

Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial

National of Territorial Ordering Scheme

Emigdia del Carmen Bermúdez - Mulet
Instituto de Planificación Física

RESUMEN

El Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial es el instrumento de planeamiento realizado con la participación de los organismos de la Administración Central del Estado, entidades nacionales y criterios de los consejos de la Administración Provincial, que a partir de una visión estratégica de largo plazo ofrece propuestas integrales de distribución de las fuerzas productivas y del ordenamiento de las estructuras territoriales de carácter socio-económico, político-administrativo y ambiental.

El proceso de trabajo se centró en la utilización de espacios de discusión y los resultados obtenidos en investigaciones precedentes y de otros eventos participativos. En su aplicación se combinaron varios métodos y técnicas: el análisis documental, la observación de la realidad, la consulta a expertos, la prospectiva territorial, la matriz de impactos cruzados, la multiplicación aplicada a una clasificación, la matriz de combinaciones binarias para la ponderación de los subsistemas, el criterio de Pareto, entre otros.

En la práctica, el proceso de elaboración se caracterizó por una amplia participación de entidades nacionales (27), académicos (3), direcciones provinciales de Planificación Física (15) y consejos de la Administración Provincial (15).

El ordenamiento territorial del ámbito nacional se previó en tres etapas: preparatoria, planificación y gestión. Se exponen los principales resultados de la segunda etapa, planificación, donde se elaboró el diagnóstico del sistema territorial nacional, atendiendo a los denominados subsistemas territoriales; y la proyección del desarrollo nacional, previsto en correspondencia con el Programa de Desarrollo Económico y Social del país al 2030. Actualmente se trabaja en el proceso de gestión del Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial.

PALABRAS CLAVE: Ordenamiento territorial; modelo territorial; prospectiva.

ABSTRACT

The National of Territorial Ordering Scheme is the instrument of territorial planning conducted with the participation of the agencies of the Central Government, national institutions and criteria of the council of the Provincial Administration, which from a strategic long-term vision offers comprehensive proposals distribution of the productive forces and the system of territorial structures, political and administrative socio-economic and environmental nature.

The work process focused on the use of spaces for discussion, the results of previous research and other participatory events, document analysis, observation of reality, expert consultation, territorial prospective, matrix multiplication cross impacts applied to a classification, matrix binary combinations for weighting subsystems: In its application various methods and techniques were combined, Pareto criteria, among others.

In practice, the preparation process was characterized by broad participation of national entities (27), academics (3), provincial directorates of Physical Planning (15) and the Provincial Administration councils (15).

The national land use planning envisaged in three stages: preparatory, planning and management. The main results of the second stage, planning, also called planning where diagnosis was made national territorial system are discussed, based on the so-called territorial subsystems; and the projection of national development plans in line with the Programme of Economic and Social Development of the country, 2030. Currently working in the process of management of the National of Territorial Ordering Scheme.

KEY WORDS: Territorial planning; model territorial; forecasting.

En cumplimiento del Lineamiento 120 de la Política Económica y Social del país, aprobada en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, que establece "elevar la calidad y la jerarquía de los planes generales de ordenamiento territorial y urbano, a nivel nacional, provincial y municipal, su integración con las proyecciones a mediano y largo plazos de la economía y con el plan de inversiones..."; el Instituto de Planificación Física (IPF) elaboró el Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) durante los años 2012 al 2014.

El ENOT es el instrumento de planeamiento territorial realizado con la activa participación de los organismos de la Administración Central del Estado (OACE) y otras entidades nacionales, y criterios de los consejos de la Administración Provincial (CAP), que a partir de una visión estratégica de largo plazo ofrece propuestas integrales de distribución de las fuerzas productivas y del ordenamiento de las estructuras territoriales de carácter socio-económico, político-administrativo y ambiental. De esta manera, se establecen modelos de desarrollos territoriales flexibles y dinámicos

para los horizontes de proyección del proceso inversionista a corto, mediano y largo plazos, en correspondencia con las escalas físico-espaciales.

Proceso metodológico

La metodología utilizada fue especialmente escrita para este instrumento de ordenamiento territorial (IPF, 2012); el proceso de trabajo se centró en la conducción de espacios de discusión y corresponden a un intento de optimizar los resultados obtenidos en investigaciones precedentes y eventos participativos organizados, tanto desde la perspectiva del tiempo empleado y de la disponibilidad de recursos como de la calidad, durabilidad e impacto de este instrumento. En su aplicación se combinaron varios métodos y técnicas: el análisis documental, la observación de la realidad, la consulta a expertos, la prospectiva territorial, las matrices de relaciones, la matriz de impactos cruzados, la multiplicación aplicada a una clasificación (MICMAC), la matriz de combinaciones binarias para la ponderación de los subsistemas, el criterio de Pareto, entre otros.

En la práctica, el proceso de elaboración se caracterizó por una amplia participación de entidades nacionales (27), académicos (3), direcciones provinciales de Planificación Física (15) y consejos de la Administración Provincial (15).

Metodológicamente, el planeamiento del ámbito nacional se previó en tres etapas, las que se observan en la figura 1.

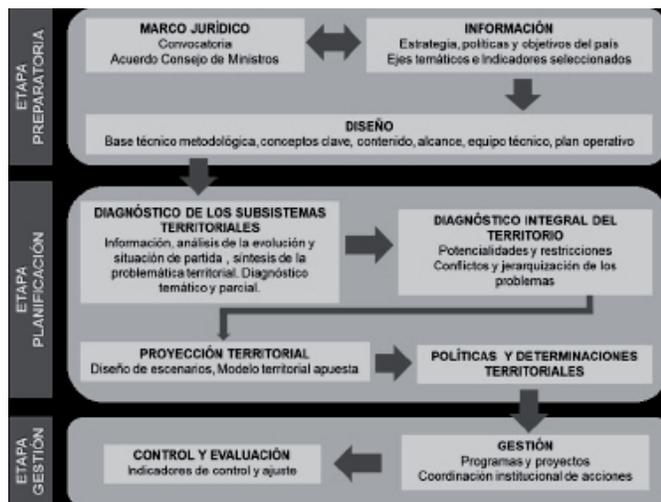


Figura 1. Gráfico del proceso metodológico.

Fuente: *Guía metodológica para el Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial*, Instituto de Planificación Física, 2012.

La primera etapa, preparación, se concluyó el 14 junio de 2012, al realizarse la reunión de convocatoria a los organismos cuya participación se consideraba necesaria.

La segunda etapa, planificación, también llamada planeamiento, fue estructurada en dos fases: diagnóstico y proyección. El diagnóstico concluyó en abril del año 2012, allí se identificaron potencialidades y restricciones del territorio nacional para el desarrollo. Este resultado fue presentado a la Comisión Económico-Financiera, que con el Acuerdo No. 1016 de mayo de 2013 aprobó los principios para la elaboración del ENOT, fijándose para el año 2030 el alcance temporal de este instrumento.

En la fase de proyección se propuso el modelo de ordenamiento territorial al año 2030, que propicia un enfoque espacial del desarrollo. Se definieron las políticas territoriales dirigidas al destino del suelo; la localización de las actividades productivas y no productivas; la organización territorial del sistema de asentamientos humanos; la estructura físico-espacial de los asentamientos y sus vínculos con su área de influencia; los elementos morfológicos asociados a la imagen de las zonas urbanas y rurales, y a la gestión para la reducción de riesgos y de adaptación al cambio climático. Además, cada política tiene definidas las determinaciones territoriales requeridas para su implementación.

En la tercera etapa, gestión, se identificaron, con la participación fundamental de los organismos acompañantes en el proceso, los programas y subprogramas que permiten implementar las políticas territoriales, los que se establecen en los planes quinquenales y anuales de la economía, y a través del proceso inversionista, donde se precisan y disponen los recursos materiales y financieros que requieren las acciones previstas.

Para actualizar y puntualizar los resultados alcanzados se mantendrá un proceso continuo de retroalimentación con el Programa de Desarrollo Económico y Social del país, y las políticas y programas derivados de la implementación de los lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución.

El ENOT, como instrumento de ordenamiento territorial y expresión del proceso de planificación, es una vía para la dirección de la economía nacional (lineamientos 1, 5 y 120) que contribuirá a alcanzar la visión definida en el Programa de Desarrollo Económico y Social al 2030 de que Cuba sea una nación independiente, soberana, socialista, próspera y sostenible, a un ritmo que dependerá de las realidades económicas del país y su entorno.

Principales resultados

El territorio nacional, con sus 109 mil 884,01 km² y una población estimada al 2030 de 10 millones 904 mil 500 habitantes (ONEI, 2010), se estructurará en un modelo territorial bajo el principio de aprovechar las potencialidades para tomar ventajas de las oportunidades que brinda el

entorno, sin descuidar la disminución de las debilidades para neutralizar las amenazas.

La correlación entre las actividades humanas y el medioambiente; la distribución de las fuerzas productivas, y los grandes sistemas infraestructurales, incluyendo la comunicación con el exterior, fundamentan la estructuración del territorio en cinco regiones, mostradas

en la figura 2, cuya vocación estará determinada por las potencialidades internas que constituyen sus ventajas comparativas, lo cual no constituirá un impedimento para que se desarrollen otras actividades; la gestión local será la vía para aprovechar las ventajas de los procesos promovidos por el nivel nacional en interés de disminuir las desproporciones territoriales.

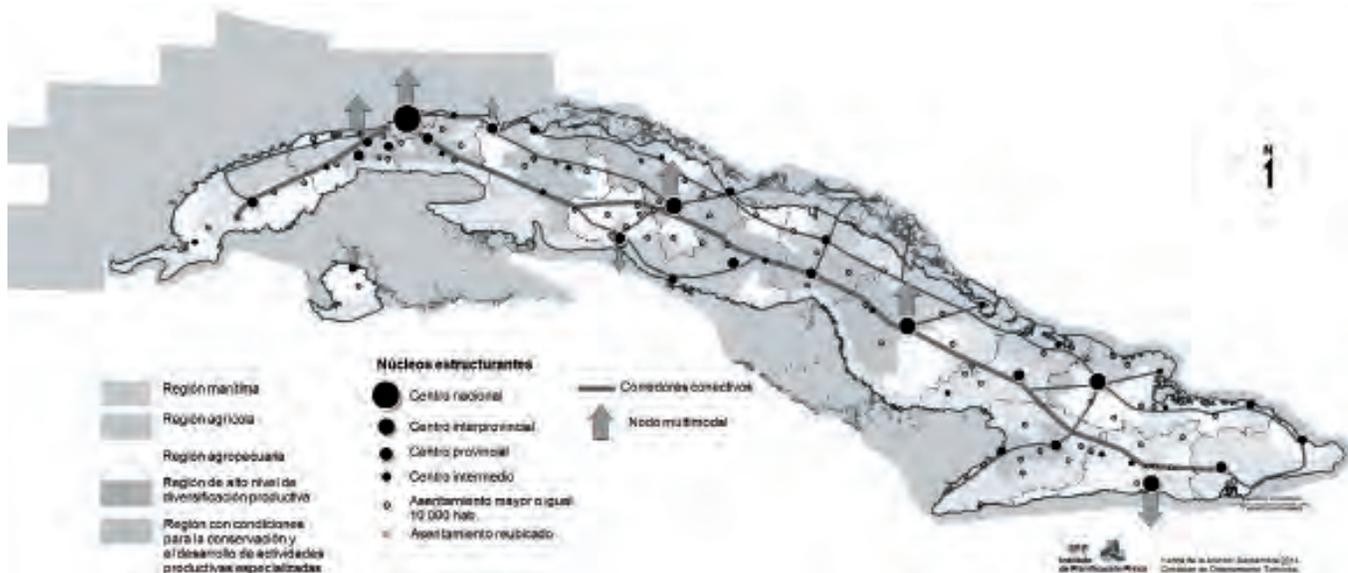


Figura 2. Modelo de estructuración del territorio.

Fuente: Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial, Instituto de Planificación Física, 2014.

El modelo de ordenamiento territorial al 2030 propiciará un enfoque espacial del desarrollo que se expresa en la interrelación entre las cinco regiones, donde la población estará distribuida en un sistema de asentamientos policéntrico, conectado de este a oeste por tres corredores de redes que se unen mediante ejes norte-sur, creándose nodos multimodales que garantizan las relaciones internas y con el exterior.

Esta visión del desarrollo sostenible del país, de forma integral y dirigida a establecer las prioridades en el proceso de transformación y desarrollo territorial, posibilitará su implementación por etapas, a partir de las previsiones sectoriales y las consideraciones territoriales.

Para alcanzar el modelo territorial propuesto se establecen 21 políticas y 75 determinaciones territoriales, que estarán dirigidas al destino del suelo; la localización de las actividades productivas y no productivas; la organización territorial del sistema de asentamientos humanos; la estructura físico-espacial de los asentamientos y sus vínculos con su área de influencia, y los elementos morfológicos asociados

a la imagen de las zonas urbanas y rurales, expresados anteriormente, tal como establece el Acuerdo No. 3808 de 2000 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, y según el Artículo 97 de la Constitución de la República de Cuba. Se incorporan, por su importancia, las referidas a la gestión para la reducción de riesgos y de adaptación al cambio climático. Cada política tiene definidas las determinaciones territoriales.

En la etapa de gestión se identifican los programas y subprogramas que permitirán implementar las políticas territoriales de conjunto con los representantes de cada entidad; así se definieron 71 programas y 135 subprogramas que se organizan según su relación con los cuatro subsistemas territoriales establecidos metodológicamente (físico-ambiental, económico-productivo, infraestructura técnica, y asentamientos humanos y población) a los que se añadió el subsistema institucional, identificado en la conformación de los escenarios para el ordenamiento territorial al año 2030, donde se agrupan las acciones propias del Sistema de la Planificación Física e imprescindibles en el proceso de gestión.

Para conocer las interrelaciones entre los programas y su jerarquización se aplicaron varias herramientas, entre ellas, la matriz de relaciones entre programas y subprogramas con los OACE y entidades nacionales; la matriz de relaciones programas-programas, y la matriz de influencia/dependencia entre programas; para esta última se utiliza la Matriz de Impactos Cruzados Multiplicación Aplicada a una Clasificación (MICMAC).

Los resultados de este proceso de análisis de las relaciones entre los programas permitieron identificar los 10 programas que demandarán mayor coordinación, porque para su ejecución requieren de la participación de un mayor número de organismos; ellos son:

- Programa de control del territorio.
- Programa de cambio climático.
- Programa de protección de las aguas terrestres.
- Programa de desarrollo de La Habana.
- Programa de desarrollo integral de los municipios.
- Programa de perfeccionamiento del ordenamiento territorial y el urbanismo.
- Programa de extensión universitaria.
- Programa de vinculación de la Universidad en los problemas del territorio.
- Programa para el desarrollo de los asentamientos humanos.
- Programa de reciclaje de materia prima.

Para analizar las relaciones existentes entre los programas, con el fin de jerarquizarlos, se elabora la matriz de relaciones programas-programas, identificando los más importantes para promover las transformaciones territoriales planteadas en el ENOT. Los resultados muestran los 19 programas más significativos para el ordenamiento territorial:

- Programa para el desarrollo integral de los municipios del país.
- Programa para el desarrollo de La Habana.
- Programa de control del territorio.
- Programa de vinculación de la Universidad en los problemas del territorio.
- Programa de minerales no metálicos.
- Programa de catastro.
- Programa de perfeccionamiento del ordenamiento territorial y el urbanismo.
- Programa de enfrentamiento al cambio climático.
- Programa para el desarrollo de los asentamientos humanos.
- Programa de extensión universitaria.
- Programa de desarrollo de Mariel.
- Programa forestal.

- Programa de enfrentamiento a la contaminación de las bahías.
- Programa de protección de las aguas terrestres.
- Programa de conservación del patrimonio cultural y natural.
- Programa de desarrollo de zonas especiales en territorios de preferente uso turístico.
- Programa nacional de lucha contra la desertificación y la sequía.
- Programa del plan de áreas protegidas 2014-2020.
- Programa de entidades de apoyo al turismo (logística).

El análisis estructural pone en evidencia las principales características de las relaciones entre las variables que caracterizan el sistema estudiado. Para ello, el sistema es el territorio y las variables que caracterizan su transformación son los programas.

La conceptualización de los programas facilitó el seguimiento de los análisis, además permitió establecer la base de temas necesarios para toda reflexión prospectiva, y a su vez contribuyó al proceso de construcción de los posibles escenarios para el ordenamiento territorial del país.

La matriz general de relaciones directas la han integrado los programas identificados y previamente descritos. Luego de evaluar las relaciones directas e indirectas, se identifican cinco grupos de programas: claves, reguladores de primer y de segundo orden, resultados y autónomos.

De los análisis se concluye que para lograr el desarrollo territorial proyectado se identifican ocho programas claves (estratégicos). Un grupo de 19 programas califican como reguladores, cuatro de ellos por tener un nivel superior de motricidad se consideran de primer orden; los programas restantes conforman el grupo de reguladores de segundo orden. Un grupo de 36 programas califican como autónomos, pertenecen a todos los subsistemas de análisis, que por ser específicos o sectoriales tienen autonomía, pero no menor importancia para la consecución de los programas claves. Por ejemplo, no se puede lograr el desarrollo del sistema de asentamientos humanos si no se cumplen los programas del sector de salud pública, educación y cultura, ni desarrollo de zonas especiales en territorios de preferente uso turístico sin los programas que promueven diversas modalidades para el turismo.

El grupo de programas-resultados lo integran seis programas; desde la ejecución de estos se puede evaluar el avance hacia el cumplimiento de los objetivos y monitorear la evolución del territorio. Las actuaciones sobre estos programas tienen mejores resultados al hacerlas en los programas que los influyen.

El análisis en el eje estratégico es complementario al realizarlo en los grupos tipológicos. Para determinar los programas estratégicos se establece como criterio de selección aquellos que tienen una motricidad de media a alta y que su dependencia se encuentre en los rangos medio-altos; su susceptibilidad a los cambios se convierte en ventaja si se conduce el proceso adecuadamente.

De este análisis se obtienen los programas estratégicos, los que le confieren el nombre al sistema, siendo el propuesto: desarrollo territorial. Se identifican 31 programas como estratégicos, los que se muestran en la figura 3 y se listan a continuación.

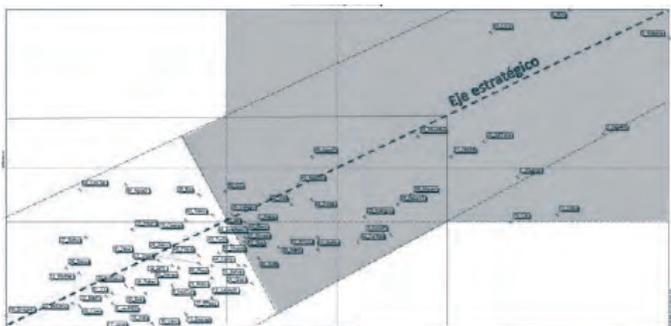


Figura 3. Delimitación de programas estratégicos para el ordenamiento territorial nacional.

Fuente: Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial, Instituto de Planificación Física, 2014.

Listado de programas estratégicos para el ordenamiento territorial nacional

No. Nombre del programa

- 67 Programa de perfeccionamiento del ordenamiento territorial y el urbanismo.
- 5 Programa para el desarrollo de La Habana.
- 6 Programa para el desarrollo integral de los municipios del país.
- 20 Programa de minerales no metálicos.
- 21 Programa de desarrollo de Mariel.
- 22 Programa de desarrollo de zonas especiales en territorios de preferente uso turístico.
- 2 Programa de desarrollo de los asentamientos humanos.
- 1 Programa de producción agropecuaria.
- 70 Programa de catastro.
- 11 Programa de vinculación de la Universidad en los problemas del territorio.
- 54 Programa de entidades de apoyo al turismo.
- 3 Programa de conservación del patrimonio cultural y natural.
- 23 Programa de industrialización de productos agropecuarios.
- 48 Programa forestal.

- 50 Programa de enfrentamiento al cambio climático.
- 65 Programa de protección de las aguas terrestres.
- 45 Programa de actividades productivas asociadas a los materiales de construcción locales.
- 52 Programa nacional de lucha contra la desertificación y la sequía.
- 53 Programa de áreas protegidas.
- 47 Programa nacional de conservación y mejoramiento de los suelos.
- 62 Programa de desarrollo del sistema vial del país.
- 57 Programa de desarrollo del sistema ferroviario nacional.
- 55 Programa para el desarrollo del transporte marítimo fluvial, lacustre, servicios auxiliares y conexos.
- 7 Programa de desarrollo de los servicios de transporte público de pasajeros intermunicipal y municipal.
- 25 Programa cañero azucarero.
- 31 Programa de envases y embalaje.
- 40 Programa de recreación.
- 42 Programa de turismo de naturaleza.
- 46 Programa de energía renovable.
- 39 Programa de alojamiento.
- 38 Programa de desarrollo de campos de golf, con o sin inmobiliaria.

Conclusiones

Se aprecia que el proceso de trabajo estuvo caracterizado por la amplia participación de expertos de los 27 organismos que estuvieron presentes en la elaboración del ENOT. Las técnicas aplicadas posibilitaron el debate y la reflexión colectiva, lo que permitió además el autodesarrollo del equipo de trabajo, que desde un enfoque sectorial ha alcanzado una visión integral del territorio nacional.

Los resultados de la aplicación de este instrumento son una valiosa herramienta para la transformación y el desarrollo de los territorios, y un mejor desenvolvimiento del proceso inversionista del país. ♦

Bibliografía

- COLECTIVO DE AUTORES (2011): *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, VI Congreso del Partido Comunista de Cuba*, La Habana.
- BERMÚDEZ MULET, EMIGDIA DEL CARMEN y otros (2012): *Guía metodológica para el Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial*, Instituto de Planificación Física, La Habana.
- MARICHAL GONZÁLEZ, ANELIS MARÍA y otros (2014): *Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial (Modelo de ordenamiento territorial, políticas y programas para el desarrollo al 2030)*, Instituto de Planificación Física, La Habana.