



Vol 3, Nº 8 (septiembre/setembro 2010)

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL TURISMO A PARTIR DE UN ENFOQUE PROSPECTIVO

Dr. Francisco A. Becerra Lois

Lic. Marisela Toledo Diez

Universidad de Cienfuegos “Carlos Rafael Rodríguez”, Cuba

Resumen

En los momentos actuales, caracterizados por el desarrollo de la técnica, los cambios y comportamientos sociales, el futuro es más complejo, las transformaciones económicas, sociales y productivas implican incertidumbre y riesgos, así como la evolución acelerada de las sociedades, determinan la necesidad de conocer y analizar con intensidad y esfuerzo el futuro. En el presente artículo se teoriza acerca de los estudios de futuro y la aplicación de estos métodos al Ordenamiento Territorial, siendo más específicos en el tema del turismo. Se tienen en consideración conceptos emitidos tanto en el ámbito nacional como internacional, en especial los relacionados con estudios de caso específico.

Desarrollo

Los estudios prospectivos como una alternativa para alcanzar un futuro deseado

En el contexto internacional surgen los estudios prospectivos como un campo de conocimiento para la interrogación sistemática y organizada del devenir ya sea en una institución como en el caso específico de un territorio. Las teorías emitidas a partir de casos concretos de estudios de futuro se han ido constituyendo, progresivamente en el tiempo, como una disciplina académica para analizar el largo plazo.

En el mundo contemporáneo existe una amplia pluralidad de puntos de vista, que a su vez muestran divergencias, tanto en los paradigmas, herramientas e instrumentos que se emplean para los estudios de futuro, lo que demuestra un abanico amplio de posibilidades de abordaje en la búsqueda de una forma óptima para las investigaciones, en las cuales las representaciones sean acordes a los contextos culturales, institucionales y socioeconómicos en los que se ponen en marcha los proyectos.

En términos históricos puede decirse que la prospectiva fue creada por el francés Gastón Berger, en su interés de fundamentar que el futuro no es una simple extrapolación de la experiencia conocida. Entre los seguidores de Berger se encuentra el francés Bertrand de Jouvenel quien entiende la prospectiva como el arte de la conjetura, haciendo énfasis en la investigación de los diferentes futuros posibles o futuribles en vez de centrar la atención en la predicción de un futuro único, ya que para este autor el futuro es múltiple, se construye y no se predice.

A principios de los años 90 en países de Norteamérica era muy utilizado el pronóstico tecnológico (forecasting), fundamento utilizado para el control político, con poca participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, sin embargo en la actualidad, esta tendencia ha evolucionado con el surgimiento de “foresight”, que de acuerdo con la definición tratada por la escuela británica de Manchester, *“...representa un proceso de anticipación y exploración de la opinión experta proveniente de redes de personas e instituciones del gobierno, la empresa y las*

universidades, en forma estructurada, interactiva y participativa, coordinada y sinérgica, para construir visiones estratégicas.”(ILPES, 2007).

Esta vertiente, dominante en Europa y en el mundo anglosajón, no significa un retorno a la antigua concepción ligada a la de pronóstico, la cuantificación y la extrapolación, tal como lo definen los franceses, entre ellos Gastón Berger, Bertrand de Jouvenel, iniciadores de la prospectiva, si no que utilizando información de evolución histórica, modelación matemática de tendencias y análisis de proyecciones futuras, realizadas generalmente de forma periódica, permite la identificación de señales de cambio, realizados de forma sistemática y continúa a partir de la vigilancia tecnológica.

Puede comprenderse que los estudios de futuro inquieran acrecentar las opciones que tiene la sociedad; no es suficiente con conocer con total exactitud lo que está por venir, sino que se hace indispensables reflexionar acerca de las posibilidades existentes para hacer mejores elecciones, comprender las determinaciones del pasado para actuar en el presente y construir un mejor futuro para la humanidad, posibilitando la independencia y desarrollando las capacidades para tomar decisiones estratégicas que aumenten el diapasón de opciones y atenuando la dependencia de factores exógenos. Desde la perspectiva de Eleonora Masini se debe “...tratar de pensar alternativas, encontrar caminos y dar los pasos necesarios para construir el futuro”. (ILPES.2007).

Una visión voluntarista para estudiar el futuro

En la actualidad los estudios de futuro han evolucionado, gracias a que en las últimas décadas ha surgido en los campos científicos un movimiento de anticipación que puede definirse como el esfuerzo de hacer probable un futuro más deseable. Teniendo en cuenta los conceptos que sobre este tema se emiten puede decirse que la Prospectiva, es la actitud de la mente hacia la problemática del porvenir, y se la dimensiona como elemento clave de un estilo de planeación, más acorde con las circunstancias actuales. (Miklos, Tomás; Arroyo, Margarita. 2008).

Frente al futuro es posible describir tres actitudes: pasiva, adaptativa y la voluntarista, y esta última es la que fundamenta los estudios prospectivos a partir de que la construcción del futuro depende solamente de la decisión y voluntad del hombre en el

ejercicio de la libertad y a la luz del intelecto, por lo que se basa en tres postulados fundamentales asociados al hombre como ser libre y responsable de su actuación, enunciándose el futuro como espacio de libertad, como espacio de poder y como espacio de voluntad.

Es importante que este acto de voluntad del hombre tenga como referencia que no es posible alcanzar el bienestar y el desarrollo sostenible de una sociedad, sin hombres rectos, sin operadores económicos y agentes políticos que sientan fuertemente en su conciencia la llamada al bien común. (Carta Encíclica. Sumo Pontífice Benedicto XVI.2009).

Esta corriente voluntarista, conocida por la escuela francesa, se nutre de los aportes de Michel Godet, quién crea un modelo, un método y una sólida base matemática, como resultado de sus investigaciones: De la anticipación a la acción y Manuel de Prospectiva Estratégica. (Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello; 2007).

Michel Godet entrelaza la prospectiva, la estrategia y el planeamiento estratégico al decir que la anticipación no tiene mayor sentido si no es que sirve para esclarecer la acción. Esa es la razón por la cual la prospectiva y la estrategia son generalmente indisolubles. Los conceptos de prospectiva, estrategia y planificación están en la práctica íntimamente ligados, cada uno de ellos conlleva al otro y se entremezclan; de hecho, hablamos de prospectiva y de prospectiva estratégica.(Hugues de Jouvenel; 2008; Damaisy, Viera; 2008).

Otro representante de la escuela voluntarista resulta ser Benjamín Zander, el cual expone que *“...la prospectiva, al plantear el concepto de construcción de futuros, contribuye a crear marcos para la creación de nuevas posibilidades. Inventar y crear posibilidades implica reestructurar significados, crear visiones, y establecer ambientes donde las posibilidades superan las realidades establecidas. Una visión de futuro articula la posibilidad, irradia un marco de crecimiento personal.”* (IPEL; 2007).

Se encuentra necesario referirse a la interpretación de Sergio Horta, pues a través de la cual se complementa el concepto de Zander al enunciar que *“...la prospectiva constituye una disciplina que, a través de una investigación metódica, mediante el uso de técnicas y métodos científicos, permite el estudio sistemático del pasado, presente*

y futuro con la finalidad de estructurar escenarios a largo plazo, a partir de los cuales se puedan planificar las acciones que sean necesarias”(Horta,Sergio.2005).

Los retos que se presentan en el contexto Latinoamericano, especialmente los que se encuentran asociados a los efectos de la globalización neoliberal en el orden económico, social y político, han hecho evidente la necesidad de un cambio en el posicionamiento estratégico de los países que conforman el continente en su porción del Sur. El sueño del desarrollo, siguiendo los pasos de los países del llamado primer mundo, es cada vez menos alcanzable. Las teorías que se han elaborado a imagen y semejanza de las aplicadas en los países desarrollados se vuelven inoperantes ante la realidad de los países tercermundistas de América Latina y el Caribe.

El caso cubano se encuentra inmerso en esta realidad. Variados han sido los estudios que, a partir de la década del 90, se han desarrollado en varias esferas del conocimiento científico, todos desplegados considerando las experiencias obtenidas en el ámbito internacional y específicamente los avances en esta materia en el continente Latinoamericano, por acercarse más a nuestra realidad. Dentro de las provincias pioneras en estas prácticas prospectivas se encuentra Cienfuegos. En la primera década del siglo XXI puede contarse en la provincia con una sociedad de planificadores que han aplicado la prospectiva a las diferentes dimensiones y áreas temáticas del Ordenamiento Territorial, siendo el enfoque voluntarista el predominante. No menos valiosos resultan los proyectos desplegados en espacios locales y también al sector empresarial. En su conjunto puede entenderse como una alta producción científica que relaciona resultados de tesis de doctorado, tesis de maestrías, tesis de grados, publicaciones científicas, donde se sistematizan las diversas metodologías y software que complementan los estudios de futuro.

El Método y las herramientas de la Prospectiva para el Ordenamiento Territorial del Turismo

Todo análisis prospectivo debe seguir cuatro etapas fundamentales, independientemente, de las herramientas que se utilicen para realizarlo, y del tiempo de que se disponga.

El Grupo de trabajo del Convenio Andrés Bello (Huerta Montalvo, Francisco; 2007) expone cuatro etapas fundamentales para el análisis prospectivo a partir de las cuales se plantean cuatro preguntas esenciales.

Etapas de la Prospectiva

VARIABLES	¿Cuáles son los aspectos clave Del tema que estamos estudiando	¿En dónde estamos?
PAPEL DE LOS ACTORES SOCIALES	¿Qué puede pasar en el futuro?	¿Para dónde vamos? ¿Hacia qué otros sitios podemos encaminarnos? ¿Cuál es nuestra opción más conveniente?
ESCENARIOS	¿Qué debemos hacer desde el presente para construir nuestra mejor opción de futuro?	¿Qué objetivos y metas debemos alcanzar y a través de qué acciones?
ESTRATEGIAS	¿Qué debemos hacer desde el presente para construir nuestra mejor opción de futuro?	¿Qué objetivos y metas debemos alcanzar y a través de qué acciones?

Fuente: Secretaria Ejecutiva del Convenio Andrés Bello, mayo del 2007.

Estos especialistas definen los conceptos que se relaciona en las cuatro fases de la siguiente forma (Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello.2007).

El ejercicio prospectivo se aborda por el conocimiento de las **Variables** del tema que se estudia. Generalmente se realizan exploraciones de los fenómenos que definen el tema, hasta llegar a precisar las variables estratégicas o aspectos fundamentales del tópico que se está analizando.

La aplicación de programas prospectivos sirve basamento estadístico para la interpretación del sistema y la selección de las variables que se muestran con mayor influencia sobre el mismo. Los seguidores de la Caja de Herramientas de Godet aplican, de forma general, el paquete prospectivo MIC-MAC el cual muestra una serie de graficas de correspondencia de las variables que se enuncian, considerando sus

interrelaciones directas o indirectas, a partir de lo cual se puede inferir su incidencia en el proceso que se investiga.

El criterio de selección de las variables se realiza a partir de la siguiente clasificación:

Variables claves: son aquellas variables muy motrices y muy dependientes.

Variables determinantes: van a considerarse variables poco dependientes y muy motrices, se conciben como variable que indistintamente puede actuar como freno o motores de impulso dentro del sistema que se estudie.

Variables de Entorno: son aquellas que muestran una escasa dependencia del resto de las variables que se investigan.

Variables reguladoras: van a ser aquellas que posibilitan la acción sobre las variables claves.

Variables de palanca secundaria: se conforman por el conjunto de variables que complementan las anteriores clasificaciones.

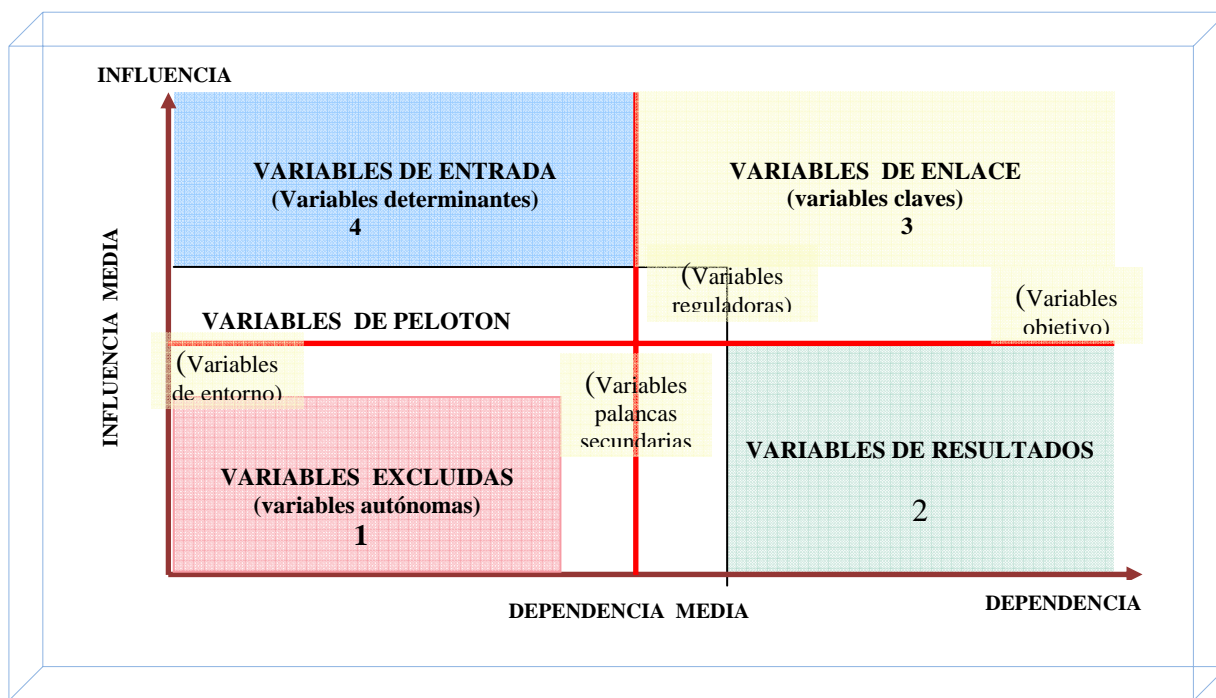
Variables objetivos: se conciben como las medianamente motrices y muy dependientes dentro del proceso.

Variables de resultados: en este caso se consideran aquellas que presentan bajo índice de motricidad y una alta dependencia.

Variables autónomas: Se establecen como aquellas que tienen independencia del resto de variables del sistema.

Considerando esta clasificación la selección se establece considerando las variables que son motrices y dependientes al mismo tiempo, para lo cual se considera la variación en el grado de motricidad y de dependencia teniendo en cuenta el criterio de los expertos que laboran en el estudio. Pude decirse que las variables sobre las que se debe actuar en el caso de estudios de futuro son las que se clasifiquen como: variables claves, variables determinantes, variables reguladoras, variables objetivos y variables resultados. Para una mejor comprensión se muestra el posicionamiento en un eje de coordenadas (ver figura 1.1), simulando los resultados que se obtienen con la aplicación del MIC-MAC.

Figura No. 1.1. Plano de influencia – dependencia entre variables



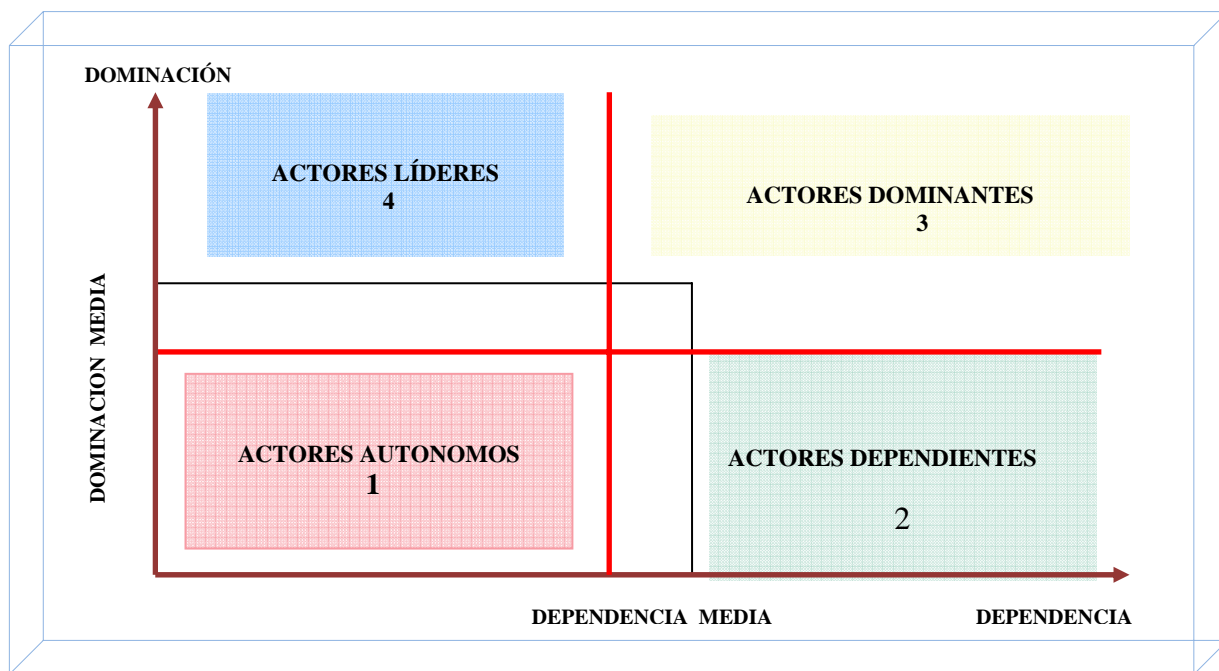
Fuente: Cuadernos LIPSOR No. 20, segunda edición, enero 2007

Los **Actores Sociales** van a representar el Estado, los gobiernos, las organizaciones e instituciones gubernamentales y la sociedad civil. De acuerdo a su grado de poder, intereses y actuaciones y su relación con su entorno estratégico pueden aportar a la construcción del futuro deseado. Este proceso no termina al definir los actores que muestran una mayor influencia o tiene más incidencia, se precisa de establecer la alianza entre estos actores con el objetivo de indicar las acciones a realizar por cada uno de ellos. Se requiere establecer retos comunes para el grupo de actores y materializar cada reto en objetivos claramente definidos por cada uno de ellos con la intencionalidad de orientar la acción coordinada. La definición de retos y a establecimiento de los objetivos de mayor impacto también se realiza con una matriz cuadrada no simétrica.

El Método MACTOR resulta un paquete estadístico viable para este ejercicio. Los resultados que se obtiene permiten identificar las influencias directas e indirectas entre los actores, a través de la representación en un eje de coordenadas donde el eje de las abscisas (eje de las x) muestra la dominación de un actor sobre el resto y el eje de las ordenadas (eje de las y) indica la dependencia de un actor con respecto al

grupo. Las posibles condiciones que se establecen pueden apreciarse a continuación (ver figura 1.2):

Figura No. 1.2. Plano de influencia – dependencia entre actores



Fuente: Cuadernos LIPSOR No. 20, segunda edición, enero 2007

Atendiendo a lo representado en la figura se establece que los criterios de selección deben concebirse a partir de la siguiente clasificación:

Actores dependientes: son actores muy dependientes dentro del sistema.

Actores dominantes: son elementos que muestran alta incidencia pero a su vez presentan un cierto grado de dependencia por su alto grado de motricidad y de dependencia.

Actores líderes: son controladores por excelencia del sistema por el alto grado de motricidad que muestran.

Actores autónomos: tienen independencia del resto de actores del sistema.

La selección de los **Escenarios**, considerados como una imagen de futuro. Generalmente identificamos varios tipos de imágenes o escenarios de futuro. Pueden Definirse los siguientes tipos de escenarios:

a) Escenario Probable, Tendencial o Referencial: Este escenario nos muestra el camino por donde estaremos transitando si las cosas no cambian y para identificarlo se emplea las leyes de probabilidades. Por esta razón se denomina escenario probable. También se puede llamar escenario tendencial, porque las probabilidades

indican tendencias. Pero, igualmente, recibe el nombre de referencial porque nos sirve como punto de referencia para hallar otras alternativas de futuro.

Este escenario se determina por medio de herramientas y procedimientos propios del “forecasting”.

b) Escenarios alternos: Son otras alternativas posibles de situaciones futuras entre las cuales puede encontrarse el “escenario apuesta”.

El escenario probable nos muestra para dónde vamos. Si vamos por el camino acertado, lo que debemos hacer es fortalecerlo. Pero, si vamos por el camino equivocado, podemos buscar el norte más acertado entre los escenarios alternos.

Estrategias: Son objetivos, metas y acciones por medio de las cuales podemos construir el escenario por el cual apostamos.

Huerta Montalvo es del criterio de que *...que quienes analizan las opciones de futuro son más competitivos que quienes viven al vaivén del azar ... que la función de la prospectiva no es adivinar el futuro, como se suele pensar superficialmente, sino examinar las diferentes opciones de futuro que tienen las organizaciones, escoger la mejor y comenzar a construirla desde ahora. De esta manera, “la luz del futuro ilumina la acción del presente” y nos permite obrar con mayor tranquilidad. Examinar el futuro significa analizar el “cambio” y a la prospectiva se le conoce también como la disciplina que nos permite abordar el “cambio” de la manera más acertada*

Necesidad de la prospectiva en el Ordenamiento Territorial

Anticiparse a lo venidero, identificando las tendencias de uso y ocupación del territorio, y del impacto que sobre el mismo tienen los manejos sectoriales y macroeconómicos que actualmente se aplican, es un entrenamiento que coadyuva a materializar el futuro deseado, para ello el Ordenamiento Territorial, por regla general, se apoya en su carácter prospectivo para el diseño de escenarios sobre los que se debe gestionar el desarrollo de un territorio y sobre todo cuando lo asociamos a los fines de la actividad turística.

Para comprender la aplicación de las técnicas prospectivas en el desarrollo de la investigación, es necesario primeramente, enunciar las definiciones sobre Ordenamiento Territorial, tanto en el contexto internacional como nacional, así como su implementación en la provincia de Cienfuegos y la relación con el sector turístico.

Atendiendo a estos puede decirse que los estudios concernientes a la ordenación del territorio constituyen una disciplina novedosa y en fuerte auge en gran parte del mundo, muestra su génesis en la segunda década del siglo pasado en Inglaterra, en un intento por compensar la pérdida de suelo producida por el exceso de urbanismo. Esta visión urbanizadora domina durante décadas. Cuando el exceso de territorio urbanizado comienza a generar en los países una desproporción de suelo urbano que crea problemas territoriales y ambientales, surge esta nueva técnica, independiente del Urbanismo, dedicada a la ocupación racional del territorio (Massiris Cabeza, Ángel; 2005).

El Ordenamiento Territorial ha experimentado un auge en toda Europa desde el final de la Segunda Guerra Mundial, y ha adquirido en algunos países gran relevancia, creando ministerios o consejerías específicos para este tema y considerando normas legales para el incumplimiento de esta disciplina (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. México; 2004).

Los países representados en la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenamiento Territorial (CEMAT), en el Consejo de Europa en 1993 lo definen como: *“... la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad, como una disciplina científica, técnica, administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”*.(Consejo de Europa, 1993).

La Secretaría de Desarrollo Social en México, lo concibe como *“...la noción conceptual que engloba, dentro de eficiencia económica del territorio garantizando la cohesión política, social y cultural de sus habitantes en condiciones de sustentabilidad. Este proceso tiene connotación: económica, política, estratégica y social para efficientar la administración del territorio. Es una política que engloba dentro de la Ciencia Regional, a los conceptos mayores del medio ambiente y desarrollo, ofreciendo una respuesta institucional en el sentido de administración del territorio más eficiente”*.(Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. México; 2004).

Para países latinoamericanos como Colombia se comprende como *“... un instrumento fundamental para el desarrollo, tiene que ver por una parte, con la organización político administrativa que adopte el Estado para gobernar las diversas territorialidades surgidas de la evolución económica, social, política y cultural del país, y por otra, con los cambios en la ocupación física del territorio, como resultado de la acción humana y de la misma naturaleza; es, además un medio para promover el desarrollo como instrumento de gestión, planificación, regulación, transformación y ocupación del espacio por la sociedad.”*(Normas Orgánicas en Materia de Ordenamiento Territorial de Colombia; 2007)

Ángel Massiris, en la nación boliviana, va a definir el Ordenamiento Territorial como un *“...proceso de organización del uso y la ocupación del territorio, en función de sus características biofísicas, ambientales, socioeconómicas, culturales y político institucionales, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible del país”* (Senado Nacional, 2001).

Especialista de la República Dominicana emiten el criterio de que dicho Ordenamiento Territorial debe comprenderse como una *“Organización y administración racional de la ocupación y uso del territorio, así como sus recursos naturales, para prevenir y mitigar los efectos ambientales o socio-territoriales que acarrearán las actividades socioeconómicas, a fin de mejorar la calidad de vida de la población y garantizar la permanencia de la base de sustentación ecológica.”* (Gobierno de República Dominicana, 2000).

Las definiciones utilizadas por países como Ecuador, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Venezuela, presentan en común la idea de regular y organizar el uso, ocupación y transformación del territorio con fines de su aprovechamiento óptimo.

En Cuba la definición de Ordenamiento Territorial ha sido declarada en un acuerdo del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros. Se concibe como *“La expresión espacial de la política económica, social, cultural, patrimonial y ambiental de toda la sociedad. Es una disciplina científico-técnica, administrativa y política, orientada al desarrollo equilibrado del territorio y a la organización física del espacio”*. (Acuerdo No.3435 del CECM; 2005).

Esta disciplina se introduce en el país a raíz del triunfo de la Revolución Cubana, donde el Estado debe enfrentar íntegramente la problemática del nivel regional así como nacional teniendo en cuenta la planificación de su desarrollo económico, social y espacial. En el marco del escenario internacional y nacional que se presenta en los últimos 10 años, se opta para los estudios de Ordenamiento y Reordenamiento en las diferentes escalas territoriales para la construcción de alternativas de futuro flexibles a las dinámicas y cambios que se van produciendo. Para el caso específico de la investigación se asume esta proyección en el estudio del Ordenamiento Territorial del Turismo, considerando las especificidades de la provincia de Cienfuegos.

De acuerdo con la naturaleza del Ordenamiento Territorial la bibliografía internacional muestra cuatro cualidades que constituyen la base de la concepción de sus políticas, establecidas de la siguiente forma (Massiris, Ángel; 2004):

El carácter integral y multidimensional de la política de ordenamiento (holístico) que engloba la diversidad que muestra el territorio en cuestión, ante el cual se deben delimitar las dimensiones que influyen en el sector espacial que se estudia: sociales, económicas, ambientales, administrativas y culturales, considerando los entornos cambiantes en el tiempo. Un aspecto trascendental es la influencia directa del sector poblacional y su interrelación con las dimensiones que se investiguen. El carácter holístico, está en función de la inminente creación de todo un nuevo Sistema de Ordenamiento Territorial que se desarrolla a través de políticas, normativas, instrucciones y de la participación e involucramiento de diversos actores (Jordán, Ricardo.2001).

- **El carácter planificado y coordinado del proceso (sistémico)** que abarca la necesidad de un diagnóstico del territorio en cuestión, sujeto a la planeación y la consecuente definición metas, objetivos, políticas, proyectos y acciones, asumiendo las tendencias de cambio. Se complementa con las directrices gubernamentales, así como las expectativas sociales.
- **El reconocimiento de la diversidad del territorio en la formulación de los planes (flexible)** donde se tiene en cuenta un plano de análisis que se corresponde con la directiva de planificación nacional, así como la asimilación de la diversidad institucional a escala territorial.

- **El carácter prospectivo-estratégico del modelo territorial a alcanzar y el carácter democrático del proceso** con el objetivo de presentar estudios acerca de la posición preactiva y la proyección marcada de hacerla proactivas, evadiendo los futuros inciertos. La elaboración de una imagen objetivo debe resultar de una reflexión prospectiva que involucre a los actores sociales. Se trata de construir una visión compartida de región, provincia, municipio, la cual debe tener como punto de partida tres preguntas claves: ¿Para qué se va a ordenar o reordenar el territorio?, ¿Cuáles son los caminos posibles?, ¿A qué escenario de desarrollo territorial futuro se apuesta?. (Gabiña, 1998, F. Celis 2001)

La Metodología para Estudios de Ordenamiento Territorial que asume el Instituto de Planificación Física en Cuba asume este enfoque, orientando la ocupación y utilización adecuada del territorio en sus diferentes espacios geográficos, en forma equilibrada y sostenible, tomando en cuenta las potencialidades, limitantes y problemática existente. (Metodología para Estudios de Ordenamiento Territorial.2005) En Cuba se utiliza el Ordenamiento Territorial Integral, donde se combina y articula la dimensión espacial, económica y social con las políticas sectoriales para promover patrones más equilibrados de ocupación y aprovechamiento del territorio. El territorio actúa como un elemento integrador y estructurante de los objetivos sectoriales y sus características físicas, sociales y económicas son consideradas para formular los Planes de Ordenamiento en cada nivel. (Guía Metodológica de Elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial; 2005).

Para la provincia de Cienfuegos, la Dirección Provincial de Planificación Física, ha declarado como Objetivo Central del plan de Ordenamiento Territorial: Desarrollar el Ordenamiento Territorial de la Provincia a través de la identificación causal, propuestas y aprobación de acciones para atenuar los desequilibrios que se experimentan hoy en la misma, a partir del reconocimiento de la variedad de la infraestructura creada, de los ambientes económicos, físicos, en los asentamientos y culturales como recursos endógenos; de forma tal que el mismo contribuya con la mayor equidad posible en el acceso de la población a la infraestructura técnica, a los servicios sociales, a un uso integrado del suelo acorde a la vocación, delimitación y

manejo sostenible de estos espacios y recursos. Todo ello con la intencionalidad de propiciar la elevación, cuantitativa y cualitativa, de las condiciones y nivel de vida, a continuar con el desarrollo poblacional y contribuir a convertir a Cienfuegos en el mediano plazo en uno de los Polos Multisectoriales más competentes del país.

En este Modelo de Desarrollo Provincial de Ordenamiento Territorial, como vía para ordenar integralmente el territorio y definir las limitantes y restricciones para el uso eficiente de los potenciales que se pueden explotar a favor de un desarrollo local sostenible, dentro del Sistema Económico Productivo se analiza la actividad turística a partir del medio físico- natural en la base económica en que se realice esta actividad, con una gestión y administración de los recursos y servicios naturales y ambientales que logre el equilibrio en su protección, aprovechamiento, conservación y rehabilitación, a partir de la utilización óptima del territorio y con la infraestructura existente, estando en correspondencia con los planes generales de ordenamiento turístico de los polos.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, para el caso de estudio que se presentan se comprende que el Ordenamiento Territorial, es una disciplina científica, y técnica administrativa con un enfoque multidisciplinario que abarca disímiles especialidades tales como: la Geografía Física, la Geografía Humana y las Ciencias Ambientales. Entre sus prioridades se muestra el estudio de la ocupación racional del territorio, a través de la implementación de normativas que viabilicen o limiten el uso de la tierra. Debe institucionalizarse como una normativa con fuerza de ley, para la regulación de dicho territorio, formando parte de la política de Estado sobre el Desarrollo Sostenible.

Se debe comprender que es un proceso político, en la medida que involucra la toma de decisiones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio. En la misma manera se presenta como un proceso técnico administrativo, que orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos, de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial, considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos, a fin de

hacer posible el desarrollo integral de la persona como garantía para una adecuada calidad de vida.

El Ordenamiento Territorial para el Turismo desde una visión Prospectiva

La relación histórica existente entre el turismo y el territorio merece un análisis particular. El turismo para su desarrollo depende directamente de la variable territorio siendo uno de los grandes factores de diferenciación y en muchos casos, es el principal representante de progreso. La planificación para el uso del territorio es decisiva para la sostenibilidad del desarrollo del turismo en el tiempo. Es de vital importancia definir e implementar políticas de articulación territorial del turismo tanto a escala nacional como internacional (Wallingre, Noemi; 2007).

La evolución del turismo es, en gran medida, dependiente de la base territorial y de los sistemas económicos sobre los cuales se apoya, por tanto, la política turística se subordina funcionalmente a los ejes rectores de la política económica y de ordenamiento territorial, y apuesta a la consolidación del desarrollo equilibrado del espacio turístico, a la implementación de un sistema de incentivos y estímulos para el desarrollo turístico.

El Ordenamiento Territorial presenta como rasgo diferencial, frente a otras disciplinas, el orientarse a una planificación integral del espacio objeto de actuación, contemplando e interrelacionando sistemáticamente la amplia diversidad de componentes, físicos y humanos, que conforman el territorio real. Otorgándole una extremada utilidad como instrumento para mejorar la calidad de los espacios turísticos, dado el enfoque igualmente integral, que se hace actualmente necesario para la acción sobre destinos turísticos. El reconocimiento de que el grado de satisfacción en la demanda turística, y por ende las posibilidades de competitividad del destino turístico, dependerá de cuestiones que exceden el estricto ámbito de las empresas turísticas directamente implicadas, abarcando otras muy variadas: infraestructuras, equipamientos, medio ambiente, urbanismo, limpieza pública, sistema sanitario, entre otras.

En este contexto la conocida orientación holística del ordenamiento territorial la hace especialmente apta para tener una visión que enriquece notablemente las posibilidades de planificación y gestión de los destinos, a través de la cual se

buscaría el objetivo de lograr un desarrollo turístico equilibrado, en el que los diferentes componentes del sistema (tanto físicos como sociales e institucionales) se articulen armónicamente, de conjunto con el componente de diseño prospectivo de una realidad deseable, para evitar los impactos generados por la ausencia de reflexión previa acerca del modelo territorial-turístico idóneo para cada territorio (Fernández Tabales, Alfonso.2004).

Lo usual, en diversos países, ejemplo España, Argentina, incluyendo Cuba, es que a pesar del desarrollo turístico alcanzado en las últimas décadas, y de las normas legales establecidas para éste, es que la denominada coordinación se limite a garantizar que la planificación turística no se realice en contradicción con lo establecido en los Planes de Ordenamiento del Territorio, sin que las administraciones de carácter turístico participen de manera decidida en la elaboración y seguimiento de aquellos planes de Ordenamiento Territorial referidos a espacios de nítida vocación turística.

Ante este contexto, se hace necesaria una mayor sensibilidad de las entidades competentes en ordenación territorial ante la planificación turística, considerando los contenidos y determinaciones de ésta. Solo así las políticas turísticas podrán alcanzar sus objetivos declarados de calificación integral de los destinos, finalidad para que en el actual marco normativo el Ordenamiento Territorial es un instrumento de mucha mayor potencia y capacidad de actuación que la propia planificación turística.

Las definiciones enunciadas evidencian la importancia y utilidad que para el desarrollo turístico tiene el Ordenamiento Territorial, porque en este no tan solo se considera la utilización y aprovechamiento de los recursos, tanto naturales como antrópicos, sino también la adecuada conducción de las actividades de promoción y regulación que contribuyen a un desarrollo sostenible.

De un integral Ordenamiento Territorial (Castellano, René; 2001) se puede definir otros elementos como: cuántos turistas se espera recibir, en qué plazos, qué servicios se les brindarían y qué monto de recursos se espera incorporar a la economía del país producto del turismo.

Por tal razón el Ordenamiento Territorial que realiza el Instituto de Planificación Física en Cuba tiene una importante cuota de responsabilidad como regulador de los

análisis y actuaciones que se manifiestan en el desarrollo turístico del país. La premisa debe ser diseñar con la naturaleza y la cultura y no sobre la naturaleza y con incultura.

La elaboración de los esquemas y planes de Ordenamiento Territorial para el Turismo permite la coordinación de acciones de diferentes instancias administrativas, sectoriales y de la población en general. El sistema de regulaciones generales, específicas y de control que forman parte del Ordenamiento Territorial, garantiza el cumplimiento de los principios en los cuales se basa el enfoque de sostenibilidad del mismo. El planeamiento territorial es un proceso de constante precisión de los planes de ordenamiento turístico y un instrumento para el desarrollo de la actividad (Wallingre, Noemi; 2007).

El propósito principal es orientar la planeación del desarrollo y para ello se debe integrar, y adecuar enfoques, métodos y procedimientos que permiten traducir las políticas de desarrollo en acciones concretas para resolver las problemáticas específicas que experimenta el territorio. En este sentido, el Ordenamiento Territorial debe ser tratado como un instrumento para el fomento del desarrollo de actividades productivas más convenientes, y no como un instrumento de control solamente. En cada caso, se trata de revertir, recuperar y reorientar el desarrollo más adecuado para la región, provincia, municipio o localidad de que se trate (Riquelme, Yanisley; 2008).

Es entonces que las propuestas que se asume en el Ordenamiento Territorial para el turismo es en esencia un enfoque integrado y coordinado con todos los sectores económicos y sociales que evidencian las potencialidades que puedan contribuir al desarrollo turístico de la provincia.

En el mundo global caracterizado por el cambio acelerado y profundo, las organizaciones, empresas y también los países actúan en ambientes cambiantes, de inestabilidad permanente e incertidumbre. En este contexto turbulento no son suficientes los análisis ambientales, económicos, financieros, entre otros convencionales para el pronóstico de los cambios, los datos exclusivos del pasado, por lo que se hace indispensable que la administración estratégica disponga de nuevas herramientas que expliquen las posibles evoluciones futuras de problemáticas complejas, posibiliten reducir la incertidumbre y sus riesgos asociados y permitan

adoptar las estrategias más adecuadas para mejorar la toma de decisiones enfocada al futuro, utilizando la Prospectiva.(López, Julio.2005). Los cambios rápidos que se producen en el entorno no pueden enfrentarse con instrumentos rígidos y exactos.

La información que proporciona la prospectiva sobre las tendencias portadoras del futuro, la de ajustar y adecuar el territorio a las necesidades del sector turístico y de su futuro, por ello el ordenamiento del territorio se enfoca de una manera que sea a la vez anticipante y creativa, de hecho el ordenamiento territorial en nuestro país tiene un carácter prospectivo.

Los especialistas en el tema señalan que la pregunta clave de la prospectiva no es ¿cómo será el futuro?, sino ¿cómo quisiéramos que fuera el futuro? La prospectiva es útil para detectar los cambios que se avecinan al identificar las tendencias y prepararnos para recibirlas, para diseñar el futuro que anhelamos y facilitar así la realización de procesos de ordenamiento, toma de decisiones y allanar el camino de la acción (Álvarez .Pedro; 2007).

En este sentido el estudio del Ordenamiento Territorial para el Turismo a través de la reflexión prospectiva y todo su arsenal metodológico, permite esclarecer un conjunto de factores y decisiones que afectan al propio futuro del turismo, y con la aplicación de los métodos científicos que brinda la prospectiva se puede corregir las desviaciones y construir un futuro deseado.

Conclusiones parciales:

- Los estudios prospectivos se muestran como una vía para evaluar soluciones posible ante los problemas existentes, considerando la situación actual, las condiciones históricas en que se han desenvuelto desde el punto de vista socioeconómico y político estas naciones, brindando los elementos teóricos para identificar futuros posibles, en los marcos del desarrollo, a partir de la reestructuración de los modelos de planificación estratégica.
- Los estudios prospectivos constituyen un basamento metodológico y científico que permite la definición de los posibles eventos de futuro que le pueden deparar al territorio.
- La investigación, que se enmarca en la definición de los escenarios

prospectivos del Ordenamiento Territorial para el Turismo, viabiliza la definición de propuestas estratégicas que contribuyan al despliegue de esta actividad, con el propósito de tributar al desarrollo integral de la provincia de Cienfuegos.

- Para el desarrollo de los estudios prospectivos se utilizan técnicas computacionales que justifican el soporte matemático y estadístico en el método de los Escenarios.

Referencias bibliográficas

Álvarez Medero, Pedro. Prospectiva en condiciones irregulares y tendencias emergentes, un ejemplo territorial en desarrollo/Pedro Álvarez, 2000. 15p.

Becerra Lois, Francisco. Evolución del desarrollo socio económico a escala territorial: el caso de la provincia de Cienfuegos/ Francisco Becerra Lois; Roberto Fernández Ruiz, tutor.-- Tesis de Doctorado, Universidad de La Habana (C.H.), 2004.--185h.: ilus.

Colombia. (2006). Proyecto de ley de ordenamiento territorial y desarrollo territorial sostenible.

Cuba. (2005). Guía metodológica para la elaboración del plan provincial de ordenamiento territorial. Cienfuegos: Dirección Provincial de Planificación Física de Cienfuegos.

Cuba. Dirección Provincial de Planificación Física., & Cienfuegos: Departamento de Ordenamiento Territorial. Marco de referencia conceptual y metodológico.

Estudio Nacional de Ordenamiento Territorial. (2008). Cienfuegos: Dirección Provincial de Planificación Física, DPPF.

.