

# Justicia social y re-territorialización en Cuba

Haroldo Dilla Alfonso<sup>1</sup>

Aunque de relativamente reciente aparición en el debate cubano, la relación entre la justicia social y el territorio es actualmente un tema de mayor relevancia tanto para entender el desplazamiento de la primera en la geografía como para explicar los vínculos entre las formas espaciales y los procesos sociales, la recomposición de las estructuras de poder desde las regiones y la emergencia de nuevas formas de economía política.

Esta ponencia intenta dar cuenta de algunas de estas relaciones en la Cuba contemporánea, dando por sentado que los análisis que aquí realizo sobre el tema no omiten la relevancia crucial de la evaluación más común en la sociología cubana desde la perspectiva socio/clasista<sup>2</sup>. En última instancia ambas dimensiones de la justicia social están fuertemente relacionadas, en la misma medida en que toda acción humana –incluidas la producción, la distribución y el consumo- transcurre en espacios socialmente construidos cuya transformación ha sido uno de los principales medios de sobrevivencia del capitalismo contemporáneo.

El significado de las desigualdades territoriales en Cuba ha sido resaltado a lo largo de la última década por autores como González Rego, Et Al (1998), Dilla (1998; 2001), Guzón y Dávalos, (1999), Espina (2003; 2004<sup>a</sup>), García Pleyán (2004), Iñíguez y Everlery (2004) e Iñíguez (2004) entre otros. Un punto de coincidencia en ellos ha sido haberse

---

<sup>1</sup> El autor es investigador del programa FLACSO/República Dominicana, donde coordina el área de estudios fronterizos y de desarrollo local. Dilla@verizon.net.do.

<sup>2</sup> Desde posiciones de partidas diferentes –y con asombrosamente diferentes puntos de llegada- varios autores cubanos han examinado el problema de las desigualdades sociales desde una perspectiva socio/clasista. Entre otros pueden ser mencionados de manera destacada Togores (2004); Añé (2000) y Ferriol (1998). Un balance sugerente de los posicionamientos teóricos sobre el tema ha sido realizado por Espina (2004).

despojado del argumento sobre “la herencia del pasado que aún subsiste” (apostilla vergonzante muy usual en muchas parcelas de la academia cubana) y percibir el asunto como un problema de reciente manufactura, aún cuando existan mayores disparidades a la hora de remitir las causas a sus orígenes (la crisis o las políticas de recuperación) o de evaluar sus efectos sistémicos.

Como es de esperarse, no aspiro a dar respuesta a todas las preguntas que estos y otros autores han ido formulando a lo largo de una década y desde perspectivas metodológicas muy diversas. En cambio, intentaré discutir los que considero son puntos relevantes del asunto que nos compete a partir de tres acápites. El primero se refiere a las condiciones específicas en que tiene lugar la re-territorialización de Cuba, la manera como mercado y estado intervienen en este proceso y los posibles resultados futuros. En segundo lugar me aproximaré más concretamente al comportamiento de las desigualdades regionales y las relaciones que se establecen entre estas regiones a partir de probables modalidades de intercambio desigual<sup>3</sup>. Por último, me detendré en algunas consideraciones sobre el problema de las migraciones internas y sus posibles evoluciones.

**Las nuevas tendencias del reordenamiento territorial.** Aún cuando haya sido a expensas de un artificial excedente económico derivado del subsidio soviético (y como veremos de un peculiar comportamiento de la emigración externa), habría que reconocer los logros del ordenamiento territorial y del sistema de asentamientos humanos previos a la crisis y su efecto positivo sobre la justicia social.

---

<sup>3</sup> El concepto intercambio desigual está directamente tomado de Enmanuel (1972) y definido como “todo proceso de intercambio económico que implica la transferencia regular de plusvalor de una parte a la otra”. No obstante, se hace un uso laxo, no necesariamente apegado a todas las consideraciones metodológicas del concepto en Enmanuel.

Las 14 provincias y 169 municipios se organizaban en relación con un sistema de asentamientos humanos que Álvarez (2001) define como “...la articulación espacial entre la producción y el consumo” y que contaba con algo menos de 7 mil asentamientos distribuidos en cuatro niveles:

1. Una ciudad capital que funcionaba 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, aquí residía alrededor del 20% de la población nacional.
2. Una red de 13 ciudades intermedias, casi todas capitales provinciales (en un país donde las provincias son efectivamente lugares de gobierno), con funciones económicas y administrativas en relación con áreas radiales tributarias de entre 6 y 10 mil 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 80s reunían el 20% de la población nacional, fueron las que más crecieron, y donde proporcionalmente se realizaron las mayores inversiones. Entre 1975 y 1985 se crearon en estas ciudades un total de 74 mil nuevos puestos de trabajo.
3. Un total de 142 ciudades menores (en torno a los 20 mil 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% de la población nacional.

4. Una denominada “franja base” compuesta de población dispersa y una miríada de asentamientos urbanos y rurales que reúne a cuatro millones de personas y cerca de un 40% 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, la franja de base había experimentado hacia el 2000 una importante transformación interna al reducir sus componentes de población dispersa y en asentamientos de menos de 200 habitantes (Guzón y Dávalos, 1999; Álvarez, 2001).

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 que la gente común se beneficiaba de una fuerte movilidad social y ofrecía a cambio una estricta lealtad política.

Aunque formalmente muchos aspectos de este ordenamiento siguen funcionando como hace tres lustros (un resultado de la inercia legal/institucional), la dinámica actual altera sustancialmente el marco sistémico y genera tendencias de cambio cuyo componente determinante es 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 por un lado y las llanuras agrícolas circundantes (provincia de la Habana, 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- 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 re-territorialización en Cuba opera en un contexto de fuerte presencia estatal, lo que ha mostrado tener muchas ventajas, pero también algunas desventajas 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 cuales 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, al desarrollo de actores locales (desde la economía o la política) y finalmente potencian la fragmentación y la vulnerabilidad territoriales. Es realista creer que cuando la actual omnipresencia estatal desaparezca –sea en un proceso de transición acelerada 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.

**Lejos y cerca: las 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.

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 los 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).

Como puede colegirse de las menciones anteriores, algunas de estas regiones eran insignificantes económicamente hace dos décadas y ahora experimentan procesos de valorización o revalorización. Y 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 submercado soviético) o ciudades intermedias en proceso de industrialización.

Sin lugar a dudas los casos extremos de revalorización y de devaluación son respectivamente la franja de costa norte que corre desde la Habana hasta Varadero y la empobrecida franja sur oriental.

En la primera coexisten favorablemente los dos polos turísticos más importantes del país, 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 Habana (19% de la población nacional) se concentraba hacia el 2002 el 43% del PIB, el 60% de la producción mercantil, el 57% de las inversiones, el 33% de las camas hospitalarias, el 30% de los médicos y el 28% tanto de los universitarios como de las habitaciones hoteleras, a nivel nacional (Iñíguez y Everleny, 2004; García Pleyán; 2004).

En la segunda encontramos 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.

Una comparación de ambas regiones basada en la estadística formal es virtualmente imposible debido al hecho de que la producción estadística se realiza al nivel provincial, y en realidad aquí no hablamos de provincias, sino de zonas contenidas en provincias y que al mismo tiempo poseen fragmentos de varias provincias. Pero si adoptáramos el criterio de comparar dos provincias “paradigmáticas”, por ejemplo Ciudad de la Habana y Guantánamo, tendríamos una aproximación solo relativa e indicativa de una desigualdad más moderada que la que realmente ocurre. Así, la cantidad de habitantes por médico en Guantánamo es el doble de la que muestra La Habana (aunque en ambos casos muy satisfactoria) y en cuanto a estomatólogos es un tercio mayor, mientras que el gasto per cápita de seguridad social y el salario medio son casi un 10% menor en Guantánamo (Álvarez, 2001).

Se trata de una visión muy parcial de la desigualdad por varias razones. Una es que la estadística oficial no construye indicadores cruciales (o al menos no los publica) como pudieran ser la captación de remesas o los ingresos diversos en dólares o dolarizados, en lo cual la Habana sería favorecida. Otra, que las políticas sociales que alimentan estas estadísticas intentan compensar la desigualdad económica con servicios sociales equitativos y la provisión de subsidios (por ejemplo el pago de salarios a los miles de trabajadores azucareros cesantes por el cierre de sus vetustos ingenios azucareros) cada vez más reñidos con la escualidez del excedente económico, como ha demostrado Mesa Lago en varias oportunidades (Mesa lago, 2003). Una deducción elemental sería que la puesta en práctica de estas políticas alivia, pero no resuelve, el problema de la desigualdad regional, pero que, como antes anotaba, su desaparición, sin otras acciones compensatorias, sería catastrófica para estas regiones en regresión.

Debe tenerse en cuenta que hay regiones deprimidas en Cuba que pudieran resultar inviables en poco tiempo si no se adoptaran acciones correctivas en términos físico/geográficos y económicos, todas de alto costo. 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 (Las Tunas, Holguín, Granma, Santiago de Cuba y Guantánamo), el 81% 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<sup>4</sup>. Esta

---

<sup>4</sup> 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

franja de municipios vulnerables coincide casi puntualmente con el registro que hizo el Instituto de Planificación Física (IPF) de unos 36 municipios deprimidos, ubicados en la región oriental, y donde habitaba el 19% de la población nacional (Espina, 2003)<sup>5</sup>.

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.

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 (y supondrá crecientemente) para La Habana y otras ciudades y regiones “luminosas” (Iñiguez, 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 mil en mal estado, 60 mil inhabitables, 289 mil ubicadas en cuarterías y

---

palabras, una situación que de continuar la presente evolución conllevaría al colapso ecológico (PMA/IPF, 2001).

<sup>5</sup> 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 Ferriol (1998) en 1996 la población en riesgo (artefacto discursivo que significa por debajo de la línea de la pobreza) era del 15% a nivel nacional y del 22% en las provincias orientales.

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. Everleny (2001), por su parte, muestra como el 68% de los hogares tienen un ingreso per cápita inferior a los 150 pesos, lo que les impide la adquisición de la canasta básica y un 77% declaran 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 turistas raras veces van, excepto cuando visitan en sus ómnibus refrigerados al museo de Guanabacoa o acuden a algún babalaw prominente en Atarés. Carlos García Pleyán (2004; pag. 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 50, 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, Iñíguez 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% de las inversiones en toda la ciudad; y cinco (incluyendo Regla y Centro Habana) generaban el 60% 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% de los impuestos pagados sobre los ingresos<sup>6</sup>.

Las dos Habanas son la expresión espacial de los roles diversos de la ciudad de cara a los procesos de acumulación a los que se inserta. Aunque efectivamente a nivel 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

---

<sup>6</sup> Referidos a la Habana Vieja, Núñez y García (2003, p 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.”

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 al espacio urbano y le transforma en algo irreconocible para su gente, con frecuencia segregado y alto consumidor de plusvalía, recursos naturales y valores éticos.

No es casual, por ende, el hallazgo de Brismat (2002) 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, la emergencia de desigualdades que consideraban desestimulantes y de delincuencia.

**La inserción por abajo: las migraciones internas.** A pesar de su visibilidad cotidiana relevancia social, las migraciones internas en Cuba ha 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 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 tan sustancioso como poco conocido (González Rego, 2001) entre 1960 y 1990 salieron de la Habana 436 mil personas, y se ubicaron en la ciudad 358 mil, unos diez mil anuales. En 1996 la ciudad creció en 29 mil habitantes, 24 mil de ellos inmigrantes principalmente de las provincias orientales, pero al mismo tiempo había perdido 10,5 mil que emigraron a otros países. Entre 1989 y 1993 el 74% del crecimiento demográfico de la ciudad era por inmigración<sup>7</sup>.

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 fronterizas que separan a los pobladores “normales” de los intrusos, más pobres, menos educados y desde 1997 legalmente vulnerables en virtud de un decreto ley (217) que penaliza el asentamiento de migrantes en la capital.

De acuerdo con González Rego, Et Al (1998) existían 22 254 viviendas ubicadas en barrios y focos insalubres, donde habitaban 74 371 personas, la mayor parte de las cuales en condiciones de hacinamiento y un alto porcentaje sin acceso directo a servicios básicos. La abrumadora mayoría de estas personas provenían de cuatro provincias orientales, las tres ubicadas en la franja sur y Holguín.

---

<sup>7</sup> Estos datos contradicen tanto el discurso gubernamental como la percepción racista que considera a 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 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.

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 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 hacerlo en los intrincados barrios populares habaneros, cruzados de cuarterías, ciudadelas y casas colectivas.

Así, China (2002) ha calculado que el 50/60% 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% de las viviendas son en realidad habitaciones ubicadas en cuarterías, donde vive el 60% de la población) y el municipio es considerado como zona de catástrofe permanente por la ocurrencia de 2/2,5 derrumbes cada tres días. El 10% de los hogares ubicados en cuarterías no tenía servicio sanitario, y un 20% 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 opinaban que el traslado a la Habana había significado para ellos una degradación habitacional.

En una investigación realizada por Dilla Et. Al. (2001) en un municipio fronterizo con la ciudad de La Habana –San José de las Lajas- 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 muy poco apropiadas de habitabilidad. La franja de migrantes orientales constituía cerca del 10% de los cerca de 60 mil habitantes que habitaban en el municipio.

Un vicepresidente del Consejo de Administración de San José de las Lajas declaraba en una entrevista que los orientales migrantes constituían el principal problema local debido a los empleos que ocupaban y sus “temperamentos” agresivos, lo que los convertía en un factor potencial de incremento de la criminalidad en el pueblo. Una opinión no muy diferente a la que tenía el jefe de las fuerzas armadas dominicanas sobre los haitianos: la principal amenaza a la seguridad nacional (Soto, 2003). Y en cualquier caso, haitianos y orientales representaban el segmento social y étnico inferior de sus sociedades receptoras.

**Una nueva agenda para investigar:** 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 ciudades<sup>8</sup> y manejar la migración interna de manera más razonable, todo 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 de cuenta de la complejidad de este asunto y plantee nuevas propuestas de acciones que evidentemente no podrán ir de la mano, ni de la planificación estatalista centralizada y autoritaria, ni del libre juego del peligrosamente díscolo mercado.

Ante todo hay que romper con los “viejos odres” de la perspectiva territorial. De la misma manera que hace tres décadas la división político administrativa desplazó los

---

<sup>8</sup> 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, Et. Al. (2004) y Rosell (2004).

énfasis, al decir de Baroni (2002, p 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 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. No hay posible investigación sobre este tema si no se produce una búsqueda de información empírica suficiente.

Sin la menor intención de ser exhaustivo, imagino algunas preguntas imprescindibles.

En primer lugar *el problema de las funcionalidades actuales y potenciales de los espacios socioterritoriales* constitutivos de la nación. Como antes decía, los territorios se conectan entre si 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 éste en bienes, servicios, fuerza de trabajo o información.

Un primer grupo de problemas surge en relación con la direccionalidad tempo/espacial de los relacionamientos interregionales de los nuevos espacios socio/territoriales. En la misma medida en que el proceso de reforma económica cubana está en una fase muy preliminar, y el país debe avanzar hacia una economía con mayor presencia del mercado y liberalización económica, podríamos pensar que el actual esquema de relacionamientos inter-regional debe transformarse, y que muchas de las relaciones actuales transitarían al ámbito externo, con el consiguiente surgimiento de regiones bi/trans/nacionales.

A los cubanos pudiera interesarles la idea de que en algunos casos estas regiones económicas transnacionales favorecerían a las regiones cubanas, erigidas en las partes dominantes y más favorecidas. Sería el caso, por ejemplo de una migración haitiana a la isla como compensación al envejecimiento de la población cubana. Cuba podría aprovecharse de una fuerza de trabajo óptima en términos etéreos y barata, tal y como hizo hasta la década del 30 o como lo sigue haciendo la vecina República Dominicana. Pero esto solo sería una modalidad, y probablemente no la más usual. Lo más común pudiera ser la subordinación de regiones insulares a otras regiones o ciudades más capacitadas para competir. Este es el caso por ejemplo de la eventual conformación de un complejo urbano binacional entre dos antagonistas tan marcadas como La Habana y Miami.

A pesar de las estridencias de ambas retóricas oficiales, la Habana y Miami son en la actualidad dos ciudades fronterizas que transitan hacia una fuerte relación de interdependencia. Para muchos fines –de consumo, culturales, afectivos- Miami es para la mayoría de los habaneros más cercana e íntima que lo que puede ser, para poner un ejemplo, Camaguey. Cuando el actual diferendo político sea superado y finalmente el bloqueo se extinga, estas relaciones van a ser más intensas e implicarán mayores flujos interurbanos, relacionamientos económicos y concertaciones institucionales para manejos de temas comunes. Esto podría dar lugar al surgimiento de un complejo urbano binacional, similar a los que existen en otras franjas fronterizas y que han sido explicadas por Herzog (1990), Ehelers y Buursink (2000), y Dilla y de Jesús (2004).

El uso de términos como “ciudades gemelas” o “ciudades hermanas” no debe llamar a engaños. Excepto en lugares de similares niveles de desarrollo y con fuerte asistencia estatal (como ha sucedido en Europa), las relaciones urbanas binacionales implican flujos desiguales de valores en los que unos sobreviven y otros ganan. Por las razones que hemos

explicado anteriormente, La Habana tendría que afrontar una liberalización de sus relaciones con Miami y otras ciudades del sur norteamericano con más atractivos que capacidades de negociación, y muchas de sus actuales fortalezas (por ejemplo, su principal recurso: el valor de su suelo) pudieran desvanecerse en medio de avalanchas especulativas y hambres financieras.

Otra serie de preguntas se vinculan al tema del *desarrollo local*, como pensarlo de manera concreta en cada territorio partir de un balance de recursos disponibles y hacerlo desde la compleja dimensionalidad que el tema exige en los ámbitos institucional, tecno/económico, social, ambiental y político. En el primer sentido, esto obliga a “aterrizar” algunos paradigmas como el muy socorrido del “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.

Con seguridad caben muchas otras preguntas y aún más respuestas acerca de este largo camino donde lo único cierto parece ser que hay muy poco espacio para marchas

triunfales teleológicas, sea de la mano del mercado o de los mesías redentores. Pero es un precio que vale la pena pagar por la consecución de una sociedad más justa, en contraposición tanto a la inequidad como a la pobreza distribuida, y que tendrá en los territorios un espacio social de experimentación y construcción.

Santo Domingo/Ciudad México, abril 2005.

### **Literatura citada.**

Alfonso, A. y A. García (2001). “Lo esencial en el nuevo esquema de la Ciudad de la Habana”, *Planificación Física-Cuba*, La Habana, no 1.

Álvarez, Concepción (2001). “Sistema de asentamientos urbanos: teoría, aplicaciones y retos”, *Planificación física-Cuba*, Num. 2, La Habana, pp 60-68.

Añé, Lía (2000). “La reforma económica y la economía familiar en Cuba”, *Reforma económica y cambio social en América Latina* (Edit. por M. de Miranda), TM Editores, Bogotá; pp 509-535.

Benavides, Aleida, Et. Al. “Santa Clara y sus retos hacia un desarrollo sostenible”. en *Globalización e intermediación urbana en América Latina*, (comp. Por H. Dilla), FLACSO, Santo Domingo.

Baroni, Sergio (2002). “Necesidad y complejidad de las políticas para los sistemas de asentamientos humanos”. *Planificación Física-Cuba*, No 1, La Habana.

Brismat, Nivia (1999). “Integración patrimonio/turismo en el centro histórico de la ciudad”. *Ciudad y cambio social en los 90s*, Universidad de la Habana, pp 61-80.

China, Madelín (2002). “Ideas para un modelo de intervención en la vivienda de interés social”, *Planificación física-Cuba*. No 1. La Habana.

Dilla, Haroldo (1998) ¿Por qué necesitamos municipios más fuertes?. *Desarrollo local y descentralización en el contexto urbano*, (Comp. por R. Dávalos), Universidad de la Habana, pp 32-41.

(2001) *Local Government and Economic and Social Change*. FOCAL, Ottawa.

Dilla, Haroldo, Et. Al (2001) “Los agobios de la industrialización periférica en el municipio cubano San José de las Lajas”, *Mercados Globales y gobernabilidad local* (Edit. por H. J. Burchard y H. Dilla), Nueva Sociedad, Caracas.

y S. de Jesús (2004) “Intermediación urbana fronteriza en República Dominicana” en *Globalización e intermediación urbana en América Latina*, (comp. Por H. Dilla), FLACSO, Santo Domingo.

Ehelters, N and J. Buursink (2000). “Binational Cities: People, Institutions and Structures”. En: *Borders, Regions and People* (Edit. By M. Van der Velde and H. Van Houtum). Pion Limited, London.

Emmanuel, Arghiri (1972). *El intercambio desigual*, Siglo XXI editores, México.

Espina, Mayra (2003). “Territorialización de la desigualdad y reestratificación de los ingresos”. *Seguridad social en Cuba*, (edit. por L. Witte), Nueva Sociedad, Caracas.

(2004). “Reestratificación y desigualdad”, *Heterogeneidad social en la Cuba actual*, (Edit. por L. Iñiguez y O. Everleny), Centro de Estudios de Salud y Bienestar Humanos, La Habana.

(2004<sup>a</sup>) “Social Effects of Economics Adjustments: Inequalities and Trends Towards Greater Complexities in Cuban Society.” *The Cuban Economy at the Start of the Twenty-First Century* (Edit by J. Domínguez, O. Everleny and Lorena Barbería). DRCLAS, Harvard University, Cambridge, pp 209-265.

Ferriol, Angela (1998). “Pobreza en condiciones de reforma económica”. *Investigaciones económicas*, año 4, No. 1, La Habana, pp 12-26.

García Pleyán, Carlos (2004). “La Habana 2050”. *Globalización e intermediación urbana en América Latina* (Edit. por H. Dilla), FLACSO, Santo Domingo, pp 99-122.

González Rego, Raúl (2001). “Migraciones hacia La Habana: efectos en la conformación de su ambiente social” *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, No 94, agosto, Universidad de Barcelona.

Et. Al. (1998). “Una primera aproximación al análisis espacial de los problemas socioambientales en los barrios y focos insalubres en la Ciudad de la Habana” *Desarrollo local y descentralización en el contexto urbano* (edit por R. Dávalos), Universidad de la Habana. Pp 126-140.

Guzón, Ada y R. Dávalos (1999). “Asentamientos poblacionales: una visión necesaria para el desarrollo” *Ciudad y cambio social en los 90s*, (Edit. por R. Dávalos y A. Hernández), Universidad de la Habana.

Hernández, Aymara. (1999). “¿De que desarrollo local estamos hablando?”. En *Ciudad y cambio social en los 90s*. (Edit. por R. Dávalos), Universidad de la Habana.

- Herzog, Lawrence (1990). *Where North Meets South*, University of Texas, Austin.
- Iñíguez, Lucía (2004). “Desigualdades espaciales en Cuba”, En *Heterogeneidad social en la Cuba actual*, (edit. por L. Iñíguez y O. Everleny), *Centro de estudios de Salud y Bienestar Humanos*, Universidad de la Habana.
- Iñíguez, Lucía y O. Everleny (2004) “Territorio y espacio en las desigualdades sociales de la provincia Ciudad de la Habana” *Quince años del CEEC*, Editorial Félix Varela, La Habana, pp 12-28.
- Mena, José (2001). “El sector del turismo en Cuba”. *Planificación física-Cuba*, No 2, La Habana.
- Mesa Lago, Carmelo (2003). “La globalización y la seguridad social en Cuba: diagnóstico y necesidad de reformas” *Cuba: reestructuración económica y globalización* (Edit. por Mauricio de Miranda), Centro Editorial Javeriano, Bogotá.
- Núñez, R. y C. García “La Habana se rehace con plusvalías urbanas”, *Cultura y desarrollo*, no 2, enero-junio. La Habana.
- 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 *Globalización e intermediación urbana en América Latina*, (comp. Por H. Dilla), FLACSO, Santo Domingo.
- Soto, José Miguel (2003). “La frontera en la agenda de seguridad, defensa y desarrollo nacional del estado dominicano”. *La frontera*, SEFA, Santo Domingo.
- Togores, Viviana. “Ingresos monetarios de la población, cambios en la distribución y efectos sobre el nivel de vida”. *Quince años del CEEC*. Editorial Félix Varela, La Habana; pp 112-135.