios de la planificación central. Se propone no enmarcar de forma diferenciada los programas territoriales, estos son parte del plan anual de las empresas y del Plan territorial.
- **Proyectos de Iniciativas para el Desarrollo Local.** Se establecen como vía para lograr una participación activa de los Consejos de Administración Municipales (CAM) en su estrategia de desarrollo, mediante la gestión de

proyectos económicos para su autofinanciamiento, a partir de la descentralización de las funciones a los CAP, contribuyendo así a alcanzar una mayor capacidad de gestión y fortalecer la base productiva de los territorios.

Los aspectos iniciales para la elaboración de estos proyectos están considerados en los diagnósticos y trabajos de ordenamiento territorial que elaboran las Direcciones Municipales de Planificación Física (DMPF), sus resultados pueden servir de base a los Consejos de Administración Municipales (CAM), tales como:

- El uso y destino fundamental del suelo.
- Estructuración del sistema de asentamientos poblacionales (soluciones de urbanización, empleo y servicios).
- Los trazados de infraestructura y la compatibilización de las redes principales.
- La localización de las actividades productivas y no productivas.

Luego se define la forma de financiamiento, la entidad que lo desarrollaría y los elementos que se definen en los Proyectos de Iniciativa Local, se aprueban por el CAP, para luego incorporarlo en los análisis del Plan territorial.

Se propone incorporar en los Proyectos de Iniciativa Local los estudios integrales realizados de los municipios y provincias, partiendo de los diagnósticos realizados por las DPMF y DPPF y de manera ordenada y por prioridades de los CAM y CAP, cumpliendo con la metodología aprobada.

- **Planificación de actividades de subordinación local** (salud, educación, cultura, deportes, justicia, industria alimentaria, industria local, comercio, transporte, construcciones y servicios comunales, entre otras). Aunque se refiere a las actividades locales, son las OSDE las responsabilizadas, de conjunto con el CAP, de realizar las coordinaciones y conciliaciones correspondientes para el aseguramiento de los recursos. Solo el CAP presenta al MEP los indicadores físicos del sector del transporte y de servicios comunales como aspectos de la planificación territorial.

No se considera en la planificación territorial, para sus análisis de forma integral, el consumo de la población que es una categoría socio-económica que refleja el nivel de vida como parte fundamental del desarrollo social. Esto permite determinar la dinámica,

las proporciones del ingreso, los niveles de consumo, su estructura y el desarrollo de los programas sociales.

Con los elementos que comprenden la planificación del consumo de la población, los territorios integran sus consideraciones en las distintas etapas de elaboración del plan y mediante la utilización y proyección de los indicadores sintéticos fundamenta las medidas de carácter económico y social para el territorio.

Se propone incorporar para el análisis y proyección del consumo de la población el esquema: consumo de bienes materiales, circulación mercantil, servicios de naturaleza industrial y personal, otros servicios a la población, ingresos y egresos de la población y los gastos de la sociedad en la prestación de los servicios sociales.

- **Plan Turquino** aunque está considerado en el plan anual, las entidades deben elaborarlo como un plan independiente que está dirigido a lograr el desarrollo sostenido de las zonas montañosas del país, solo resulta de importancia las producciones agropecuarias y no el resto de indicadores que conforman la elevación del nivel de vida de los pobladores de las montañas. Se propone exigir por el cumplimiento de los aspectos indicados en el Plan Turquino.

Existen otros aspectos importantes en la planificación territorial que actualmente se elaboran de forma aislada por los organismos e integrados en el territorio, porque no están considerados en el aspecto global de las Indicaciones Metodológicas del MEP son: los balances materiales, balances financieros, balances de fuerza de trabajo y el balance general de la economía.

En el Periodo Especial comienza un proceso de transformación en la economía cubana, no se elaboraban los balances materiales, de forma sintética se trabajaron los balances financieros pero no de forma territorial; se retoman los balances de fuerza de trabajo a partir del año 2004, esto provoca que desde el año 1990 hasta el 2010 no se elaboren balances que tributen a la planificación territorial, solo se agregaban los planes productivos de las entidades de subordinación nacional y local.

A partir del año 2010, se comienza la elaboración de Balances que son: Materiales de la construcción seleccionados, estos balances permiten destinar los materiales de construcción que dispone el país en correspondencia con las demandas de los

organismos incluyendo los CAP, elaborado por el Ministerio de la Construcción y de mezcla asfáltica por el Ministerio de Transporte.

El balance de recursos laborales se elabora para conocer la demanda de fuerza de trabajo a nivel territorial (provincia y municipios) así como el balance de fuerza de trabajo calificada. A nivel del país se elaboran por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y en los territorios por las Direcciones Provinciales de Trabajo.

El balance de agua que constituye un elemento indispensable para la planificación, medición y control del consumo de agua, las entidades en los territorios realizan la demanda del volumen de agua a necesitar para el año, pero sin una apertura en correspondencia del nivel de actividad que tienen aprobado en el plan. Las Delegaciones del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos, consolidan la demanda y la presenta al MEP y luego asignan según las posibilidades reales.

Estos balances que son necesarios para lograr la armonización en la utilización de los recursos del territorio no tienen un análisis integral en el mismo ya que se consideran en las actividades ramales sin un reflejo en la planificación territorial. Se propone incluir en el capítulo de Planificación Territorial la elaboración y compatibilización de balances materiales: balance de capacidad constructiva, balance de recursos laborales y balance de fuerza de trabajo calificada, balance de agua, entre otros.

## **Conclusiones**

- 1. La Planificación territorial no aborda todos los aspectos que permitan cumplir uno de los principios de la planificación que es lograr la combinación armónica de la planificación de la economía nacional; territorial y ramal.*
- 2. Los objetivos que plantea las Indicaciones Metodológicas para la Planificación territorial, no encuentran su expresión en los aspectos abordados dentro de Planificación territorial, proyectos integrales, proyectos de iniciativa local, planificación de subordinación local y el Plan Turquino.*
- 3. Se propone que se integre a las Indicaciones Metodológicas para la elaboración del Plan que emite el Ministerio de Economía y Planificación (MEP) en el Capítulo de Planificación Territorial las propuestas realizadas, lo que permitirá que las transformaciones en la actualización del modelo económico cubano estén presentes.*

## Referencias bibliográfica

1. Junta Central de Planificación. (1980). *Indicaciones Metodológicas para la elaboración del Plan Anual*. La Habana: Imprenta Ministerio de Economía y Planificación.
2. Ministerio de Economía y Planificación. (2011). *Indicaciones Metodológicas para la elaboración del Plan 2012*. La Habana: Imprenta Ministerio de Economía y Planificación.
3. Ministerio de Economía y Planificación. (2012). *Indicaciones Metodológicas para la elaboración del Plan 2013*. La Habana: Imprenta Ministerio de Economía y Planificación.
4. Ministerio de Economía y Planificación. (2013). *Indicaciones Metodológicas para la elaboración del Plan 2014*. La Habana: Imprenta Ministerio de Economía y Planificación.
5. Ministerio de Economía y Planificación. (2014). *Indicaciones Metodológicas para la elaboración del Plan 2015*. La Habana: Imprenta Ministerio de Economía y Planificación.
6. Partido Comunista de Cuba. (1976). I Congreso del Partido. *Tesis y Resoluciones*. La Habana: Editorial DOR.
7. Partido Comunista de Cuba. (2011). *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*. La Habana.