

## Experiencias del Plan de Ordenamiento Territorial. Mayarí, Cuba

---

Zúñiga-Igarza, Libys Martha; Rodríguez-Gómez, Jorge Luis

Experiencias del Plan de Ordenamiento Territorial. Mayarí, Cuba

Revista Bitácora Urbano Territorial, vol. 29, núm. 2, 2019

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

**Disponible en:** <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74859406015>

**DOI:** <https://doi.org/10.15446/bitacora.v29n2.63010>

## Artículos

# Experiencias del Plan de Ordenamiento Territorial. Mayarí, Cuba

Experiences of Territorial Planning. Mayarí, Cuba

Expériences d'aménagement du territoire. Mayarí, Cuba

Experiências do Plano de Ordenamento Territorial. Mayarí, Cuba

Libys Martha Zúñiga-Igarza lmzi@aho.edu.cu

*Universidad de Holguín, Cuba*

 <http://orcid.org/0000-0001-9669-8658>

Jorge Luis Rodríguez-Gómez jlrg69@nauta.cu

*Dirección Provincial de Planificación Física de Holguín, Cuba*

 <http://orcid.org/0000-0001-6646-7082>

Revista Bitácora Urbano Territorial, vol. 29, núm. 2, 2019

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Recepción: 01 Marzo 2017  
Aprobación: 21 Marzo 2018

DOI: <https://doi.org/10.15446/bitacora.v29n2.63010>

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74859406015>

**Resumen:** El municipio cubano de Mayarí desempeña un rol importante en las relaciones socioproyectivas del país e implementa un Programa de Desarrollo Integral (PDI) desde 2011. Para ello, desarrolló un instrumento no contemplado en el sistema de planes para el ordenamiento territorial, denominado Plan General de Ordenamiento Territorial de la Base Económico Productiva. Este ha producido cambios en el uso del suelo agropecuario, la industria y las infraestructuras técnicas a través de la optimización de potencialidades, transformando la base productiva del municipio de agroindustrial a agrícola, aspecto considerado como su mayor aporte, así como influyendo en la mejora de los sistemas naturales, sociales y económicos locales.

**Palabras clave:** base económica productiva, riesgos ambientales, desarrollo integral, ordenamiento territorial.

**Abstract:** The Cuban municipality of Mayarí plays an important role in the socio-productive relations of the country and implements an Integral Development Program (PDI) since 2011. For this, it developed an instrument not contemplated in the system of plans for land use planning, called the General Plan of Territorial Organization of the Economic Productive Base. This has produced changes in the use of agricultural land, industry and technical infrastructures through the optimization of potential, transforming the productive base of the municipality from agroindustrial to agricultural, aspect considered its greatest contribution, as well as influencing the improvement of the natural, social and economic local systems.

**Keywords:** economic and productive basis, environmental risks, integral, territorial ordering.

**Resumo:** O município cubano de Mayarí desempenha um importante papel nas relações sócio-produtivas do país e implementa um Programa de Desenvolvimento Integral (PDI) desde 2011. Para isso, desenvolveu um instrumento não contemplado no sistema de planos de ordenamento territorial, denominado Plano Geral de Desenvolvimento. Organização Territorial da Base Econômica Produtiva. Isso produziu mudanças no uso de terras agrícolas, indústrias e infra-estruturas técnicas através da otimização de potencial, transformando a base produtiva do município de agroindustrial para agrícola, aspecto considerado sua maior contribuição, bem como influenciando a melhoria de os sistemas locais naturais, sociais e econômicos.

**Palavras-chave:** base econômica produtiva, riscos ambientais, desenvolvimento integral, ordenamento territorial.

**Résumé:** La municipalité de Mayarí joue un rôle clé dans les relations sociales et productives à Cuba et met en pratique un programme de développement intégré (PDI) depuis 2011. À cette fin, un instrument a été conçu, qui ne figurait pas auparavant dans le système de planification de la gestion territoriale: Plan général d'aménagement du territoire de la fondation économique et sociale. Ce Plan a entraîné des changements dans l'exploitation des sols de l'agriculture et de l'élevage, de l'industrie et des infrastructures techniques grâce à l'optimisation du potentiel, modifiant ainsi la base productive de la municipalité de l'agriculture-industrie à l'agriculture, aspect considéré comme la plus grande contribution du Plan, ainsi que d'influencer l'amélioration des systèmes locaux naturels, sociaux et économiques.

**Mots clés:** base économique et productive, risques environnementaux, développement intégrale, commande territoriale.

## Introducción

En la provincia cubana de Holguín, Mayarí desempeña un rol importante en las relaciones socioproyectivas, las cuales tienen una repercusión nacional. El municipio ha presentado problemas de tierras ociosas, baja producción de bienes materiales, reducción de empleos, emigración rural y depresión socioeconómica de forma general, por ello fue seleccionado para la implementación de un Programa de Desarrollo Integral (PDI) en 2011 como experiencia piloto en el país. Esto demandaba un análisis específico de la base económico productiva que tuviera en cuenta los recursos disponibles, las infraestructuras que lo soportan y la fuerza de trabajo desde la óptica de la ordenación territorial en su distribución, localización y relación físico espacial, como partes de las dinámicas y de los escenarios socioespaciales que, según Torres-Tovar y Vargas-Moreno (2017), relacionan los resultados y las consecuencias de la pobreza, la segregación y la desigualdad, siendo estos la huella imperfecta de nuestro paso civilizatorio por el espacio-tiempo.

Para ello, la Dirección Provincial de Planificación Física de Holguín, encargada del ordenamiento territorial y urbano a escala provincial, desarrolló un instrumento específico: el Plan General de Ordenamiento Territorial de la Base Económico Productiva, cuyos objetivos fueron presentar las potencialidades del territorio que sirven de guía y soporte del desarrollo municipal sobre la base de la planificación territorial desde un enfoque de riesgos ambientales; integrar la dimensión físico espacial a las políticas del desarrollo socioeconómico que ayude a establecer líneas estratégicas y prioridades desde una perspectiva de conservación y mejora socioambiental; optimizar las relaciones regionales que permitan una modificación de vocación económica de agroindustrial a agrícola; propiciar la unión de los esfuerzos aislados de las entidades que interactúan en el territorio en busca de eficiencia y efectividad en la gestión del desarrollo, coordinada según la planeación territorial y económica; así como trazar acciones que contribuyan al equilibrio productivo, social y ambiental a través de la utilización de los recursos naturales y sociales disponibles.

## **Marco conceptual que sustenta el Plan de Ordenamiento Territorial de la Base Económica Productiva**

El ordenamiento es una disciplina que desarrolla determinadas técnicas de administración y de políticas en general. En la actualidad, existen numerosos enfoques para abordar los términos ordenación u ordenamiento, con sus acepciones ambiental, territorial, ecológica, geoecológica, entre otras, pero todas conducen a reducir los conflictos y desequilibrios ocasionados por la transformación e intervención desordenada del ser humano sobre un sistema (espacio geográfico), unidad de producción o entidad territorial (Salinas Chávez, 2005).

En el desarrollo socioeconómico de un municipio es clave la planeación u ordenación del territorio. Su objetivo esencial es el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector (Consejo de Europa, 1983; Gómez Orea, 2002). El ordenamiento territorial “proporciona un marco conceptual, metodológico, técnico y operativo que interpreta y actúa sobre la problemática territorial en su complejidad e integridad” (Massiris Cabeza, 2002) a través de la ordenación espacial y de la coordinación del desarrollo.

La misión de ordenación busca una mayor racionalidad en el uso del territorio a partir de zonificaciones que establecen los usos permitidos, condicionados o prohibidos. La de desarrollo se dirige al aprovechamiento ordenado y sostenible de los recursos productivos existentes en los territorios; mientras que la de coordinación implica una gestión coordinada entre los distintos actores involucrados (Hildenbrand, 2007, citado en Massiris Cabeza, 2012: 100).

Algunos autores consideran al territorio como un sistema complejo (Boisier, 2007; González Fontes, 2007) que funciona bajo un entramado de relaciones económicas, sociales y culturales, y no como un simple soporte físico donde se desarrolla la actividad humana. Es un espacio que ofrece una coherencia tal que constituye un factor capaz de influir y ser tratado como un actor más del desarrollo. Es construido socialmente, y definido por sus actores y las relaciones entre ellos, relaciones y construcciones que poseen características particulares dependiendo de las formas de propiedad, las condiciones físico espaciales, los recursos y las potencialidades predominantes del territorio, el cual refleja las decisiones contextuales de sus actores (Martínez Pellégrini, Flamand, Hernández, 2008).

Estos aspectos demuestran la revaloración del concepto de desarrollo, dejando atrás aquel centrado en el crecimiento del Producto Interno Bruto, las variables macroeconómicas y la eficiencia del mercado. Su visión multidimensional ha llevado también al reconocimiento de la existencia integrada de recursos tangibles e intangibles en el territorio, asociados, generalmente, a elementos naturales y a infraestructuras derivadas de las capacidades humanas para impulsarlo. Un peso fuerte en esos cambios lo tiene la sintonización de las decisiones y de los instrumentos de políticas públicas con las nuevas exigencias del desarrollo sostenible y al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible.

Según Massiris Cabeza (2002), en Cuba, los esquemas y planes de ordenamiento se expresan a través de las determinaciones generales constituidas por las premisas, criterios, diagnósticos, lineamientos, objetivos, acciones y regulaciones que están referidas al uso y destino del suelo, la organización físico espacial de las actividades productivas y sociales, la estructura, localización y funcionamiento del sistema de asentamientos humanos. Señala, además, que coexisten diversas formas de propiedad y gestión. El sector público es mayoritario, condiciona y favorece el papel de la planificación territorial, que se expresa mediante un plan de ordenamiento territorial, el cual conjuga las actividades locales y nacionales desarrolladas en un espacio (municipio, provincia, zona, área) con sus propios objetivos de desarrollo económico y social que, a su vez, deben integrarse a los planes ramales y al país en su conjunto (Ministerio de Economía y Planificación, 2013).

El ordenamiento territorial se expresa de forma cartográfica a través de modelos espaciales que manifiestan flujos de relaciones regionales sobre la base de la utilización, la conservación y la racionalidad de los recursos naturales y sociales, los asentamientos humanos, las infraestructuras y la base económica productiva como ejes clave de evaluación. Cada sistema natural condiciona una base económica determinada y un comportamiento social específico. Se realiza en un área definida por límites físicos y con determinadas políticas públicas y/o sectoriales. Así, el ordenamiento territorial contribuye a las mejoras socioambientales de las poblaciones para cubrir dichas expectativas.

Las potencialidades que puedan ser planificadas desde un ordenamiento territorial coherente implican, ante todo, un equilibrio económico, ambiental y poblacional en las regiones. Entre estos aspectos se destacan: las migraciones urbano rurales o urbano urbanas, y el desarrollo de infraestructuras básicas territoriales como vías, abastecimiento de agua, comunicaciones, entre otros. Es por ello que la organización de un proceso que permita equilibrar regionalmente de manera continua y sostenida el desarrollo socioeconómico de un municipio brinda avances en términos de bienestar social y de conservación de los valores de su patrimonio ambiental.

## **Proceso de gestión del Plan General de Ordenamiento Territorial de la Base Económico Productiva**

Desde 2010 se ha establecido en el país un proceso de perfeccionamiento continuo de la integración y coordinación de todas las estructuras, instituciones e instrumentos en pos de la aceleración del desarrollo descentralizado de los municipios, y se ha estudiado el comportamiento de las diferentes variables sociales, económicas y ambientales en busca de un equilibrio entre las políticas del Estado, la sociedad, la economía y la conservación ambiental.

El Plan General de Ordenamiento Territorial de la Base Económico Productiva del municipio de Mayarí se enfoca en la orientación de los cambios que demandaba dicha base económica en función

de su diversificación, a partir del análisis exhaustivo del uso del suelo para mantener a largo plazo su vocación natural y facilitar nuevas oportunidades de aprovechamiento, optimización de los recursos disponibles, modificaciones o potenciaciones de la vocación socioeconómica del territorio, así como la promoción de inversiones en el contexto local.

Los objetivos esenciales del instrumento son optimizar la utilización actual de los recursos naturales y sociales del territorio, así como concertar a todos los actores para la definición de estrategias que conduzcan a un desarrollo integrado y jerarquizado a nivel municipal. El Plan estructura de forma clara y sencilla el proceso de gestión del ordenamiento territorial de la base económica productiva (planificación, organización, regulación y control) (Figura 1), el cual es producto de una construcción colectiva entre actores institucionales y empresariales presentes en el municipio, y con sus homólogos a nivel provincial y nacional. En ese sentido, es un proceso de planificación de tipo colaborativo “cuyo resultado es la elaboración de una visión común y consensuada sobre el futuro del territorio por parte de todos los actores, sustentada en la identificación y la valorización del capital territorial” (Dalla Torre, 2017: 49).

El alcance y trascendencia del proceso desbordó el marco territorial del municipio, por eso requirió de la participación del Sistema de la Planificación Física, encargado del urbanismo y el ordenamiento territorial en Cuba, y que integra las direcciones nacionales, municipales y provinciales. Las decisiones que emanan de cualquiera de los tres niveles se colegian, ya sea de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo.

Figura 1. Proceso de gestión del Plan de Ordenamiento de la Base Económico Productiva



Figura 1. Proceso de gestión del Plan de Ordenamiento de la Base Económico Productiva

Fuente: elaboración propia con base en DPPF (2011).

La concepción del Plan permite su articulación con otros sistemas de gestión, como el económico y ambiental, y administrados por otras entidades, en una visión territorial que tiene en cuenta las potencialidades y restricciones de los recursos naturales y sociales. Los problemas son localizados en el Consejo Popular, como unidad mínima de gobierno a nivel municipal. A partir de un enfoque ecosistémico, es decir, del análisis de las relaciones de los diferentes sistemas que intervienen, el

ciclo de vida de los recursos, sus impactos y los flujos de materia-energía-información que entran y salen de cada sistema, asociado a las presiones del metabolismo general que se produce (Zúñiga Igarza, et al., 2012), se determina la vocación natural y la capacidad de carga o de acogida de los recursos estratégicos para el desarrollo, para, en consecuencia, actuar y optimizar los procesos asociados a su uso y conservación.

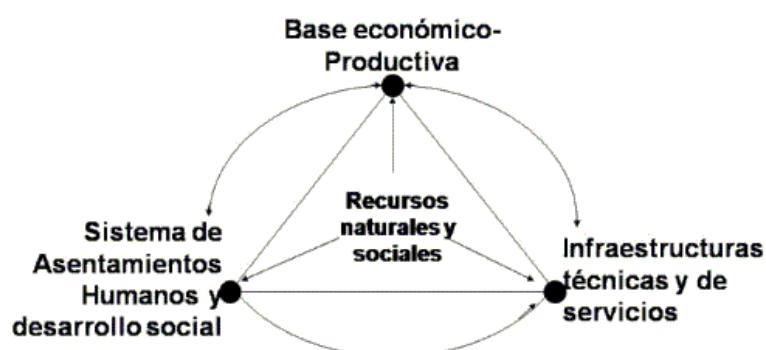
De igual forma, se identifican y jerarquizan problemas y conflictos, y se establecen prioridades desde un enfoque estratégico. Este enfoque considera, los aspectos sociales, económicos y ambientales desde lo gubernamental, lo institucional y lo ciudadano, enmarca las acciones a realizar teniendo en cuenta escenarios diversos y probables, y da una visión de futuro con carácter activo y pronosticador. Por su parte, la planificación estratégica en el territorio se manifiesta como un proceso creativo y proactivo en un sistema continuo de toma de decisiones y de riesgos compartidos, mientras hace seguimiento a las acciones propuestas. Estos elementos facilitan la toma de decisiones y dirigen las actuaciones con un alcance físico, espacial y temporal que alimentan a los Planes de Desarrollo Integrales como instrumento para el trabajo del gobierno municipal.

A continuación, se describen las etapas del proceso de gestión que desarrolla el Plan General de Ordenamiento Territorial de la Base Económico Productiva.

### *Planeación del ordenamiento territorial*

Para la planeación del ordenamiento territorial se tienen en cuenta dos elementos: las potencialidades y restricciones de las bases para el desarrollo socioeconómico, y la propuesta de ordenamiento territorial del municipio, los cuales se integran por medio de las relaciones e interconexiones de la base económica productiva, el sistema de asentamientos, y las infraestructuras de soporte en función de los recursos naturales y sociales (Figura 2).

**Figura 2.** Relaciones e interconexiones de la base económico productiva



Fuente: elaboración propia con base en DPPF (2011).

Figura 2. Relaciones e interconexiones de la base económico productiva

Fuente: elaboración propia con base en DPPF (2011).

### *Potencialidades y restricciones de las bases para el desarrollo socioeconómico local*

Se desarrolla un análisis de los elementos estructurantes del territorio (base económico productiva, sistema de asentamientos humanos, sistema ambiental natural, relaciones regionales) mediante matrices centradas en: los recursos naturales y sociales, la infraestructura productiva y la de soporte (agua, electricidad, comunicaciones, oleoductos, entre otras), y los riesgos ambientales presentes (tanto de origen natural como los antropocéntricos). También se consideran los recursos ambientales con potencialidades para el mejoramiento de la base productiva, como los recursos humanos capaces de mejorarla.

Para el análisis se despliega una matriz donde cada tipo de recurso se clasifica de acuerdo a su origen y sus características específicas, se describen sus rasgos generales, los potenciales que representan, las condiciones para su uso, las interacciones que establece con el contexto y la localización de los mismos a nivel del Consejo Popular. Igualmente se determinan los problemas principales del municipio asociados a los recursos analizados, señalando a través de una matriz de relaciones la problemática, las posibles causas, los impactos principales y la localización.

A partir de los resultados de la matriz anterior, se determinan las potencialidades y restricciones de los recursos naturales y sociales del municipio, la base económico-productiva, las infraestructuras de soporte y los riesgos ambientales. Se señalan las particularidades de la potencialidad o de la restricción, los principales impactos y su localización.

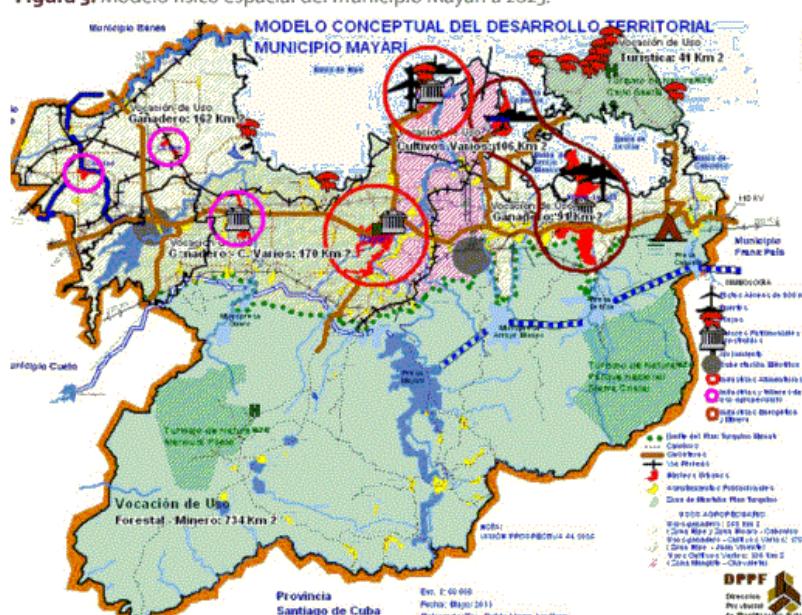
Una de las características del Plan General de Ordenamiento Territorial de la Base Económico Productiva propuesto es la información sintetizada que aporta tanto gráfica como documental, la cual sirve para elaborar los planes estratégicos sectoriales de cada institución comprometida, facilita la toma de decisiones y da herramientas para la actuación gubernamental en una visión macroterritorial.

### *Propuesta de ordenamiento territorial para el desarrollo local del municipio*

Los objetivos para la implementación de la propuesta son: presentar las potencialidades del territorio que sirven de guía y soporte para el desarrollo municipal a partir de la planificación territorial; integrar la dimensión físico espacial a las políticas del desarrollo socioeconómico desde una perspectiva de conservación y mejora socioambiental; y trazar acciones que contribuyan al equilibrio productivo y social en función de los recursos disponibles y de la vocación del territorio. En su descripción se resaltan las perspectivas de optimización, conservación y mejoramiento que evidencien cambios en las perspectivas actuales, y se destacan los avances del desarrollo en superávit o déficit para un periodo de tiempo establecido. En ese sentido, la elaboración de las premisas que condicionan el modelo están dadas, ante todo, por la optimización de los recursos existentes, en uso o en potencial.

Este modelo permite la identificación de las líneas estratégicas de acuerdo con los criterios de integración, coordinación y coherencia de los actores involucrados, los posibles escenarios socioeconómicos de actuación, y las fuerzas motrices de la ciencia y tecnología, la demografía, el desarrollo económico, el desarrollo humano, la gobernabilidad, la cultura y el medio ambiente (PNUMA, 2008). De igual forma, prevé situaciones, las cuales evalúan la implantación de cada escenario identificado, considerando un horizonte de mediano y largo plazo que lleva al modelo conceptual deseado. Se precisa, además, la visión del corto plazo en un proceso apoyado en la base económica productiva para la creación de los bienes materiales y de servicios que se demandan, así como la generación de nuevos empleos con criterios de equidad (Figura 3).

**Figura 3.** Modelo físico espacial del municipio Mayarí a 2025.



**Fuente:** elaboración propia con base en (DPPE, 2011).

Figura 3. Modelo físico espacial del municipio Mayarí a 2025.

Fuente: elaboración propia con base en (DPPE, 2011).

Las líneas estratégicas corresponden a los escenarios trazados y son concebidas siguiendo criterios para la complementariedad, la sinergia y la integración entre sectores, de acuerdo con los componentes claves que demanda la base económico productiva identificada como vocación del municipio y, en función de ella, las infraestructuras de soporte, así como las potencialidades de las fuerzas productivas localizadas en la estructuración del sistema de asentamientos humanos. Se desarrolla, además, un plan de acción a partir de la construcción de la visión para el corto plazo para dinamizar las líneas estratégicas con acciones encaminadas a fortalecer los componentes descritos anteriormente y que intervienen de forma directa en las propuestas a desarrollar y en la utilización de los recursos ambientales potenciales existentes. De igual manera, se calcula el porcentaje de cumplimiento de esta etapa del modelo

conceptual territorial de acuerdo con las matrices de las potencialidades identificadas del territorio.

## *Organización de la planeación en el ordenamiento territorial*

Esta etapa busca alcanzar un equilibrio entre los recursos disponibles y las necesidades a satisfacer en el territorio a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta los recursos humanos, financieros, materiales y de equipamiento en función de las prioridades, lo que propicia la realización de un cronograma de inversiones integrado. Este cronograma permite implementar las acciones de los distintos sectores económicos de forma estructurada, coordinada y complementada tanto al interior del municipio, como con los niveles provinciales y nacionales. La propuesta comprende la totalidad de los procesos planificados mediante las inversiones a ejecutar en el plan de acción en el corto plazo, para contribuir a desarrollar la producción de bienes materiales y de servicios, la protección del medio ambiente y la calidad de vida de sus habitantes (Figura 4).

**Figura 4.** Plan de inversiones territorializado a escala municipal. Municipio Mayari



**Fuente:** elaboración propia con base en DPPF (2011).

Figura 4. Plan de inversiones territorializado a escala municipal. Municipio Mayarí

Fuente: elaboración propia con base en DPPE (2011).

La organización de la planeación del plan de ordenamiento propuesto comprende dos procesos: la organización de las instituciones que contribuyen al desarrollo integral del municipio mediante la unión de sus estrategias sectoriales en determinado período y el análisis económico que evidencia los saldos que permiten el desarrollo de la base económica productiva. Ambos procesos (Figura 1) proponen definir actividades, inversiones y tiempos de los actores involucrados para evaluar los presupuestos anuales y priorizar, así, aquellas actividades que dinamizan

el proceso creando encadenamientos productivos con otros sectores económicos internos o fuera del municipio. Es por ello que, como condición previa, se describe la caracterización de las instituciones que intervienen en el mismo, el papel que desempeñan, sus interacciones y el análisis de sus propuestas de desarrollo. También se valora el rol que desempeñan las inversiones de cada sector económico, y se clasifican como principales aquellas que intervienen en la producción de bienes materiales, como inducidas directas, las vinculadas a las infraestructuras de soporte como agua, electricidad, comunicaciones y, como inducidas indirectas, las asociadas al Sistema de Asentamientos Humanos Municipal (comercios, instalaciones culturales, deportivas, entre otras).

Finalmente, la organización de la planeación debe cumplir un análisis integrado que tenga en cuenta lo siguiente:

- Evaluación del recurso ambiental seleccionado y aprovechamiento económico en función del plan de inversiones: fuerzas productivas, desarrollo humano, riesgos ambientales y costes de la inversión.
- Aporte al desarrollo económico: tecnologías utilizables, optimización y conservación de los recursos presentes, tiempo que se demora la inversión en obtener beneficios locales.
- Contribución de la fuerza de trabajo al desarrollo: planificación para la calificación de los empleos (obreros calificados, técnicos y profesionales) en el tiempo que se demanden las inversiones.
- Distribución territorial de las acciones de los planes estratégicos de las instituciones que contribuyen al desarrollo integral del municipio en cada plazo (corto, medio y largo), a través de la integralidad de los procesos dados por los encadenamientos productivos posibles, aportes económicos al municipio, entre otras actividades realizables de acuerdo con la factibilidad económico territorial y productiva, y el cumplimiento del marco legal vigente de cada entidad o empresa.

### *Regulación de la planeación*

Dado el nivel de complejidad de las interacciones que se producen en el marco de la gestión municipal entre los sistemas naturales y las actividades humanas, se requieren instrumentos de regulación para evitar disfuncionalidad e incompatibilidad, así como para prevenir procesos de degradación que afecten el medio ambiente, la actividad económica y el bienestar humano. Se toma como base el marco legal nacional y se territorializa a partir de las concepciones y uso de suelo que ha sido desarrollado por el modelo.

Las regulaciones sobre uso de suelo, conservación de recursos, riesgos ambientales, manejo de residuos, equilibrio socioeconómico y paisaje territorial se elaboran para los recursos naturales y sociales, la base económica productiva, las infraestructuras de soporte y del sistema de

asentamientos humanos. Estas regulaciones constituyen, además, una herramienta de dirección gubernamental que ayuda a la fase de control de la planeación.

### *Control de la planeación*

Esta etapa es desarrollada por los gestores del ordenamiento territorial y urbano del municipio, en conjunto con el ente contralor del gobierno municipal. Ambos agentes tienen como función revisar el cumplimiento del modelo físico espacial propuesto, las regulaciones emanadas de las licencias de uso de suelo y el cumplimiento del plan de inversiones de cada institución, con un enfoque de mejora continua. Los impactos de las acciones e inversiones propuestas y ejecutadas son medidos a partir de los cambios producidos en los recursos, los efectos sobre los sistemas naturales y sociales, así como las consecuencias, ya sean positivas o negativas, que generan en la base económica productiva, en los asentamientos humanos y en los ecosistemas presentes en el municipio.

Los planes estratégicos desarrollados por los actores gubernamentales, institucionales, empresariales y privados que participan en el Plan también constituyen un componente de control. Desde esta perspectiva se miden las consecuencias en función de:

- Crecimiento de las producciones de bienes materiales y servicios: determinado por la cantidad de recursos ambientales municipales conservados y puestos en valor de uso de forma racional, de acuerdo con la capacidad de soporte de cada uno y los resultados en la economía municipal.
- Conservación ambiental: resultante de las capacidades resilientes de los recursos naturales, dadas por las normas ambientales, especies frágiles y amenazadas, así como los humanos ante las amenazas por fenómenos naturales extremos, para una adecuada conservación del patrimonio biofísico y social.
- Satisfacción de la sociedad: evaluada a través del consumo de recursos y servicios en un ambiente saludable.

## Resultados

El Plan de Ordenamiento Territorial de la Base Económico Productiva incentiva un proceso integrado que abarca la conservación ambiental y el uso racional de los recursos, desde un enfoque sistémico de los recursos ambientales y las actividades humanas. En este sentido, la población municipal realiza actividades de producción, y consumo, es decir, es al mismo tiempo un recurso y un sujeto territorial del desarrollo. En el primer caso constituye la fuerza de trabajo encargada de desplegar las actividades de producción actuales y potenciales. En el segundo, demandan bienes y servicios en cantidad y calidad. Es por ello que el modelo físico espacial desarrollado ha priorizado las zonas

socioeconómicas desfavorecidas y ha propiciado un plan de desarrollo económico que beneficia esos territorios.

La aplicación del instrumento se llevó a los Consejos Populares como unidad mínima de gobierno presente en el municipio para su evaluación y consenso social. En cada barrio los vecinos revisaron y opinaron sobre el documento. Con posterioridad, fue aprobado por la Asamblea Municipal del Poder Popular del Municipio Mayarí, órgano de máxima jerarquía legal en dicha escala. Las sugerencias dadas se incorporaron y mejoraron el Plan. Al cabo de dos años, se han evidenciado cambios, efectos y consecuencias que se resumen a continuación (CAM, 2014; 2015):

El uso del suelo propuesto en determinadas áreas modificó su uso por aquel de vocación natural, es decir, la siembra de los cultivos adecuados para las condiciones del lugar, en pos de mejorar su productividad, lo que ha contribuido a la obtención de alimentos y bienes mercantiles, así como la generación de empleo.

En los asentamientos humanos se incrementaron el número de viviendas nuevas, se rehabilitaron y mejoraron las instalaciones de los servicios de salud, educación, comunales y comerciales, se remodeló el centro multiservicios Mayarí y se invirtió en las redes eléctricas y telefónicas, en el abastecimiento de agua, en la movilidad y accesibilidad de la población. Lo anterior ha impactado positivamente las condiciones de vida de la fuerza de trabajo del municipio, fundamentalmente de los sectores más desfavorecidos.

En la gestión empresarial, mediante un proceso intersectorial, de dirección y proyección estratégica, ha promovido la optimización de recursos materiales, humanos, de infraestructura y financieros propios desde una gestión territorial y económica integrada a escala municipal para la producción cooperada de bienes materiales y de servicios. Las consecuencias de estos efectos socioeconómicos develan procesos agropecuarios e industriales acoplados en una visión de integración de las potencialidades municipales, como una forma de gestión del territorio de la base económica.

## Conclusiones

El Plan General de Ordenamiento Territorial de la Base Económico Productiva contó con la participación de ochenta y un (81) entidades y organismos de incidencia nacional, provincial y municipal como base fundamental para la toma de decisiones y el direccionamiento de las actuaciones que demanda el proceso de dinamización de la base económica productiva que experimentan los municipios cubanos donde se implementan los Programas de Desarrollo Integral (PDI).

Este instrumento de ordenamiento territorial ha permitido ordenar, estructurar, optimizar, territorializar y conducir su ejecución para contribuir al desarrollo de la producción de bienes materiales y servicios, sobre la base de mejorar las condiciones socioambientales del municipio y mantener, a largo plazo, la vocación natural del suelo y el resto de los recursos ambientales, desde una visión integral del desarrollo

territorial. Contribuye, además, a orientar el proceso de transformación paulatina de la base económica del municipio que, para el caso de Mayarí, significa la reconversión de una vocación agroindustrial, caracterizada por la obsolescencia tecnológica y el déficit de materias primas, redireccionándose hacia la agricultura y la ganadería a partir del aprovechamiento de tierras ociosas o subutilizadas, y la puesta en valor de uso de infraestructuras hidráulicas que permiten incrementar las áreas bajo riego, con el consiguiente incremento de los rendimientos.

## Referencias

- BOISIER, S. (2007). "Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa preta o projeto político". *Planejamento e Políticas Públicas*, 17: 111-145.
- CAM. (2014). Informe de Avance del PDI, 2012-2014. Mayarí: Consejo de Administración Municipal.
- CAM. (2015). Informe de Avance del PDI, 2015. Mayarí: Consejo de Administración Municipal.
- CONSEJO DE EUROPA. (1983). Carta europea de ordenación del territorio. Consultado en: [http://cope.sanmartindelosandes.gov.ar/wp-content/uploads/2012/09/Carta\\_Europea\\_OT.pdf](http://cope.sanmartindelosandes.gov.ar/wp-content/uploads/2012/09/Carta_Europea_OT.pdf)
- DALLA TORRE M., (2017). "Gobernanza territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial. El caso de la provincia de Mendoza, Argentina". *Bitácora Urbano Territorial*, 27 (1): 47-54.
- DPPF. (2011). Plan General de Ordenamiento Territorial de la Base Económico-Productiva. Mayarí: Dirección Provincial de Planificación Física.
- GÓMEZ OREA, D. (2002). Ordenación territorial. Madrid: Agrícola Española, Mundiprensa.
- GONZÁLEZ FONTES, R. (2007). "La gestión del desarrollo local con un enfoque integrador". *Retos de la Dirección*, 1 (1): 45-62.
- MARTÍNEZ PELLÉGRINI, S., FLAMAND, L. y HERNÁNDEZ, A. (2008). "Panorama del desarrollo municipal en México: antecedentes, diseño y hallazgos del Índice de Desarrollo Municipal Básico". *Gestión y Política Pública*, 17 (1): 145-192.
- MASSIRIS CABEZA, A. (2012). Gestión territorial y desarrollo. Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina. Bogotá: UPTC.
- MASSIRIS CABEZA, A. (2002). "Ordenación del territorio en América Latina". *Scripta Nova*, 6 (125). Consultado en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-125.htm>
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PLANIFICACIÓN. (2013). Indicaciones metodológicas para la elaboración del Plan de la Economía Nacional. Plan 2014. La Habana: Ministerio de Economía y Planificación.
- PNUMA. (2008). Perspectivas del medio ambiente urbano: GEO Holguín. La Habana: Academia.
- SALINAS CHÁVEZ, E. (2005). "La geografía física y el ordenamiento territorial en Cuba". *Gaceta Ecológica*, 76: 35-51. Consultado en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2879612>

TORRES-TOVAR, C. y VARGAS-MORENO, E. (2017). "Los otros territorios. Renovación urbana, modelos urbano-territoriales, hábitat popular e inclusión social". *Bitácora Urbano Territorial*, 27 (1): 7-8. Consultado en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/62229>

ZÚÑIGA IGARZA, L. M., et al. (2012). Gestión ambiental municipal. Experiencias en el Municipio Mayarí. Holguín: PNUD.

## Notas

- 1 Recibido: 01 de marzo 2017  
Aprobado: 21 de marzo 2018  
Cómo citar este artículo: ZÚÑIGA IGARZA, L. M. y RODRÍGUEZ GÓMEZ, J. L. (2019). "Experiencias del Plan de Ordenamiento Territorial. Mayarí, Cuba". *Bitácora Urbano Territorial*, 29 (2): -142.  
<https://doi.org/10.15446/bitacora.v29n2.63010>  
El Plan fue solicitado por el Ministerio de Economía y Planificación a la Dirección Provincial de la Planificación Física de Holguín en el año 2011. Fue Premio Provincial de la Academia de Ciencias de Cuba y de Innovación Tecnológica (2016) en la provincia de Holguín y nominado al premio nacional de la Academia de Ciencias de Cuba.
- 2 Arquitecta, Magíster en Gestión de los Asentamientos Humanos y Doctora en Ciencias Técnicas del Instituto de Ciencias y Tecnologías Aplicadas de la Universidad de La Habana. Profesora Titular del Departamento de Construcciones de la Universidad de Holguín, Cuba, con más de veinte años de experiencia en ordenamiento territorial y urbano, gestión ambiental y docencia universitaria. Autora de numerosos artículos científicos y ganadora de premios internacionales, nacionales y provinciales por su trabajo en investigación y docencia.
- 3 Ingeniero Civil de la Universidad de Holguín y Especialista en Ordenamiento Territorial de la Universidad de La Habana. Tiene más de veinte años de experiencia en la realización de trabajos técnicos y de investigación en ordenamiento territorial, urbanismo, gestión ambiental y gestión del riesgo. Autor de artículos y libros de investigación, y ganador del Premio del Instituto de Planificación Física de la República de Cuba (2010), del Premio Provincial de la Academia de Ciencias de Cuba (2012 y 2017) en Holguín y del Premio Provincial de Innovación Tecnológica (2017).

## Información adicional

Cómo citar este artículo: ZÚÑIGA IGARZA, L. M. y RODRÍGUEZ GÓMEZ, J. L. (2019). "Experiencias del Plan de Ordenamiento Territorial. Mayarí, Cuba". *Bitácora Urbano Territorial*, 29 (2): -142.