

***Ordenamiento territorial del municipio Mayarí: una herramienta para el desarrollo local / Territorial planning in Mayarí Municipality: a local development tool***

Libys Martha Zúñiga-Igarza\*. [lmzi@facing.uho.edu.cu](mailto:lmzi@facing.uho.edu.cu)

Jorge Luis Rodríguez-Gómez\*\*. [jorge.rodriguez@inmobiliaria.hlg.tur.cu](mailto:jorge.rodriguez@inmobiliaria.hlg.tur.cu)

Nestor Hijuelos-Pupo\*\*\*. [nhijuelosp@fe.uho.edu.cu](mailto:nhijuelosp@fe.uho.edu.cu)

**Institución de los autores**

\*, \*\*\* Universidad de Holguín “Oscar Lucero Moya”

\*\* Dirección Provincial de Planificación Física de Holguín

**PAÍS:** Cuba

**RESUMEN**

Se abordó el proceso metodológico elaborado para el plan general de ordenamiento territorial de la base económico-productiva del municipio Mayarí, en la provincia Holguín, así como los resultados obtenidos en su implantación hasta la fecha. En su elaboración se utilizaron métodos teóricos y empíricos, de la investigación científica y entre los resultados se destacan la propuesta de un modelo territorial de desarrollo socioeconómico a largo plazo y un cronograma de inversiones para la gestión del desarrollo local, en el mediano y corto plazo; las regulaciones para su materialización; así como los mecanismos de control para medir el crecimiento económico, la calidad de vida y la sostenibilidad ambiental. Este plan ha sido promotor de inversiones para el desarrollo local, fundamentalmente en la agricultura, con una visión integral, intersectorial e interinstitucional. Su replicación en otros municipios cubanos permitió realizar correcciones, lo cual es coherente con el compromiso de mejora continua.

**PALABRAS CLAVE:** ORDENAMIENTO TERRITORIAL; DESARROLLO LOCAL; CALIDAD DE VIDA; SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL.

**ABSTRACT**

This work was intended to approach the methodologic process for the territorial planning of the economic-productive base of Mayari Municipality in Holguín

Province, as well as the obtained results to date. Theoretical-empirical research methods were employed which highlighted the need for the proposal of a long-term socioeconomic development model, as well as an cronogram for the management of the local development. In the medium and short term; the regulations for its materialization and control mechanisms in order to measure the economic growth, the quality of life and the environmental sustainability. This plan promotes investment on local development, mainly agriculture. Its replication in the others Cubans municipalities facilitated to make corrections to guarantee continuous improvement.

**KEY WORDS:** TERRITORIAL PLANNING; LOCAL DEVELOPMENT; QUALITY OF LIFE; ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY.

## **INTRODUCCIÓN**

El ordenamiento territorial en el ámbito municipal constituye una de las principales herramientas para la gestión del desarrollo socio-económico a nivel local. Permite integrar, coordinar y concertar de forma coherente la implementación de políticas y/o lineamientos económicos, sociales y ambientales, en correspondencia con las potencialidades y las restricciones que presenta el territorio. Requiere para ello, la participación de instituciones locales, autoridades, comunidades y grupos sociales, para facilitar procesos de toma de decisiones y su posterior implementación.

En Cuba, uno de los instrumentos de planeamiento desarrollados recientemente para perfeccionar la gestión a nivel municipal, es el Plan de Ordenamiento Territorial de la Base Económico-productiva. La concepción del mismo para el municipio Mayarí de la provincia Holguín, fue encargado metodológica, conceptual y experimentalmente a la Dirección Provincial de Planificación Física de esta provincia, con el objetivo de definir un conjunto de programas y proyectos, que permitan desarrollar inversiones para potenciar el desarrollo local, articulando de forma coordinada y concertada procesos de la gestión ambiental, la gestión de riesgos y la adaptación al cambio climático.

En este contexto, en la experiencia de aplicación que se evalúa para Mayarí, se evidencian aportes en los procesos de organización, planificación, regulación y

control. Los mismos están dados fundamentalmente en la capacidad para relacionar e integrar coherentemente variables y procesos económicos, socioculturales y ambientales que tienen lugar en el territorio municipal, para ponerlos en función de estabilizar, incrementar y distinguir la producción de bienes materiales y servicios a nivel local; todo lo cual, constituye un nuevo enfoque en los estudios de ordenamiento territorial a esta escala de planeamiento.

## **MATERIALES Y MÉTODOS**

Se utilizaron métodos teóricos (análisis y síntesis, inductivo-deductivo, modelación, sistémico estructural) y empíricos, incluyendo técnicas y herramientas de la gestión empresarial, ambiental, urbana, patrimonial y otras especialidades afines.

## **RESULTADOS DEL TRABAJO**

El ordenamiento territorial puede ser abordado desde diferentes escalas (nacional, regional, provincial, municipal) y enfoques, de acuerdo a la complejidad y magnitud de los procesos económicos, sociales y ambientales, que tienen lugar en el territorio. En Cuba se le reconoce como la expresión en el espacio de la política económica, social, cultural y ambiental de toda la sociedad con la cual interactúa; así como, una disciplina científico-técnica, administrativa y política, orientada al desarrollo equilibrado del territorio y a la organización física del espacio, según un concepto rector.

Constituye además una herramienta eficaz para identificar potencialidades y restricciones del territorio, en la dimensión ambiental, económica, social, cultural y político-administrativa, considerando su funcionamiento e integración desde una visión sistémica. Facilita el diseño y la implementación de programas y proyectos de desarrollo local, con objetivos múltiples y tratamientos integrales, que contribuyan a potenciar el aprovechamiento y uso racional de los recursos locales, en función de dinamizar y diversificar la base económico-productiva, incrementar la producción de bienes y servicios, la generación de empleos y la mejora en la calidad de vida de la población, de forma equilibrada y con enfoque sostenible.

En Cuba, no consta una ley del ordenamiento territorial y el urbanismo, que exprese las pautas para el planeamiento de los territorios y las ciudades. Mediante el acuerdo 3435 del Consejo de Ministros de enero de 1999, se expresan las funciones del Sistema de Planificación Física, que tiene el encargo estatal de realizar los Planes Generales de Ordenamiento Territorial y Urbanismo. Estos planes constituyen un instrumento de dirección gubernamental, que derivan en marco legal local al ser aprobado por las Asambleas del nivel correspondiente. En su elaboración participan todos los organismos, organizaciones e instituciones del Estado; así como, no gubernamentales, radicados en el territorio o fuera de él, pero con incidencia en la vida socioeconómica del mismo.

Como parte del proceso de búsqueda de nuevos enfoques, evaluación, perfeccionamiento y mejora continua de los instrumentos del planeamiento, se ha desarrollado un instrumento de planificación territorial específico: el Plan de Ordenamiento Territorial de la Base Económico-productiva. Éste instrumento se enfoca en el análisis exhaustivo de la temática: base económico-productiva; para facilitar nuevas oportunidades de negociación y de inversión en el contexto local. Propone como objetivos esenciales: optimizar la utilización de los recursos naturales y sociales del territorio; así como, concertar con todos los actores la definición de estrategias integradas y los planes de acción que contribuyan al desarrollo local.

La metodología propuesta parte de un análisis conceptual de los procesos de gestión en general, evaluados desde la gestión empresarial, ambiental, urbana y territorial. Se destaca que dentro del proceso de gestión en sí, en cada etapa se establecen subprocesos de gestión internos en busca de efectividad en los resultados. Estos aspectos son llevados a la planeación territorial para un desarrollo local integrado, a partir de un Procedimiento Metodológico donde se analizan y desarrollan cuatro procesos internos: planeación, organización, regulación y el control de la planeación territorial (Figura 1).

En el proceso de *planeación* del territorio se establecen dos apartados en el

análisis: las potencialidades y restricciones para el desarrollo socioeconómico local y la propuesta de ordenamiento territorial. Estos apartados se desarrollan sobre la base de tres ejes de integración del plan: base económico-productiva, sistema de asentamientos humanos y las infraestructuras de soporte. Una de las características de este proceso es la información territorial sintetizada que aporta, tanto gráfica como documental, para facilitar la toma de decisiones.

En el proceso de *organización* de la planeación se define el modelo de desarrollo físico-espacial del territorio; así como, las acciones y las etapas en que se deben realizar. Su objetivo es organizar un cronograma de inversiones a nivel municipal. En él participan los actores que hacen el desarrollo a escala municipal y definen las acciones que deben realizar cada uno de ellos, de forma estructurada, coordinada y complementada.

Por la complejidad de interacciones que se producen en el marco de la gestión municipal, se requieren el proceso de *regulación* del uso de los recursos ambientales, materiales, humanos y financieros que permitan prevenir procesos de degradación que puedan afectar, tanto al medio ambiente como al bienestar humano. En este sentido se establecen regulaciones territoriales y urbanas, basadas en la complementariedad entre el planeamiento físico, el económico y el ambiental, como guía del desarrollo local.

Mientras que el proceso de *control* del ordenamiento territorial se desarrolla independientemente de los controles que realizan de forma interna cada organización y de las instituciones que velan por el desempeño ambiental y territorial, de conjunto con las comisiones del gobierno municipal. Este tipo de control va enfocado a los impactos que se generan en el desarrollo local por la implementación del ordenamiento territorial. De esta forma se mide el avance ó retroceso, por medio de un conjunto de indicadores, estructurados en tres ejes: calidad ambiental; calidad de vida y crecimiento económico.

La selección del municipio Mayarí para aplicar este estudio de Ordenamiento Territorial estuvo inducida porque fue seleccionado por la dirección del país

para desarrollar un Programa Integral de Desarrollo Municipal, conducido por el Consejo de la Administración Municipal (CAM), el cual debía integrar el ordenamiento territorial con las proyecciones de la economía a corto, mediano y largo plazo; así como, los planes de inversiones institucionales hasta el año 2020. Este programa se implementa en este municipio desde el año 2011.

El referido plan de ordenamiento de Mayarí fue desarrollado por las Direcciones Provincial y Municipal de Planificación Física, entre los años 2011 y 2012, de forma participativa con instituciones, autoridades, comunidades y grupos sociales, tanto en la etapa conceptual como en la etapa de implantación. El mismo articula tres instrumentos de la gestión municipal: el Plan de Ordenamiento Territorial y Urbano, la Estrategia Ambiental y el Plan de la Economía. Durante su elaboración se realizaron coordinaciones en los niveles de decisión nacional, provincial y municipal.

El municipio Mayarí, por su ubicación geográfica y por sus importantes reservas en recursos naturales y socioculturales, desempeña un importante papel en las relaciones regionales y en la economía de la provincia y el país. Está ubicado en la zona este de la provincia, con una extensión territorial de 1304.00 Km<sup>2</sup> y 102 354 habitantes (Censo 2012), para una densidad de 78hab./Km<sup>2</sup>, siendo Mayarí la ciudad cabecera. En lo económico-productivo integra la región minero-metalúrgica Mayarí-Moa, con las áreas mineras de las montañas de Pinares. Cuenta con importantes recursos naturales como la Altiplanicie de Nipe (Meseta de Pinares de Mayarí), el Parque Nacional Sierra Cristal, el Parque La Mensura-Piloto, las Bahías de Nipe, Levisa y Cabonico, entre otros.

Entre los resultados del Plan se destacan la identificación de las potencialidades que presenta la base económico-productiva del municipio y las principales restricciones para su desarrollo. La propuesta del modelo de estructuración físico-espacial hasta el año 2025 (Figura 2), con líneas estratégicas que facilitan su implementación y el plan de acción hasta el 2020. Contiene además las principales acciones a ejecutar en el mediano y corto plazo por los diferentes organismos e instituciones, para contribuir al desarrollo

de la producción de bienes materiales y servicios, la protección del medio ambiente y mejorar la calidad de vida de los habitantes.

Las principales restricciones identificadas están asociadas con insuficiencias en el uso de la tierra agrícola; el déficit en la producción de alimentos; deterioro e insuficiencias en el fondo habitacional; déficit de infraestructuras técnicas y de servicios, así como la obsolescencia tecnológica, lo cual afecta las condiciones de vida de la población, la producción de bienes materiales y la calidad de los servicios. Mientras que las mayores potencialidades para el desarrollo en el corto y mediano plazo están presentes en la rama agropecuaria y en la industria agroalimentaria; para el largo plazo se concentran en la rama minero-metalúrgica, las que pueden incidir de forma positiva en los cambios sociodemográficos y físico-espaciales que requiere el municipio.

El modelo de estructuración físico-espacial del municipio hasta el 2025, basa su propuesta de desarrollo en el uso racional de los recursos con superávit con que cuenta el municipio, tales como: aguas superficiales; recursos minerales; suelos agrícolas; recursos humanos con capacidades técnicas y profesionales de alta calificación, entre otros. En función de lo cual se desarrollaron a nivel de modelo; variables claves del desarrollo y del ordenamiento territorial como son: base económico-productiva; las Infraestructuras técnicas y de servicio y el sistema de asentamientos humanos.

En el Plan se propusieron 41 líneas estratégicas hasta el 2020, concebidas para la base económico-productiva, entendida como agricultura y pesca, industria, turismo y recreación, con 26 líneas estratégicas; las Infraestructuras técnica y de servicio, con 7 líneas estratégicas y el sistema de asentamientos humanos, con 8 líneas estratégicas. En el Plan de Acción se identificaron 48 organismos locales, que tienen una incidencia directa en el desarrollo local, los cuales realizaron su programa de desarrollo que contiene el programa de inversiones, de reparación y mantenimiento hasta el 2020, donde se priorizaron las actividades productivas y las infraestructuras, con el 75% de los montos totales propuestos.

Los principales impactos de la implementación del Plan en el municipio Mayarí en los dos últimos años, estuvieron dados en que se priorizaron las inversiones en la rama agropecuaria, como actividad de mayores potencialidades y dinamizadora de otros sectores como la industria agroalimentaria y la sidero-mecánica. La protección de los recursos naturales en el ecosistema de montaña, para la sostenibilidad de los recursos hídricos, forestales, mineros y de biodiversidad, con acciones para su mejoramiento y conservación. La prioridad para concentrar el desarrollo tecnológico industrial no contaminante en el ecosistema urbano, para incrementar las producciones y generar empleos. La ejecución de inversiones en el año 2012 en 99 obras y en el año 2013 en 258 obras, de las cuales los mayores montos financieros corresponden a los sectores de Recursos Hidráulicos y la Agricultura.

Por otro lado, los resultados y las experiencias obtenidas con la implantación del Plan en Mayarí, se han replicado y generalizado en otros municipios de la provincia como Gibara con potencialidades turísticas y en Moa para diversificar su base económica que hoy depende básicamente del níquel; así como, en otros municipios del país como Los Palacios y Consolación del Sur, en la provincia de Pinar del Río, con potencialidades en la agricultura y en el municipio especial Isla de la Juventud para prevenir los riesgos de desastres y potenciar el desarrollo agrícola.

## **CONCLUSIONES**

El Plan general de ordenamiento territorial de la base económico-productiva, constituye un instrumento de gobierno que facilita la toma de decisiones a nivel municipal, apoya el desarrollo socio-económico local y fortalece la integración de la base económica productiva, las infraestructuras de soporte y el Sistema de Asentamientos Humanos. En Mayarí ha contribuido a dinamizar y potenciar las inversiones para el desarrollo de las actividades productivas, fundamentalmente la agricultura, con acciones concretas, con una visión integral, intersectorial e interinstitucional.

Las experiencias de replicación en otros municipios cubanos permitió determinar los cambios y transformaciones ocurridas durante la puesta en



práctica de los mismos, así como, identificar las potencialidades y limitaciones de las acciones propuestas, de manera que admita introducir correcciones, atemperadas a las potencialidades de cada localidad con flexibilidad, pertinencia en su aplicación, y minimizar los impactos negativos sobre el medio ambiente y las incertidumbres que pudieran ocasionar el desarrollo local por esta vía, lo cual es coherente con el compromiso de mejora continua.

## **RECOMENDACIONES**

Se recomienda proseguir la evaluación de los resultados que se van obteniendo en la implantación del Plan para el municipio Mayarí, como caso de estudio, con vistas a profundizar en el perfeccionamiento de los enfoques y el alcance del proceso metodológico propuesto. Se recomienda además brindar especial seguimiento a los cambios cuantitativos, cualitativos y en la dinámica de transformación de los procesos socioeconómicos a que está sujeto el territorio municipal, con la puesta en marcha del Plan, en cuanto al uso de los recursos naturales y socioculturales, la protección del medio ambiente, el patrimonio natural y cultural y la calidad de vida de sus habitantes, con vistas a lograr un desarrollo local equilibrado y sostenible.

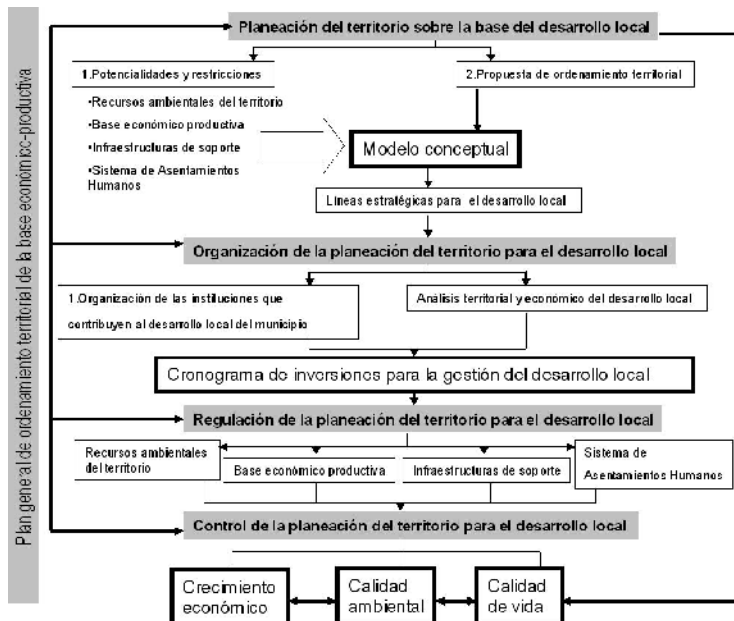
## **BIBLIOGRAFÍA**

1. Sepúlveda S., Sergio. Gestión del desarrollo sostenible en territorios rurales: métodos para la planificación. Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2008. 416 p.
2. UN-HABITAT y ECOPLAN INTERNATIONAL, INC.. Planificación Estratégica para el Desarrollo Económico Local. ROLAC, Río de Janeiro. 2003. 20 p.
3. Mateo Rodríguez, José M. Planificación y gestión ambiental. La Habana: Universidad de la Habana. 2002. 102 p.
4. Bacallao González, Orlando... [et al.]. Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de la provincia Holguín. Dirección Provincial de Planificación Física de Holguín. 2009. 120 h.
5. Torres Rodríguez, Jorge... [et al.]. Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbano del municipio Mayarí. Dirección Municipal de Planificación Física de Mayarí. 2010. 95 h.

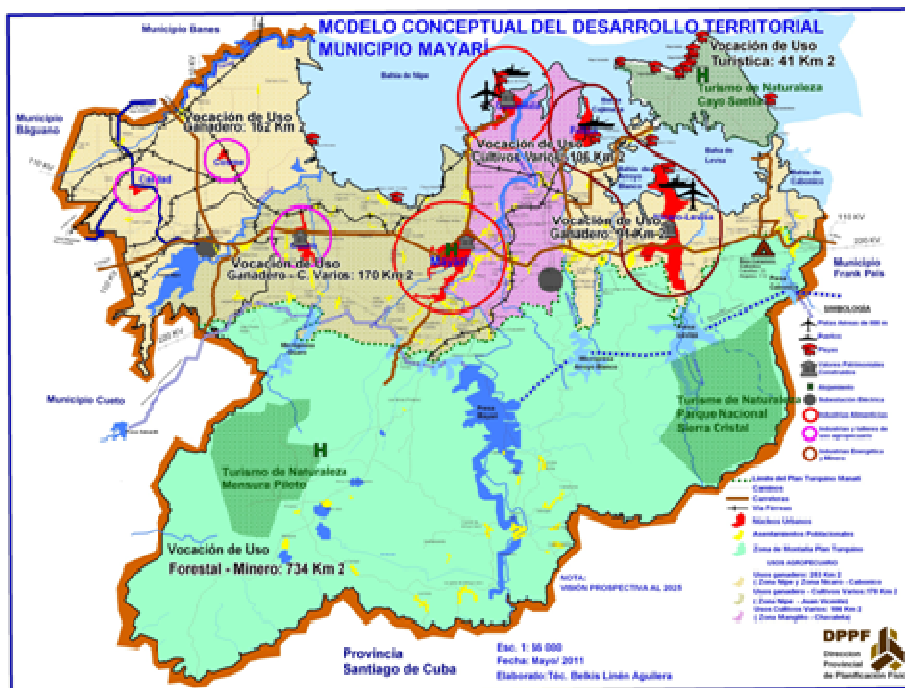
6. Zúñiga Igarza, Libys... [et al.]. Plan General de Ordenamiento Territorial de la Base Económico-productiva del Municipio Mayarí. Holguín: Sistema de Planificación Física. 2011. 95 h.
7. Zúñiga Igarza, Libys y Pérez Campdesuñer, Reyner. Los recursos construidos de valor patrimonial en un modelo de gestión ambiental urbana. **Revista Eure**. (Chile) 39 (117): mayo, 2013. p. 69-90. Disponible en el sitio: [http://www.eure.cl/wpcontent/uploads/2013/05/EURE\\_117\\_04\\_ZU%C3%91IGA\\_PEREZ.pdf](http://www.eure.cl/wpcontent/uploads/2013/05/EURE_117_04_ZU%C3%91IGA_PEREZ.pdf). [consultado: 5 abr. 2014].
8. Zúñiga Igarza, Libys. Metodología: Gestión ambiental urbana de recursos construidos de valor patrimonial. Aplicación en Gibara. Holguín, Cuba; Instituto Superior de Tecnologías y Ciencias Aplicadas. 2012. 99 h. (Tesis para optar el grado de Doctor en Ciencias, en Gestión de la Ciencia, la Tecnología y el Medioambiente).
9. Gaceta Oficial de la Republica de Cuba. Acuerdo 3435 del Consejo de Ministros. Funciones y atribuciones del Sistema de la Planificación Física en Cuba. La Habana: Ministerio de Justicia. 1999.

## ANEXOS

**Figura 1:** Proceso metodológico. Plan General de Ordenamiento Territorial de la Base Económico-productiva del municipio Mayarí.



**Figura 2:** Modelo de desarrollo territorial. Plan General de Ordenamiento Territorial de la Base Económico-productiva del municipio Mayarí.



### **Síntesis curricular de los Autores**

**DraC. Libys Martha Zúñiga-Igarza \*** Doctora en ciencias técnicas por el Instituto Superior de Tecnologías y Ciencias Aplicadas de la Habana. Arquitecta y urbanista. Profesora Titular de la Universidad de Holguín. Ha gerenciado proyectos de Agenda 21 Local de las Agencias ONU-Hábitat y PNUMA; así como, de ordenamiento territorial, urbano y de planeamiento turístico, nacional e internacional. [lmzi@facing.uho.edu.cu](mailto:lmzi@facing.uho.edu.cu)

**Ing. Jorge Luis Rodríguez-Gómez.\*\*** Graduado de Especialista en Ordenamiento Territorial en la Universidad de la Habana.

Ingeniero civil y urbanista. Ha elaborado planes de ordenamiento territorial y de urbanismo en la Dirección Provincial de Planificación Física de Holguín, Cuba y en la República Bolivariana de Venezuela; también ha participado en proyectos de Agenda 21 Local de las Agencias ONU-Hábitat y PNUMA. Tiene categoría docente de Profesor Asistente.

[jorge.rodriguez@inmobiliaria.hlg.tur.cu](mailto:jorge.rodriguez@inmobiliaria.hlg.tur.cu)

**MSc. Néstor Hijuelo-Pupo.\*\*\*** Graduado de Licenciado en Dirección de la Economía y de Máster en Desarrollo Local. 20 años de experiencia de trabajo docente. Categoría Docente: Profesor Asistente.

[nhijuelosp@fe.uho.edu.cu](mailto:nhijuelosp@fe.uho.edu.cu)

### **Institución de los autores.**

\*, \*\*\* Universidad de Holguín "Oscar Lucero Moya"

\*\* Dirección Provincial de Planificación Física de Holguín

**Fecha de Recepción:** 25/06/2014

**Fecha de Aprobación:** 23/07/2014

**Fecha de Publicación:** 31/07/2014