

La reestructuración espacial en Cuba*

HAROLDO DILLA ALFONSO** pp. 55-70

Resumen

Los cambios económicos en los últimos años en Cuba dieron lugar a una reestructuración socioespacial muy significativa. Partiendo de un esquema de ordenamiento territorial basado en la economía central planificada, la isla comienza a experimentar la fragmentación espacial propia de la desigual inserción regional al mercado mundial, y de las dificultades del Estado para equilibrar esas disparidades. Esta situación se condensa en las ciudades y en particular en La Habana, de manera que esta deviene una ciudad dual, con un norte dinámico animado por el turismo y las inversiones y un sur estancado, penalizado por la transferencia de externalidades negativas y un déficit del gasto público. Ello constituye un reto de primer orden para los planificadores cubanos en el futuro.

Palabras clave

Reestructuración socioespacial / Regionalización / Ciudades

Abstract

Economic changes in Cuba in recent years have produced a significant socio-spatial reorganization. Starting from a territorial organization based on a centrally planned economy, the island begins to experience the spatial fragmentation linked to the asymmetrical regional insertion to the world market, and the state's difficulties to balance those disparities. These circumstances decant in the urban centres and particularly in Havana. This city has become a dual space, with a dynamic north fueled by tourism and investments and a stagnant south, penalized by the reception of negative externalities and a growing deficit in public spending. This is a major challenge for the Cuban planners in the future.

Key words

Socio-spatial restructuring / Regionalization / Cities

* Este ensayo es una versión ampliada de una ponencia escrita en el 2005 con el título «Justicia social y re-territorialización en Cuba», presentada en un coloquio sobre justicia social en Cuba auspiciado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso-México), el Forum Canada-América Latina (Focal) y el Cuban Research Institute de la Florida International University (FIU-CIR).

** Coordinador del grupo de Estudios Multidisciplinarios Ciudades y Fronteras.
Correo-e: dilla@codotel.net.do

Introducción

Entre los muchos aspectos importantes que debe afrontar la sociedad cubana en un futuro muy cercano está, de manera muy distinguida, la reestructuración socioespacial. Y desde aquí, la emergencia de fronteras internas que separan y ponen en contacto a estos espacios desiguales (nuevos o reciclados). Y en ese contacto —que regularmente implica la transferencia neta de recursos de un lado al otro— es muy probable que la desigualdad se incremente.

Esto es relevante para Cuba en la misma medida en que puede serlo para cualquier otro país —un dato básico para la planificación y la gestión territorial en general y urbana en particular—, pero de manera muy señalada por dos razones.

La primera de ellas, porque la isla, a diferencia de otras naciones de la Cuenca del Caribe, es abrumadoramente urbana. Según el censo del 2000, el 76 por ciento de la población cubana era urbana, y el 40 por ciento vivía en ciudades con más de 100.000 habitantes (www.one.cu), todo lo cual habla de un alto porcentaje de la población socializada en contextos urbanos complejos y de una red extendida de ciudades medianas; datos que ciertamente colocan el problema de la regionalización y de la fragmentación urbana en un escenario más complicado.

La segunda razón que particulariza relativamente la experiencia cubana es que aquí se parte de una situación regional sustancialmente equilibrada que fue modelada por tres factores: un hecho revolucionario con una fuerte voluntad redistributiva, un modelo estatal muy centralizado, y cierta abundancia de recursos provenientes de la favorable inserción cubana al bloque económico soviético. El proceso de regionalización y fragmentación urbana que hoy presenciamos es, por consiguiente, muy reciente y está referido tanto a la crisis desatada en 1990 (y la consiguiente retracción estatal) como a las políticas de recuperación que han generado la inserción del país en el mercado mundial capitalista.

Las ciencias sociales han reaccionado a este hecho de manera significativa, como se observa en los trabajos de autores como R. González Rego y otros (1998), H. Dilla (1998; 2001), A. Guzón y R. Dávalos, (1999), M. Espina (2003; 2004a), C. García Pleyán (2004), L. Iñiguez y O. Everleny (2004) e Iñiguez (2004) entre otros. Sin embargo, se trata de un balance aún incompleto, lo que hace del tema un campo de más preguntas e hipótesis que respuestas.

La crisis del sistema de asentamientos humanos

Durante los años setenta y ochenta el sistema de asentamientos humanos cubano (y en particular el de sus ciudades) fue favorecido por políticas coherentes (como decíamos, basadas en una peculiar situación de recursos relativamente abundantes) que evitaron algunos de los principales problemas que afrontó América Latina, como son las desigualdades territoriales extremas y la hipertrofia de las ciudades capitales.

Las 14 provincias y 169 municipios se organizaban en relación con un sistema de asentamientos humanos que Concepción Álvarez (2001) define como «la articulación espacial entre la producción y el consumo». Este esquema, que guardaba estrecha relación con el cuadro demográfico antes mostrado, planteaba cuatro niveles de asentamientos, cada uno con funciones específicas en los esquemas regionales:

- Una ciudad capital que operaba como el centro proveedor de servicios especializados y cabeza político/burocrática de la isla. Aunque seguía captando una proporción alta de las inversiones productivas y sociales, las políticas territoriales más equitativas facilitaron un crecimiento demográfico bastante discreto que mantuvo inalterada su relación proporcional con el resto del país. En todo este período, y aún en la actualidad, ahí residía algo menos del 20 por ciento de la población nacional.
- Una red de trece ciudades intermedias que funcionaban como capitales provinciales (en un país donde las provincias son efectivamente lugares de gobierno), con atribuciones económicas y administrativas en relación con áreas radiales tributarias de entre 6.000 y 10.000 kilómetros cuadrados. Tres de estas ciudades —Camaguey, Santa Clara y Santiago de Cuba— ejercían roles de provisión de servicios más sofisticados (por ejemplo, en la investigación tecno/científica) sobre áreas mayores. Estas ciudades intermedias, que hacia fines de los años ochenta reunían el 20 por ciento de la población nacional, fueron las que más crecieron, y donde proporcionalmente se realizaron las mayores inversiones. Entre 1975 y 1985 se crearon en ellas 74.000 nuevos puestos de trabajo.
- Un total de 142 ciudades menores (con poblaciones que oscilaban entre 20.000 y 50.000 habitantes), la mayoría de ellas cabeceras municipales. Se consolidaron como proveedoras de servicios sociales y burocráticos, pero sin una base económica sólida, por lo que su reproducción material siguió dependiendo de las economías de sus entornos, a excepción de algunos poblados beneficiados por programas localizados de inversiones. Fue una franja de crecimiento alto que reunía algo más del 20 por ciento de la población nacional.
- Una denominada «franja base», compuesta de población dispersa y una miríada de asentamientos urbanos y rurales, que reunía a cuatro millones de personas y cerca de un 40 por ciento de la población total. A pesar de las fuertes inversiones sociales, esta franja fue la proveedora de migrantes internos por excelencia como consecuencia de la movilidad social y del desarraigo alentado por algunas políticas nacionales como la extensión del sistema de becas, el servicio militar obligatorio, etc. Además de su paulatina reducción absoluta, hacia el 2000 la franja de base había experimentado una importante transformación interna al disminuir sus componentes de población

dispersa y en asentamientos de menos de doscientos habitantes (Álvarez, 2001; Guzón y Dávalos, 1999).

Gráficamente se trataba de un ordenamiento radial jerárquico, estructurado desde la capital hasta la población dispersa, y una franja muy consistente de ciudades intermedias que desempeñaban un rol decisivo en la canalización de las inversiones económicas y los gastos sociales. El sistema era alimentado en su tope por los subsidios soviéticos, y retroalimentado en su base por el establecimiento de una serie de relaciones paternalistas/clientelistas en las que la gente común se beneficiaba de una fuerte movilidad social y ofrecía a cambio una estricta lealtad política.

En el plano legal/institucional muy poco ha cambiado desde aquellos tiempos, pero la dinámica existente es sustancialmente diferente, lo que empuja hacia una reestructuración espacial sin un correlato político que dé cuenta de la nueva jerarquización territorial que ocurre en el país.

Se trata de un intenso proceso de devaluaciones y revalorizaciones regionales de acuerdo con las capacidades de estas regiones para aprovechar las magras y exigentes oportunidades de inserción que ofrece el mercado mundial capitalista. De esta fragmentación territorial dimanan regiones «luminosas» u «opacas» (símil usual en los planificadores cubanos) que no deben ser confundidas con una dicotomía maniqueísta de enclaves globalizados y territorios supernumerarios. En realidad hablamos aquí de la configuración de un nuevo sistema territorial caracterizado por corredores de subordinaciones escalonadas, que no coinciden con la estructura de jerarquías políticas formales y que se constituyen a partir de flujos de bienes, servicios, dinero y personas marcados por el intercambio desigual.

Ejemplos empíricos en este sentido son las relaciones existentes entre la ciudad de La Habana y el triángulo Matanzas/Varadero/Cárdenas (la franja costera norte Habana/Matanzas) por un lado, y las llanuras agrícolas circundantes (provincia de La Habana,¹ Jovellanos, Colón), en las que estas últimas actúan como proveedoras de alimentos para una población de altos ingresos, nacional y extranjera. O el empleo de contingentes de trabajadores manuales orientales —principalmente de la franja sureste (provincias de Las Tunas, Holguín, Granma, Santiago y Guantánamo)— en la construcción y en los servicios (por ejemplo en la policía), a pesar de la promulgación de disposiciones jurídicas excluyentes que colocan a estas personas en condiciones legales precarias, similares a las que pueden sufrir los migrantes extranjeros en países receptores.

Finalmente, la reterritorialización en Cuba opera en un contexto de fuerte presencia estatal, lo que ha mostrado tener muchas ventajas, pero también algunas desventajas

¹ En Cuba hay dos provincias con el nombre Habana: la ciudad de La Habana y el territorio ubicado al sur de ella, que recibe el nombre de provincia de La Habana.

significativas y que pudieran resultar fatales. En realidad el sector público cubano cuenta con un *stock* de personal técnico tan calificado como motivado, y una estructura organizativa envidiables que recorre desde el nivel nacional hasta el municipal. Son virtudes con las que difícilmente cuenta algún otro Estado de este continente. Y también es un logro que tanto las estructuras como su personal técnico hayan mantenido una intensa actividad que ha generado diagnósticos y propuestas de acción muy avanzadas, incluyendo aquí la estructuración de planes estratégicos de desarrollo local en una parte considerable de los municipios del país.

No menos relevante es el esfuerzo realizado por el Estado cubano para mantener sus políticas y responsabilidades sociales, no importa ahora cuáles puedan haber sido los fines políticos de esta actitud. Ello determina, por ejemplo, que a pesar de las disparidades crecientes del desarrollo regional, la brecha entre regiones «luminosas» y «opacas» ha sido mitigada por estas políticas sociales, en beneficio de la calidad de la vida de los habitantes de las zonas deprimidas. En un continente donde estos tipos de regiones se muestran como guetos de depauperación social, este resultado es sencillamente loable.

Sin embargo, al mismo tiempo la acción pública sigue estando dominada por enfoques centralistas y estatistas que dejan muy poco espacio a las innovaciones locales y al desarrollo de actores locales (desde la economía o la política), y finalmente potencian la fragmentación y la vulnerabilidad territoriales. La participación popular es aquí un ejercicio limitado a la expresión de demandas por los individuos o de involucramiento en tareas comunitarias verticalmente monitoreadas. Es realista creer que cuando la actual omnipresencia estatal desaparezca —sea en un proceso de transición al capitalismo o simplemente por un cambio de énfasis inversionista en el actual sistema—, el impacto de exclusión será mayor y las regiones «opacas» conocerán etapas de dolorosa oscuridad.

Regionalización y fronteras internas

La emergencia de nuevas regiones dinámicas está condicionada por la existencia en sus territorios, de una manera significativa, de actividades económicas exportadoras de bienes o servicios (y eventualmente de personas), apoyadas en la inversión extranjera. De aquí pueden surgir nichos industriales en actividades extractivas y transformativas de minerales (níquel, petróleo), de tecnologías de punta (biotecnología, informática), etc. Pero sin lugar a dudas el agente activo más importante de esta reconversión es el turismo,² ya sea por la

² Desde hace algunos años la isla ha sido favorecida por un trueque especial con Venezuela de petróleo y créditos a cambio de personal técnico (médicos y maestros principalmente), lo que coloca en una dimensión más relevante la exportación de servicios profesionales. Sin lugar a dudas ello ha tenido un efecto negativo en el turismo. De igual manera han crecido las expectativas de encontrar petróleo de alta calidad en el Golfo de México, lo que ha incrementado la calida crediticia del Gobierno cubano. Ambos factores, sin embargo, se sobreponen, pero no eliminan la lógica económica antes descrita, que sigue siendo dominante. En última instancia, los subsidios venezolanos no son sostenibles y el petróleo es aún un factor potencial. Para una discusión al respecto ver Dilla, 2006.

magnitud de su aporte económico sectorial o por su incidencia en el resto de la economía y en la sociedad.

Según los conteos oficiales, hacia el 2002 existían 16 regiones turísticas que contenían la mayoría de unos 93 polos de desarrollo turístico y unos 43 centros turísticos aislados. En 8 de estas regiones se concentraban 35 polos y la mitad de los centros turísticos. Se citaban como las más importantes a la ciudad de La Habana, Varadero, el norte de Camaguey, la cayería de los Jardines del Rey, Santiago de Cuba, el nordeste de Holguín y la franja Trinidad/Cienfuegos. Las otras 8 eran evaluadas como regiones en desarrollo e incluía lugares como la península de Guanacabibes, la ciénaga de Zapata, el complejo Viñales/Soroa y Caibarién entre otras (Mena, 2001).

Algunas de estas regiones eran insignificantes económicamente hace dos décadas y ahora experimentan procesos de valorización o revalorización. Al mismo tiempo, es llamativa la manera como quedan fuera del conteo otras áreas que fueron en algún momento polos señeros de desarrollo industrial (dirigidos al mercado interno o al mercado soviético) o ciudades intermedias en proceso de industrialización. En otras palabras, estamos en presencia del redibujo del mapa nacional con el surgimiento de nuevas fronteras internas o la refuncionalización de las previamente existentes, pero que en todos los casos implican la existencia de fuertes flujos regionales y la hegemonía de las regiones directamente enlazadas al mercado mundial capitalista. Dicho en otras palabras, la formación de subsistemas de subordinaciones regionales escalonadas.

Sin lugar a dudas el caso más relevante de revalorización es la franja de costa norte que corre desde La Habana hasta Varadero.

En ella coexisten favorablemente los dos polos turísticos más importantes del país (la ciudad de La Habana y Varadero) con el 60 por ciento de las capacidades hoteleras y el 70 por ciento de los turistas, zonas petrolíferas, varias ciudades con desarrollo infraestructural y de recursos humanos, las principales universidades y centros de investigaciones científicas (incluidos los dedicados a tecnologías de punta), los hospitales más avanzados, el centro político nacional y antiguos polos industriales que han logrado una reconversión efectiva.

Solamente en la ciudad de La Habana (19 por ciento de la población nacional) se concentraba hacia el 2002 el 43 por ciento del PIB, el 60 por ciento de la producción mercantil, el 57 por ciento de las inversiones, el 33 por ciento de las camas hospitalarias, el 30 por ciento de los médicos y el 28 por ciento tanto de los universitarios como de las habitaciones hoteleras, en el nivel nacional (García Pleyán; 2004; Iñíguez y Everlén, 2004). De acuerdo con la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), en el 2005 el salario medio en la ciudad de La Habana (centro de la región) era de 344 pesos, 14 pesos (6 por ciento)

superior a la media nacional y 33 pesos (10 por ciento) superior a la media de la provincia oriental más pobre.

En torno a esta región se encadenan otras regiones y provincias con funciones diferentes, que contribuyen a facilitar los procesos de acumulación en la franja más rica. Un ejemplo de ello sería la situación de la provincia de La Habana (diferente de la provincia Ciudad de La Habana, como ya se dijo), que junto con la llanura central de la provincia de Matanzas actúa como suministradora de alimentos y otros servicios a los polos dinámicos, y zonas de amortiguamiento de los flujos migratorios que se dirigen a una ciudad que tiene severamente regulada la inmigración.³

En el escalón inferior se encuentran las cinco provincias orientales (Holguín, Santiago, Granma, Las Tunas y Guantánamo), hábitat de cerca de cuatro millones de personas, y donde no es posible encontrar polos económicos dinámicos a excepción de los enclaves níquelíferos en Holguín y de alguna actividad turística en Santiago. Es un caso típico de una región devaluada, afectada por el desmantelamiento de la industria azucarera, con un «complejo de recursos humanos» deficiente y una situación ambiental muy deteriorada que coloca a la mayor parte de la población en condiciones de alta vulnerabilidad.

Según un estudio realizado por el Programa Mundial de Alimentos y el Instituto de Planificación Física (PMA/IPF, 2001), de 53 municipios ubicados en las cinco provincias orientales, el 81 por ciento se ubicaba en un estrato de vulnerabilidad o alta vulnerabilidad, lo que significaba que la situación de la producción de alimentos era muy precaria y la capacidad de respuesta de las instituciones era muy débil, por lo que la mayor parte de la población (unos 2,4 millones de personas) estaba expuesta al desastre.⁴ Esta franja de municipios vulnerables coincide casi puntualmente con el registro que hizo el IPF de unos 36 municipios deprimidos, ubicados en la región oriental, y donde habitaba el 19 por ciento de la población nacional (Espina, 2003).⁵

En resumen, la isla comienza a mostrar «costuras» territoriales, unas revitalizadas por el constreñimiento de las políticas redistributivas que en años precedentes las habían mitigado, pero no eliminado; y otras sencillamente nuevas, en relación con el proceso de apertura económica y del peso mayor del mercado en la asignación de recursos.

³ La migración interna hacia Ciudad de La Habana está prohibida por el Decreto 217, que establece severas restricciones a la llegada de nuevos habitantes a la ciudad y autoriza las deportaciones.

⁴ Las razones de esta vulnerabilidad son aún más preocupantes que el radio de vulnerabilidad: tierra de baja calidad y salinizada, agotamiento agrícola debido a la erosión edáfica tras decenios de explotación cañera, cultivos extensivos de bajos rendimientos y dificultades para acceder a las fuentes acuíferas. En otras palabras, una situación que de continuar la presente evolución llevaría al colapso ecológico (PMA/IPF, 2001).

⁵ Desafortunadamente no hay cálculos publicados sobre pobreza en estas provincias, a excepción de los siempre sonrientes estimados del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE). Según A. Ferriol (1998), en 1996 la población en riesgo (artefacto discursivo que significa por debajo de la línea de la pobreza) era del 15 por ciento en el nivel nacional y del 22 por ciento en las provincias orientales.

Dicho de otra manera, se trata de la emergencia de fronteras internas que, como toda frontera, separan y ponen en contacto partes diferentes y desiguales, pero en una relación que supone la transferencia neta de plusvalor de una parte a la otra, y de externalidades negativas en el sentido inverso. Y supone también (y supondrá crecientemente) para La Habana y otras ciudades y regiones «luminosas» (Iñíguez, 2004) un rol metropolitano en secuencia reeditada de colonialismo interno.

La dualización de La Habana

La Habana ha sido por décadas una ciudad de problemas congelados (y omitidos) que súbitamente emergen y comienzan a ser debatidos. Es, por ejemplo, una ciudad de un contraste muy marcado entre su equipamiento de servicios de salud y educación (priorizados a toda costa y todo costo por los dirigentes cubanos) y la infraestructura urbana (viales, fondo habitacional, sistemas de acueductos y cloacales, etc.) francamente deplorable.

Al comenzar el siglo la ciudad mostraba un fondo de viviendas en estado ruinoso, con reportes de 135.000 en mal estado, 60.000 inhabitables, 289.000 ubicadas en cuarterías y barrios insalubres, etc. (Alfonso y García, 2001); ejes viales inservibles para un parque automovilístico que será predeciblemente mayor (García Pleyán, 2004); red deficiente de provisión de agua, entre otros problemas que, como anota García Pleyán, deberán incrementarse en el futuro inmediato como consecuencia de una mayor tensión por la apropiación y el uso del espacio, la mercantilización del suelo, la presión sobre el equipamiento social y la infraestructura urbana y la acentuación de las fronteras interiores de la ciudad. Everlery (2001), por su parte, muestra como el 68 por ciento de los hogares tiene un ingreso per cápita inferior a los 150 pesos, lo que les impide la adquisición de la canasta básica, y un 77 por ciento declara no poder cubrir sus gastos con sus ingresos, lo que desde el discurso oficial significa estar en «situación de riesgo» y para el resto del mundo en estado de pobreza.

En realidad hablar de La Habana como un todo funcional puede ser un error. Existen varias «Habanas», al menos dos.

- La primera, constituida por los cinco municipios costeros, representa La Habana dinámica, donde residen los poderes políticos y económicos, donde pululan y gastan los turistas, donde se ubican las firmas extranjeras y las industrias biotecnológicas, donde se realizan las mayores inversiones, y finalmente donde vive la población más capaz e insertada (formal e informalmente), que percibe ingresos tres veces superiores a los promediados en los otros diez municipios.
- La segunda, que reúne a la decena restante de municipios capitalinos, es la zona de población más vieja y con una mayor proporción de obreros, que alberga las industrias tradicionales, muchas de ellas altamente contaminantes, y hacia donde los turis-

tas raras veces van, excepto cuando en sus ómnibus refrigerados visitan el museo de Guanabacoa o acuden a algún *babalaw* prominente en Atarés.

Carlos García Pleyán (2004:112), en un agudo y grácil artículo, describe así a ambas «Habanas»:

Ya se ven síntomas de esa conformación de dos Habanas: la presentable, La Habana del norte, de la costa, la brindable al turismo, la de los monumentos históricos, los rascacielos de los años cincuenta, la del movimiento y la cultura y, más atrás, el patio trasero, los interminables y anónimos barrios que están al sur, al fondo, que no suelen aparecer ni en los planos ni en las maquetas de la ciudad. La ciudad de la luz y la de las sombras, y no sólo en sentido figurado.

En otro análisis muy sugerente, Iñiguez y Everleny (2004) han explicado las implicaciones económicas y sociales de esta dualización. Tres municipios costeros —La Habana Vieja, Plaza y Playa— acaparaban el 70 por ciento de las inversiones en toda la ciudad, y cinco (incluyendo Regla y Centro Habana) generaban el 60 por ciento de la producción mercantil. Los cuatro municipios costeros ubicados al oeste de la bahía albergaban cerca de la mitad de las microempresas, pero al mismo tiempo producían el 70 por ciento de los impuestos pagados sobre los ingresos.⁶

Las dos Habanas son la expresión espacial de los roles diversos de la ciudad de cara a los procesos de acumulación en los que se inserta. Aunque, efectivamente, en el ámbito nacional La Habana representa el tope de la nueva estructura de poderes territoriales, en términos globales no es más que una pieza subordinada con más potencialidades que relevancia real. Es tanto un centro respecto a su periferia insular, como una periferia en relación con su entorno internacional.

Y en este sentido la ciudad recibe y ofrece tributos. Subordina al resto de la isla (de alguna manera su gran *Hinterland*) y recibe alimentos, insumos, fuerza de trabajo, todos los cuales consume como factores productivos que facilitan la reproducción de la economía urbana y de sus vínculos externos. Y desde estos vínculos desde los que la ciudad recibe remesas, inversiones e ilusiones con todos sus altos costos se forja una relación que subordina el espacio urbano y lo transforma en algo irreconocible para su gente, con frecuencia segregado y alto consumidor de plusvalía, recursos naturales y valores éticos.

En este sentido es interesante anotar que la ciudad es la provincia cubana que gana más población como resultado de la migración interna (aún cuando formalmente no sea

⁶ Refiriéndose a La Habana Vieja, Núñez y García (2003:122), escribían: «Poco a poco se van introduciendo regulaciones y acciones tendientes a expulsar de ese territorio todas aquellas actividades consideradas nocivas hacia otras localizaciones urbanas. De hecho otros municipios absorben las actividades erradicadas de la zona y se ven obligados a consumir las minusvalías urbanas».

así por las restricciones legales existentes). Pero al mismo tiempo es la que pierde más población como consecuencia de la migración externa (cerca de 90.000 personas entre el 2000 y el 2005). Y es predecible que pierde una población de mayor calidad técnica y profesional que la que recibe, por lo que la ciudad estaría siendo sometida a un proceso de descapitalización en términos de recursos humanos.

El hallazgo de N. Brismat (2002) es ilustrativo de la situación de la ciudad: en una encuesta desarrollada en La Habana Vieja –un emplazamiento turístico de primer orden cuya gestión es alabada por muchas personas olvidando que la médula de su gobierno es realizada por una empresa mercantil con sensibilidad social, el paradigma del buen gobierno neoliberal–, según la autora, los jóvenes residentes en el mencionado municipio no percibían mejoras personales en el desarrollo turístico, y en cambio sufrían la enajenación del espacio y la emergencia de desigualdades que consideraban desestimulantes y de la delincuencia.

La inserción por abajo: las migraciones internas

A pesar de su visibilidad cotidiana y relevancia social, las migraciones internas en Cuba han sido un asunto muy poco discutido en las ciencias sociales, lo que ha impedido evaluar objetivamente las consecuencias demográficas de las políticas territoriales. Este silencio sociológico es el reflejo directo de la anatematización del tema por la política oficial, que ha preferido obviar las razones por las que cientos de miles de orientales que emigran a la capital engrosan por igual las filas de la policía que de los contingentes de la construcción, y se amontonan en los barrios marginales de La Habana y su periferia. Aunque esta migración ha sido estimulada por las políticas gubernamentales (contratación de fuerza de trabajo, sistemas masivos de becas estudiantiles obligatorias, servicio militar obligatorio, etc.), también ha sido fuertemente reprimida por el propio Estado cuando ha desbordado la posibilidad de ser controlada, y, en total, pobreza e ilegalidad han conducido a la emergencia de percepciones y enfoques anatematizadores en contra de los inmigrantes, que constituyen el segmento más pobre de la sociedad capitalina actual.

Aunque como anotábamos antes, haber evitado la macrocefalia capitalina fue un logro de la planificación territorial, habría que reconocer que en ello también influyó decisivamente el hecho de que La Habana haya sido históricamente la principal emisora de migrantes externos, sobre todo hacia Estados Unidos. Según un estudio (González Rego, 2001), entre 1960 y 1990 salieron de La Habana 436.000 personas, y se ubicaron en la ciudad 358.000, unas 10.000 anuales. En 1996 la ciudad creció en 29.000 habitantes, 24.000 de ellos inmigrantes principalmente de las provincias orientales, pero al mismo tiempo había perdido 10.500 que emigraron a otros países. Entre 1989 y 1993 el 74 por

ciento del crecimiento demográfico de la ciudad era por inmigración.⁷ La ONE ofrece una información más actualizada sobre los saldos migratorios habaneros que vale la pena reproducir:

Cuadro 1

Saldos migratorios en La Habana

Año	Saldo migratorio interno	Tasa* migratoria interna	Saldo migratorio externo	Tasa* migratoria externa
2000	3.972	1,8	-13.416	-6,1
2001	5.202	2,4	-15.803	-7,2
2002	5.771	2,5	-14.608	-6,6
2003	5.820	2,6	-12.471	-5,7
2004	5.673	2,6	-15.514	-7,1
2005	3.964	1,8	-15.275	-7,0

* Por mil habitantes.
Fuente: www.one.cu.

La migración de contingentes de población empobrecida desde las provincias orientales, atraídos por el espejismo de la dinámica de una ciudad turística, ha marcado a ésta con líneas fronteras que separan a los pobladores «normales» de los intrusos, más pobres, menos educados, y desde 1997 legalmente vulnerables en virtud del decreto ley (217) que penaliza el asentamiento de migrantes en la capital.

De acuerdo con González Rego y otros (1998), existían 22.254 viviendas ubicadas en barrios y focos insalubres, donde habitaban 74.371 personas, la mayor parte de ellas en condiciones de hacinamiento y un alto porcentaje sin acceso directo a servicios básicos. La abrumadora mayoría de estas personas provenía de cuatro provincias orientales, las tres ubicadas en la franja sur y Holguín.

Aunque la cifra anotada por González Rego y sus colaboradores es baja en comparación con la población de la ciudad, debe tenerse en cuenta que los controles cubanos sobre los poblamientos descontrolados son muy fuertes, y por ello es presumible que la

⁷ Estos datos contradicen tanto el discurso gubernamental como la percepción racista que considera esta migración interna como la causa de los males de la ciudad capital. Ante todo, estos números no indican en ningún momento un flujo exorbitante de migrantes, y si este flujo ha incidido en la demanda de servicios no lo es tanto por el volumen de la migración como por la pobreza y mala distribución de las inversiones sociales en la ciudad. Por otra parte, si no hubiese sido por esta inmigración, La Habana estaría hoy notablemente despoblada y con más población envejecida de la que tiene.

mayor parte de la población inmigrante prefiera sumergirse en las partes más densas del tejido urbano, donde es posible conseguir más medios de vida y gozar de la protección de redes solidarias. Lo cual por lo demás no es difícil de hacer en los intrincados barrios populares habaneros, cruzados de cuarterías, ciudadelas y casas colectivas.

Así, M. China (2002) ha calculado que entre el 50 y el 60 por ciento de los habitantes de las cuarterías de La Habana Vieja son inmigrantes orientales. Como se conoce, este es un municipio que tiene un fondo habitacional muy deteriorado y congestionado (el 50 por ciento de las viviendas son en realidad habitaciones ubicadas en cuarterías, donde vive el 60 por ciento de la población) y es considerado como zona de catástrofe permanente por la ocurrencia de 2/2,5 derrumbes cada tres días. El 10 por ciento de los hogares ubicados en cuarterías no tenía servicio sanitario, y un 20 por ciento lo tenía compartido y fuera de la casa. Esta población mostraba índices muy altos de HIV, alcoholismo e intentos de suicidio, y en otra consulta realizada los entrevistados opinaban que el traslado a La Habana había significado para ellos una degradación habitacional.

En una investigación realizada por Dilla y otros (2001) en un municipio fronterizo con la ciudad de La Habana –San José de las Lajas– se halló una alta población de inmigrantes orientales que estaban ocupados en los trabajos agropecuarios más duros y peor pagados y vivían en asentamientos irregulares en torno a la ciudad. Tenían un promedio de permanencia en el municipio de unos dos años hasta que se movían definitivamente hacia la capital. Algunos de estos asentamientos –como El Cafetal– mostraban condiciones de habitabilidad muy poco apropiadas. La franja de migrantes orientales constituía alrededor del 10 por ciento de los cerca de 60.000 habitantes que residían en el municipio. Conformaban no solamente la franja más pobre de la población municipal, sino también un segmento expuesto a la discriminación, al quedar inscritos en un estereotipo negativo que los identificaba como personas poco educadas, agresivas y tendientes a la delincuencia, aunque en realidad era un sector clave para la economía local, en particular en sus áreas agrícola y ganadera.

Algunas ideas para el debate

Nada de lo aquí afirmado indica que estemos ante un destino sin elecciones. Solamente hemos discutido lo que estaría sucediendo y lo que debe suceder si se mantienen las actuales condiciones. Es pensable que acciones más enérgicas e innovadoras pueden revertir el empobrecimiento de muchas regiones, integrar mejor el desarrollo urbano en La Habana y otras ciudades⁸ y manejar la migración interna de manera más razonable, todo

⁸ Es interesante anotar en este sentido las experiencias del programa Agenda 21, realizado en algunas ciudades intermedias con el apoyo del PNUD. Al efecto puede consultarse a Benavides y otros, 2004 y Rosell, 2004.

lo cual es hoy causa de injusticia social. Y por supuesto que todo ello apuntaría a una relación más amistosa entre justicia social y territorios. Las ciencias sociales tienen aquí mucho que hacer, pero hacerlo implica romper numerosos tabúes, unos teóricos y otros políticos, y colocar sobre la mesa una producción intelectual que dé cuenta de la complejidad de este asunto y plantee nuevas propuestas de acciones.

Hay al menos cuatro aspectos que pudieran resultar claves en cualquier investigación sobre la emergencia de fronteras en los niveles regional y urbano en Cuba.

- Un primer tema está relacionado con la calidad de esas fronteras. Hasta el momento el proceso de creación de fronteras espaciales ha sido explicado con una alusión muy fuerte y en ocasiones única a indicadores socioeconómicos (niveles de ingresos, tipos de empleos, calidad de las viviendas, acceso a los servicios, etc.), pero se omiten otras variables que pudieran resultar claves, principalmente derivadas de las condiciones étnico/culturales de las personas colocadas a ambos lados de las fronteras. Con seguridad una investigación más sostenida sobre el tema arrojaría la superposición de los binomios antitéticos (afluentes/pobres, educados/poco educados, orientales/capitalinos, blancos/negros, etc.) y por consiguiente nos hablaría de un proceso de una mayor densidad ideológica.
- Esta «complejización» del tema también pudiera llevarnos a otra pregunta acerca de los límites de la delimitación de los espacios urbanos en una ciudad como La Habana. Sin lugar a dudas la exposición de la ciudad al mercado mundial ha generado en sus barrios una recuperación de los contenidos sociales tradicionales. De manera, por ejemplo, que el aristocrático barrio de Miramar recupera su abolengo al calor del establecimiento de firmas comerciales, viviendas de empresarios, tiendas exclusivas para compras en moneda dura y hoteles de lujo, mientras que Atarés se torna más pobre, sucio y hacinado. Pero es lícito preguntarnos hasta dónde pueden profundizarse estas fronteras urbanas en una sociedad que vivió el proyecto redistributivo más radical del continente.
- Otro tema es *el problema de las funcionalidades actuales y potenciales de los espacios socioterritoriales* constitutivos de la nación. Como antes decíamos, los territorios se conectan entre sí de la misma manera como los más aventajados se conectan con el mercado mundial: de manera subordinada y transfiriendo hacia «los centros» plusvalor neto, sea este en bienes, servicios, fuerza de trabajo o información. ¿En qué medida estas regiones y barrios «oscuros» continúan siendo funcionales a la reproducción nacional y/o urbana? Y por supuesto, ¿cuáles son las implicaciones que esto tiene para la política y para las políticas?
- Finalmente, creemos que hay que meditar en torno al tema del *desarrollo local/urbano*: cómo pensarlo de manera concreta en cada territorio a partir de un balance

de recursos disponibles y hacerlo desde la compleja dimensionalidad que el tema exige en los ámbitos institucionales, tecno/económico, sociales, ambientales y políticos. En el primer sentido, esto obliga a «aterrizar» algunos eslóganes como el muy socorrido «desarrollo local endógeno» (Hernández, 1999), en particular cuando nos referimos a regiones con *stocks* de recursos (humanos, naturales y construidos) insuficientes, y donde es aconsejable fuertes transferencias de recursos desde el ámbito central o la cooperación internacional. En segundo lugar, plantea la necesidad de pensar el desarrollo local/territorial como el resultado de la interacción de actores contradictorios, sean estos provenientes del Estado, del mercado o de las comunidades. Será necesario imaginar e inventar alianzas que no solamente impliquen a los mecanismos antes mencionados con sus lógicas (acumulación de poder público, maximización de ganancias, expectativas de ayuda mutua) y formas de acción propias (políticas públicas, estrategias de acumulación y prácticas sociales), sino a las mismas relaciones entre las instituciones estatales, mediante planes concertados y mancomunidades municipales que podrían favorecer acciones conjuntas y de mayor efectividad en la gestión y el manejo de los recursos.

Y por supuesto, hay que partir de considerar la necesidad de romper con los «viejos odres» de la perspectiva formal/territorial. De la misma manera que hace tres décadas la división político-administrativa desplazó los énfasis, al decir de S. Baroni (2002:29) «hacia una realidad política y administrativa bien concreta», hoy la historia recupera sus espacios y revalida regiones que cruzan, separan, unen o fragmentan las unidades instauradas en 1976. Obviar este dato de la realidad puede conducir a identificaciones erróneas de los espacios, y a creer que una provincia es «dinámica» cuando solamente lo es una parte de ella vinculada a partes de otras, y todas ellas constituyendo un nuevo espacio social con sus flujos y corredores propios. Probablemente era esto lo que tenía en mente la dirigencia política cubana cuando anunció la necesidad de una nueva división político/administrativa.

Pero este asunto, como muchas otras acciones que podrían adoptarse en función de un desarrollo territorial más equilibrado, es otro tema que no podemos tratar aquí. Y que implicaría inevitablemente no solo una voluntad política para reconocer la existencia del problema, sino también para pensar la solución de la única manera posible para que el manejo sea eficiente y eficaz: sobre las bases de una participación democrática y pluralista. Es un reto realmente muy grande para todos —políticos, técnicos, científicos sociales— y una oportunidad para imaginar un mejor futuro para la sociedad cubana que los que podrían deparar tanto la mano ciega del mercado como la prepotencia de funcionarios inapelables.

Referencias bibliográficas

- Alfonso, A. y A. García** (2001). «Lo esencial en el nuevo esquema de la Ciudad de La Habana», *Planificación Física-Cuba*, n° 1, La Habana.
- Álvarez, Concepción** (2001). «Sistema de asentamientos urbanos: teoría, aplicaciones y retos», *Planificación Física-Cuba*, n° 2, pp. 60-68, La Habana.
- Baroni, Sergio** (2002). «Necesidad y complejidad de las políticas para los sistemas de asentamientos humanos», *Planificación Física-Cuba*, n° 1, La Habana.
- Benavides, Aleida** y otros (2004). «Santa Clara y sus retos hacia un desarrollo sostenible», en H. Dilla, comp., *Globalización e intermediación urbana en América Latina*, Santo Domingo, Flacso.
- Brismat, Nivia** (1999). «Integración patrimonio/turismo en el centro histórico de la ciudad», en *Ciudad y cambio social en los 90s*, pp. 61-80, Universidad de La Habana.
- Chinea, Madelín** (2002). «Ideas para un modelo de intervención en la vivienda de interés social», *Planificación Física-Cuba*, n° 1, La Habana.
- Dilla, Haroldo** (1998). «¿Por qué necesitamos municipios más fuertes?», en R. Dávalos, comp., *Desarrollo local y descentralización en el contexto urbano*, pp. 32-41, Universidad de La Habana.
- Dilla, Haroldo** (2001). *Local Government and Economic and Social Change*, Ottawa, Focal.
- Dilla, Haroldo** (2006). «Hugo Chávez y Cuba: subsidiando posiciones fatales», *Nueva Sociedad*, n° 205, septiembre-octubre, Buenos Aires.
- Dilla, Haroldo y S. de Jesús** (2004). «Intermediación urbana fronteriza en República Dominicana», en H. Dilla, comp., *Globalización e intermediación urbana en América Latina*, Santo Domingo, Flacso.
- Dilla, Haroldo** y otros (2001). «Los agobios de la industrialización periférica en el municipio cubano San José de las Lajas», en H.J. Burchard y H. Dilla, eds., *Mercados globales y gobernabilidad local*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Espina, Mayra** (2003). «Territorialización de la desigualdad y reestratificación de los ingresos», en L. Witte, ed., *Seguridad social en Cuba*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Espina, Mayra** (2004a). «Reestratificación y desigualdad», en L. Iñiguez y O. Everlery, eds., *Heterogeneidad social en la Cuba actual*, La Habana, Centro de Estudios de Salud y Bienestar Humanos.
- Espina, Mayra** (2004b). «Social Effects of Economics Adjustments: Inequalities and Trends Towards Greater Complexities in Cuban Society», en J. Domínguez, O. Everlery y Lorena Barbería, eds., *The Cuban Economy at the Start of the Twenty-First Century*, pp. 209-265, Cambridge, Harvard University.
- Ferriol, Ángela** (1998). «Pobreza en condiciones de reforma económica», *Investigaciones económicas*, año 4, n° 1, pp. 12-26, La Habana.
- García Pleyán, Carlos** (2004). «La Habana 2050», en H. Dilla, comp., *Globalización e intermediación urbana en América Latina*, pp. 99-122, Santo Domingo, Flacso.
- González Rego, Raúl** (2001). «Migraciones hacia La Habana: efectos en la conformación de su ambiente social», *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, n° 94, agosto, Universidad de Barcelona.
- González Rego, Raúl** y otros (1998). «Una primera aproximación al análisis espacial de los problemas socioambientales en los barrios y focos insalubres en la Ciudad de La Habana», en R. Dávalos, ed., *Desarrollo local y descentralización en el contexto urbano*, pp. 126-140, Universidad de La Habana.

Guzón, Ada y R. Dávalos (1999). «Asentamientos poblacionales: una visión necesaria para el desarrollo», en R. Dávalos y A. Hernández, eds., *Ciudad y cambio social en los 90s*, Universidad de La Habana.

Hernández, Aymara (1999). «¿De qué desarrollo local estamos hablando?», en R. Dávalos, ed., *Ciudad y cambio social en los 90s*, Universidad de La Habana.

Iñíguez, Lucía (2004). «Desigualdades espaciales en Cuba», en L. Iñíguez y O. Everlery, eds., *Heterogeneidad social en la Cuba actual*, Universidad de La Habana, Centro de Estudios de Salud y Bienestar Humanos.

Iñíguez, Lucía y O. Everlery (2004). «Territorio y espacio en las desigualdades sociales de la provincia Ciudad de La Habana» en *Quince años del CEEC*, pp. 12-28, La Habana, Editorial Félix Varela.

Mena, José (2001). «El sector del turismo en Cuba», *Planificación Física-Cuba*, n° 2, La Habana.

Mesa Lago, Carmelo (2003). «La globalización y la seguridad social en Cuba: diagnóstico y necesidad de reformas», en Mauricio de Miranda, ed., *Cuba: reestructuración económica y globalización*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano.

Núñez, R. y C. García (2003). «La Habana se rehace con plusvalías urbanas», *Cultura y Desarrollo*, n° 2, enero-junio, La Habana.

Programa Mundial de Alimentos e Instituto de Planificación Física –PMA/IPF (2001). *Análisis y cartografía de la vulnerabilidad y la inseguridad alimentaria en Cuba*, La Habana.

Rosell, Pedro (2004). «Bayamo: una ciudad en desarrollo», en H. Dilla, comp., *Globalización e intermediación urbana en América Latina*, Santo Domingo, Flacso.