



Noviembre 2008

**EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DENTRO DE LOS PROCESOS
CLAVES PARA ALCANZAR EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA
LOCALIDAD**

**Dra. Luisa de los Ángeles Rodríguez Domínguez
Dr. Eduardo López Bastida.
Universidad de Cienfuegos, CUBA.**

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Rodríguez Domínguez y López Bastida: *El ordenamiento territorial dentro de los procesos claves para alcanzar el desarrollo sostenible en la localidad*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, noviembre 2008, www.eumed.net/rev/cccss/02/rdlb.htm

RESUMEN

El territorio local adquiere cada vez mayor protagonismo en los procesos de reestructuración productiva, donde las instituciones sociales y gubernamentales, los dirigentes económicos y actores sociales en general cobran gran relevancia para hacer valer su capacidad de intervención. La participación de los agentes locales en la promoción del desarrollo local sostenible es importante en la búsqueda de alternativas que les permitan la inserción favorable a los procesos globales. Aunque los avances en el desarrollo local en esa perspectiva no son aún significativos, indudablemente los Gobiernos ya hacen suyos los Planes de Ordenamiento Municipales y Provinciales los cuales constituyen la etapa inicial para llevar a cabo un desarrollo sostenible.

Desarrollo

El manejo por el hombre de los recursos en su beneficio está produciendo modificaciones en el planeta de tal magnitud que hipotecan el futuro. Esto a provocado que desde la década de los años 90 del siglo pasado comenzó a difundirse en el planeta la conciencia de lograr llegar a la limitación de recursos disponibles para alcanzar el desarrollo y, en consecuencia, de la necesidad de hacer su uso racional de esos recursos. El progresivo agotamiento de algunos recursos naturales disponibles ha llevado a la necesidad de recurrir a opciones riesgosas, por lo que se habla de buscar bases mas sostenibles para mantener el desarrollo interno de cada territorio.

Los limites del desarrollo no son absolutos, sino que vienen impuestos por el nivel tecnológico y de organización social, su impacto sobre los recursos medioambientales y la capacidad de la biosfera para absorber los efectos de la actividad humana. Es posible, mejorar tanto la tecnología como la organización social para abrir paso a una nueva era de crecimiento económico, sensible a las necesidades ambientales.

De este modo, se destaca la necesidad de considerar dentro de los términos del desarrollo no sólo los aspectos ambientales sino también los económicos y sociales. La conservación del medio natural exige atender igualmente al desarrollo económico y social de la población. Si no se atiende de forma integral a la transformación de la sociedad y a los requerimientos medioambientales, el crecimiento económico se ve amenazado en el medio y largo plazo y las oportunidades del ser humano como son el disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente continuarán siendo inaccesibles, (PNUD, 1990).dejarían de ser infinitas y podrían cambiar con el paso del tiempo, entonces estas oportunidades esenciales muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles”.

Antes se tenia una visión restringida sobre el problema del desarrollo nacional ya que ha sido enfocado tradicionalmente desde un sólo punto de vista, habitualmente el económico, dejando de lado los aspectos biológicos, culturales y políticos.

Pero la dimensión cultural es el primer resultado del desarrollo y se convierte en el elemento fundacional del cual se parte dentro del contexto en que el estamos hablando y de que tipo de desarrollo queremos y aspiramos para los diferentes países, por lo que los indicadores culturales del desarrollo deben estar bien claros para no crear dificultades a la hora de poder medir el valor agregado que se genera por las diferentes actividades que en el se desenvuelven, Es necesario avanzar en la dirección de alcanzar una mayor integración entre las formas de vida y el desarrollo material con los intereses ambientales.

Bunge (2001), afirmando lo anterior señala que toda sociedad puede analizarse en cuatro subsistemas. El subsistema *biológico* (mantenido por relaciones de parentesco y por organizaciones de salud pública), el *económico* (mantenido por relaciones de producción, intercambio y consumo), el *cultural* (mantenido por

relaciones de información}, y el *político* (mantenido por relaciones de poder y de participación en éste). Por consiguiente, tanto el desarrollo como el subdesarrollo de una comunidad, región o nación, pueden ser biológico, económico, político, o cultural.

Y como los cuatro subsistemas son parte de una misma sociedad, están fuertemente ligados entre sí y, por vivirlo, ninguno de ellos puede estudiarse adecuadamente con independencia del otro. El avance de uno cualquiera de ellos causa o requiere el adelanto de los demás. Este proceso de innovación tecnológica precisa de un intercambio de ideas y experiencias de todos los agentes que en este proceso participan (González y De la Sota).

Se hace necesario entonces crear instrumentos eficaces, dentro de la propia administración para favorecer la circulación de ideas, proyectos, de personas, de forma que se cree también en ella una conciencia y que se vea estas actividades como parte de la cultura del territorio y los considere como señas de identidad de la región.

Como no existe un único indicador de desarrollo, ni siquiera un conjunto de indicadores del mismo tipo, (Bunge 2001), se debe tener presente a la hora de tomar decisiones para fortalecer el componente económico específicamente la economía del conocimiento, entendida como todo aquel personal calificado que ha demostrado sus posibilidades para el incremento o retroceso del desarrollo en un determinado territorio, pero no todo ese personal preparado se queda o se aprovecha en esos lugares hacia adentro de los propios países, y de echo este elemento es importante para tener en cuenta a la hora de trazar nuevas estrategias

Entonces partiendo de los supuestos anteriores el concepto de desarrollo se ha trasladado desde un carácter completamente cuantitativo a uno cada vez más cualitativo donde este no es un fin en sí, sino un instrumento para lograr mejorar calidad de vida, que busca la integridad y aparece como un problema de compatibilización entre lo económico, lo social y lo ambiental dando origen al concepto de desarrollo sustentable y sostenido, que hace énfasis en la protección, la conservación y el uso racional de los recursos naturales.

En la medida que no están claro los indicadores culturales del desarrollo se crean dificultades para poder medir el valor agregado que se genera por las actividades que se amplían pero no existe un modelo alternativo que se pueda seguir de base para lograr el desarrollo, por lo que no se puede establecer comparación entre los países, porque cada uno tiene su estilo de vida, su desarrollo productivo y como tal actúan y se desenvuelven, se necesita buscar la forma de nivelar las disparidades entre los países. llámese económicas, sociales, tecnológicas para alcanzar la sustentabilidad tan esperada y deseada por todos.

Al buscar una estrategia integral de desarrollo se ha de tomar en consideración una serie de funciones a desempeñar en consonancia con la nueva realidad social y económica que se presentan como son el equilibrio territorial, ecológico y logrando el soporte de todas las actividades de esparcimiento y recreo al aire

libre. Tales funciones hacen que toda Estrategia de Desarrollo Local que se articular deba contemplar, al menos, entre sus propósitos el mejora de la calidad de vida en el espacio local al que se dirija, la regeneración, consolidación y dinamización del tejido socioeconómico del entorno local, el mantenimiento y "fijación" de la población en el medio, la protección y conservación del medio ambiente, logrando la creación de empleo estable mediante la especialización y diversificación de la actividad económica y del tejido productivo del territorio, con tecnologías mas eficientes, pero menos gastadoras y .que no afecten a la sociedad

Se hace necesario articular los Planes de Desarrollo Local en torno a los ejes o principios de actuación:

- ◆ Mantener y potenciar la calidad de los recursos humanos del territorio, a través de formación específica y del fortalecimiento de los mecanismos de relación entre ellos (asociacionismo, carácter emprendedor).
- ◆ Participación de los interesados en la confección de su propio desarrollo, generando motivación, creatividad y compromiso, es decir, a través de la movilización y participación social.
- ◆ Mejorar y crear algún mecanismo permanente para la obtención, selección y gestión de la información sobre mercados, tecnologías, redes y otros múltiples factores, y sus tendencias de evolución.
- ◆ Pluriactividad y dinamización del tejido productivo.
- ◆ Dinamización social y cultural de la población.
- ◆ Organizar el desarrollo creando redes de actores económicos, políticos e internacionales, fomentando la formación de alianzas para la cooperación interregional y los nuevos compromisos entre autoridades locales, centrales y regionales. (Martínez Contreras, 1997)

Se trata entonces de elaborar un **proyecto global de desarrollo** en el que toda la acción debe basarse en:

- 0 Un certero análisis local, para permitir detectar, a la vista de análisis comparativos con estudios similares de otros territorios o ciudades, la existencia de *vacíos* en el tejido productivo, demandas no satisfechas, direcciones posibles del desarrollo, etc.
- 0 El conocimiento en profundidad tanto de la evolución como de la estructura del empleo, con un análisis más profundo en las características (edad, formación genérica y especializada, actitudes, capacidad económico-empresarial) del colectivo.

Estos elementos (conocimiento en profundidad de la economía y la sociedad local, y análisis de la población y el mercado laboral) llevarán a plantear un **modelo de desarrollo** que encaje en las características socioeconómicas del municipio, desagregado en los cuatro sectores hoy considerados (agricultura, industria/construcción, comercio/servicios, y cuaternario). Proyecto global de desarrollo que deberá ser asumido por el conjunto de las Administraciones, fundamentalmente por la local, consensuado todas las fuerzas políticas y sociales de la ciudad, y señalando áreas de intervención prioritarias para la promoción de nuevos empleos.

El desarrollo no depende únicamente de factores económicos, de inversiones, sino que implica, asimismo:

- Reforzar los valores de identidad y pertenencia territorial, fomentando el espíritu de ciudadanía y el componente relacional de la convivencia, pues sólo de esa forma se promueve una imagen de la ciudad, o del territorio de que se trate, y un espíritu en la población encaminado a su potenciación. Es decir, difícil será poner en marcha un proceso de desarrollo si partimos de una minusvaloración por los ciudadanos de los recursos y potencialidades locales, y de sus propios convecinos.
- Mejora de la calidad ambiental y las condiciones de vida, mejorando y valorizando el medio ambiente, el patrimonio edificado, reforzando la vida cultural y científica, promoviendo la solidaridad y la integración social, creando una base económica sustentable y promoviendo la intensificación de los procesos de relación e integración en espacios más amplios, para potenciar las capacidades exportadoras de la economía local.

Pero pueden tener orientaciones muy distintas, como son las estrategias basadas en criterios de ecodesarrollo, que como tales se apoyarán, fundamentalmente, en estos tres pilares:

- La autonomía de las decisiones y la búsqueda de modelos endógenos propios de cada contexto histórico, cultural y ecológico.
- La consideración por igual de las necesidades de todos los hombres y de cada hombre; necesidades materiales e inmateriales, empezando la de realizarse a través de una existencia que tenga un sentido, que tenga un proyecto de vida.
- La prudencia ecológica, es decir la búsqueda de un desarrollo en armonía con la naturaleza". (Albuquerque,2002)

Al decir de algunos autores, hablar de desarrollo local y regional implica articular proyectos locales con políticas de carácter nacional o global, que se ubican en el marco general de las condiciones económicas e institucionales del país. Vázquez Barquero,(1997) dice que "Para que la política sea eficiente es conveniente que se produzca una sinergia entre las acciones que van de arriba hacia abajo promoviendo el desarrollo estructural y las que van de abajo hacia arriba, que surgen de la especificidad de cada localidad y de cada territorio». La estrategia de desarrollo local debe partir de una comprensión de las acciones basadas en las condiciones de cada localidad y región y de la necesidad de combinarlas con las políticas sectoriales y regionales impulsadas desde lo central .

A nivel local- regional, las políticas y la planificación requerirán atender cuestiones como mejorar el posicionamiento y la competitividad, desarrollar ventajas comparativas dinámicas, atender la sustentabilidad de las estrategias y preservar e incrementar la identidad y el patrimonio cultural. Tal vez el aporte de "la visión local" sea garantizar de mejor forma un crecimiento económico nacional, equilibrado espacialmente.

La acción de los gobiernos locales, en el campo de la promoción del desarrollo, está limitada por dos causas principales: su poder restringido de intervención en factores vinculados directamente con la economía nacional y la falta de recursos para la inversión. (Linares, 2007)

Efectivamente se podría entender el desarrollo local como el proceso acumulativo colectivo de diversos activos (assets): capital humano, capital tangible, capital natural y capital social, cuyo fin es el bienestar de las personas de una determinada localidad. ¿Cuánto se diferencia esto de un modelo general de desarrollo sostenible?

El aporte de “la visión local” será garantizar de mejor forma un crecimiento económico nacional, equilibrado espacialmente. Dependiendo de las características y necesidades de cada localidad, se podrá enfatizar más en la acumulación de alguno de estos capitales. Lo importante no sería más bien encontrar las estrategias óptimas que permitan aplicar eficazmente conceptos de desarrollo válidos para espacios mayores como el nacional (construidos sí con participación de todas las localidades), pero se necesita de un instrumento estratégico para lograr el desarrollo socioeconómico y la ordenación del territorio y del medio ambiente de cada asentamiento poblacional con la finalidad de implantar un modelo de crecimiento equilibrado, basado en la dinamización de los recursos locales y endógenos (Fortes, 1991), buscando un mayor acercamiento de la administración y la población.

La construcción del futuro deseado se hace en una secuencia de pasos articulados y vueltos a ese futuro. El local deberá competir por su futuro, donde el Planeamiento Estratégico decide sobre las prácticas posibles en la búsqueda del desarrollo.

El Ordenamiento Territorial, como base para el Desarrollo Local viene a plasmar en hechos la necesidad de ese planeamiento estratégico en sus procesos de transformación y desarrollo y ha tenido que aportar prospectivamente por el futuro que queremos y podemos construir a mediano plazo, a pesar de no contar con la perspectiva socioeconómica para cada territorio a largo plazo. Se prepara el territorio, a sus líderes y a su población para formular, gestionar y controlar las determinaciones sobre los procesos de transformación y desarrollo por lo que su coordinación y toma de decisiones además de esta fundamentada científicamente debe constituirse en integral y multidisciplinariamente.

La Planificación Física viene a suplantar, a partir de 1994 en Cuba, ese vacío temporal que se necesitaba para ir alcanzando un desarrollo sostenible sobre bases duraderas en un intento por desarrollar la actividad de Planeamiento a partir de las nuevas concepciones consultadas sobre el planeamiento y resultado del análisis estratégico elaborado en ese momento sobre la propia actividad (y ante la incertidumbre de estos tiempos sin una segura economía planificada) inicia la experimentación en la conformación de nuevos instrumentos de trabajo a fin de pasar de un enfoque del planeamiento para el desarrollo planificado, a un nuevo enfoque para el ordenamiento del territorio con permanencia en el tiempo, en el cual, el planeamiento constituye una fase inicial, complementada con posterioridad con la gestión y el control.

En general, el Ordenamiento Territorial constituye un instrumento o estrategia de desarrollo sostenible, especialmente a partir de acciones que buscan inducir la mejor ubicación de las actividades económicas y sociales, infraestructuras y equipamientos, con relación al aprovechamiento racional de los recursos naturales; delimitar los fines y usos de la tierra, de acuerdo con su vocación ecológica y la demanda que exista sobre ella; señalar espacios naturales, históricos, arquitectónicos y culturales sujetos a régimen especial de protección, conservación o manejo y orientar la dimensión espacial de las infraestructuras y equipamientos del territorio, así como de los procesos de urbanización, industrialización y desarrollo rural.

En Cuba se ha utilizado la conformación de modelos precedentes en estudios urbanísticos y en algunos niveles de organización empresarial, pero no en el Planeamiento Territorial y Urbanístico; aunque en el decreto Ley 21 de la Planificación Física se legisla la modelación territorial y urbana.

El enfoque prospectivo del ordenamiento (en medio de los escenarios – incertidumbres actuales) permite mostrar una riqueza y diversidad de análisis para la búsqueda de elementos claves de transformación y desarrollo, por lo que proponemos un modelo que contribuya a incorporar nuevas actividades en el perfeccionamiento de la Planificación Urbana fundamentalmente:

- Incorporar variables cualitativas para la evaluación de impactos.
- Sistema de gestión y control a través de indicadores.
- Perfeccionamiento de los niveles de gobernabilidad a través de indicadores de control. (Leal, 1988).

Las premisas indispensables del planeamiento se relacionan con la integración y la participación, por lo que es básico a nuestro juicio tomar como base una premisa Modelo: “De la anticipación a la acción a través de la apropiación”, principio tomado de la planificación estratégica y que puede contribuir a atenuar o eliminar las deficiencias de los cuerpos metodológicos anteriores limitados por poca participación, poca apropiación de autoridades y actores y casi o ninguna evaluación de impactos.

En fin para tener éxito en el desarrollo local hay que lograr una mejora en la calidad de vida de la población en el espacio local atendiendo a una mejora en las dimensiones relacionadas con lo económico, lo social, particularmente con el fortalecimiento de los actores locales: su identidad y cultura, de su capacidad de gestión del propio desarrollo de los actores presentes en el territorio, su capacidad de relacionamiento asociativo y su capacidad de imaginar respuestas a los desafíos planteados por los cambios en la dinámica de los globales en los que se reconocen lo ambiental y lo político- institucional.

BIBLIOGRAFIA

- Albuquerque, F. Curso sobre desarrollo local. Tomado de <http://www.redelaldia.org/ver.php3?id-article=592> Enero, 2007.
- Andrietta, Antonio. Primera Conferencia electrónica del proyecto alianzas estratégicas para el desarrollo local. Electrónica, (Brasil) 43,(4):18-21, septiembre- noviembre del 2001.
- Batten, Thomas. Preparación para el desarrollo de la comunidad. Euramérica/ Tomás Batten.-- Madrid: [s.n], 1999.-- [s.p.]
- Bunge, Mario. Economía y filosofía/ Mario Bunge.--Madrid: Ed. Tecnos, S. A, 2001. --[s.p.]
- Castro, Fidel. Ciencia, tecnología y sociedad/ Fidel Castro Días Balart.—Ed. Ciencias Sociales, 2003.—250p
- Charleyand, Richard. Enfoques Regionales/ Richard J. Charleyand, Peter Hagget. --[s.l]: [s.n], 1999.-- 243p.
- Costa, filho. Prospectiva e Independencia Mundial: Nuevos desafíos para la Planificación/ A Filho Costa.--Santiago de Chile: Publicación del ILPES, 2004.--[s.p.]
- CUBA Instituto de Planificación Física. Guía Metodológica Sistema de Información Territorial/ IPF.-- La Habana: IPF, 2001.-- 90p.
- CUBA. Instituto de Planificación Física. Guía para la Elaboración del Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo del Municipio/ IPF.--La Habana: IPF, 1998.-- 120p.
- DE Matos, C. La descentralización, ¿Una nueva panacea para impulsar el Desarrollo Local? Revista de Estudios Regionales, (España) 26, (3):24-26, 1990.
- España. Informe de Desarrollo Humano / PNUD.--España: Ediciones Mundi-Prensa, Madrid - Barcelona - México, 2000.-- [s.p.]
- Estrategia de desarrollo local. Tomado de: <http://conectando.org.sv> Enero de 2007
- El Ordenamiento Urbano, Conceptualización. Tomado de http://www.wikipeda.org/wiki/Ordenamiento_territorial. Marzo de 2007
- Experiencia Metodológica para la elaboración de Modelos Territoriales/ Petra P. Hernández.[et.al.].-- Cienfuegos: DPPF, 2004.-- [s.p.]
- Fortes, j. El desarrollo comarcal, Ed. Pueblo y Educación, 1991, 128p
- González, h. Sota, de la Ruiz, j. Innovación y desarrollo en la comunidad de Madrid: tres estudios sobre los recursos, producción y distribución de la actividad científica madrileña. ISBN 84-451-1512-X, 298p.
- Jacobs, Jane. Desarrollo y Comunidad./Jane Jacobs, 1992.—225p
- Leal, M. La Ordenación del Territorio en la encrucijada. Papeles de Economía Española. (España) 35, (4):36-40, septiembre 1988.
- Linares, E. Propuesta de un modelo referencial para el perfeccionamiento de la actual Guía metodológica de los Planes Generales de ordenamiento Urbano/Elsa Linares Carmouse; Luisa de los Ángeles Rodríguez Domínguez, tutora. – Tesis de Maestría, CF, (Cienfuegos, Cuba); 2006
- López, C. El Índice de Desarrollo Humano: una propuesta para su mejoramiento. Economía y Desarrollo. (La Habana) 119, (1):87-91, octubre de 1996.
- Méndez Delgado, E. Procedimiento para medir el desarrollo económico local en Cuba. Revista Comercio Exterior de México (México) 58,(8):78-82, Agosto 2001.

Nuestra Propia Agenda Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y del Caribe en su documento; 1996

OCDE, ", *Informe New roles for cities and Towns*, 1987

PNUD. Informe de Desarrollo Humano/ PNUD.--Bogotá: editorial Tercer Mundo, 1990.-- 46p.

Rodríguez, D. Luisa: La cultura del desarrollo, resultante del impacto científico y técnico. Inédito.

Sunkel, O. El concepto de desarrollo / O Sunkel.--Santiago de Chile: Publicación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), 1966.-- 128p.

Toffler, A. Cambio de Poder / Antonio Toffer. -- Barcelona: [s.n.], 1990.-- 284p.

Troncoso, B.. Propuesta para una Política de Desarrollo Turístico Sostenible. Tomado De: <http://www.kiskeya-alternative.org>. 20 de septiembre de 1999.

Vázquez, A. ¿Crecimiento Endógeno o desarrollo endógeno?/ A. Vázquez Baquero.-- Cuba: Cuadernos del CLAEH, 1997.--78 – 79p.

_____ Desarrollo Económico Local y descentralización: aproximación a un marco conceptual. Tomado de: <http://www.eclac.org/id.asp?id> Enero 2007