



FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DIRECCIÓN

“Propuesta de Modelo para la Gestión Institucional del Ordenamiento Territorial”

Tesis presentada en opción al grado científico de

Máster en Dirección.

Autor: Ing. Pedro Bernardo García González

Tutor: Dr. Francisco Ángel Becerra Lois.

Cienfuegos 2008

INDICE

INTRODUCCIÓN

SÍNTESIS

CAPÍTULO I: FUNDAMENTACIÓN TEÓRICO – CONCEPTUAL DE LA GESTIÓN Y CONTROL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

- 1.1. Dirección: Estilos, liderazgo, administración y Organización.
- 1.2. Desarrollo y Ordenamiento Territorial (OT). Su legalidad y la toma de decisiones.
- 1.3. Ordenamiento Territorial, términos y definiciones básicas y reflexión prospectiva.
- 1.4. Implementación: La Gestión, Cambio: desafío y futuro. Consejo de dirección. Agente de cambio. La comunicación. Estrategia básica.
- 1.5. Implementación: El Control, Características.
- 1.6. Gobernabilidad Territorial. La Administración Pública en la gobernación. Las Políticas Públicas.
- 1.7. Configuración de Modelos de Gestión.
Conclusiones parciales.

CAPÍTULO II: DIAGNÓSTICO SOBRE EL ALCANCE E IMPLEMENTACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL ACTUAL. EL CASO DE CIENFUEGOS.

- 2.1. Alcance, principios, premisas y enfoques.
- 2.2. Las políticas territoriales de largo plazo.
- 2.3. Síntesis del Diagnóstico Territorial.
- 2.3.1: El Mapa del Diagnóstico.
- 2.4. Visión de futuro y posibles Escenarios.
- 2.4.1: Alternativas del Modelo Territorial y el Modelo Territorial apuesta seleccionado por los expertos.
- 2.4.2: Determinación de los ámbitos subregionales que deben ser jerarquizados.
- 2.4.3: Selección de variables claves y selección de Escenarios.
- 2.5. Las Políticas del Plan, Objetivos y Estrategias Territoriales.
- 2.5.1: El Plan. Sus Objetivos y las Estrategias Territoriales.
- 2.6. Los impactos económico – sociales de la ordenación.
- 2.7.- Dirección y decisiones tomadas actualmente para la implementación del PPOT y PMOT 1997- 2007.
- 2.8. El momento técnico – administrativo del Plan de Ordenamiento.
- 2.9. Las debilidades actuales de la gestión y el control del Ordenamiento.
Conclusiones parciales.

CAPÍTULO III: EL MODELO DE GESTIÓN INSTITUCIONAL PROPUESTO

- 3.1: El Modelo como primera etapa del instrumento de Gestión. La gestión del plan
- 3.1.1: Primer Componente: Procedimiento de coordinación del Plan.
- 3.1.2. Implementación con autoridades, coordinadores, actores, divulgadores.
- 3.2. Segundo Componente: Evaluación de riesgos e impactos.
- 3.2.1: Los riesgos.
- 3.2.2: Impactos.

3.3. Tercer Componente: Estrategia de Comunicación.

3.4. El control del plan. Cuarto Componente: Sistema y tecnología de la Información Territorial.

3.4.1: Plan informativo, formas de control y tecnología de la información para la aplicación del Modelo.

3.5. Quinto Componente: Estrategia de Supervisión y Monitoreo.

3.6. Legalidad del Modelo y Normas generales propuestas para la aplicación del Modelo.

3.7. Expectativas sobre la gobernabilidad y toma de decisiones a partir del Modelo Institucional propuesto.

Conclusiones parciales.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

AGRADECIMIENTOS

Al equipo de trabajo de la Dirección Provincial de Planificación Física, todo talento y profesionalidad.

A María del Carmen Azorín por su inestimable apoyo.

A mi tutor Dr. Francisco Ángel Becerra Lois por su preocupación y atención sin límites.

Especial y Eterno agradecimiento a la Arq. Petra Paula Hernández Escribano, sinónimo de dedicación, desinterés e inteligencia.

A todos muchas gracias.

DEDICATORIA

A mi hija Indira García Hernández y a mi nieto Carlos Alberto, mi más preciada cosecha.

INTRODUCCION

El desarrollo socioeconómico actual propicia un conjunto de condiciones tales como: avances tecnológicos, internacionalización del mercado, transformación de valores sociales, entre otros, que exigen a los gobiernos y a las organizaciones productivas introducir cambios que le permitan desarrollarse en este marco. Estos cambios pueden centrarse tanto en aspectos estratégicos como organizativos y supone para la organización y para las personas que la componen una serie de implicaciones estratégicas, psicológicas, estructurales y culturales; considerando todo proceso de cambio desde una perspectiva global de la organización.

En toda organización los cambios generan nuevas ideas, aspecto que debe tenerse presente por la influencia que tienen estos en el funcionamiento y resultados de la misma donde la dirección, en este caso, desempeña un rol esencial para su solución; procurando lograr una mayor participación de sus miembros y subordinados.

Es cierto que el desempeño práctico de las funciones de dirección es una inigualable escuela, no obstante el aprendizaje por vías como las maestrías es una necesidad, partiendo de que es una vía abreviada de aprendizaje. Ello determina poder realizar investigaciones y llegar a resultados técnico – científicos para solucionar problemas reales que existen en la actividad de dirección en general y especialmente sobre instrumentos que se colegian, aprueban y deben ser ejecutados en su totalidad.

En el contexto de la región latinoamericana y de los países en desarrollo en general, puede observarse *la poca generalización del planeamiento y aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y medidas* que estén orientadas a impedir, atenuar, prever y controlar efectos indeseables del desorden de los territorios regionales o urbanos sobre la población, la infraestructura y el ambiente que la soporta y sus servicios. Quizás se esté dando progresivamente dentro del mundo académico de los países latinoamericanos, la aceptación de una perspectiva técnica múltiple como la propuesta por Linstone, en el sentido de la necesidad de impulsar el planeamiento y la aplicación de estas políticas, estrategias e instrumentos; pero que todavía no mantienen un equilibrio entre lo tecnológico, lo organizacional y lo individual, dándosele más importancia a las dos últimas dimensiones en detrimento de lo tecnológico.

La necesidad de revisar y perfeccionar todo el sistema de dirección, gestión y control: ha constituido durante todo este período, una preocupación de la dirección del Gobierno y el Partido, lo que se recoge en la Resolución Económica aprobada en el V Congreso del Partido, que en el aspecto relacionado con la política económica en la fase de recuperación de la economía cubana, plantea dentro de los aspectos a profundizar que: *“El empleo de técnicas modernas de dirección empresarial, adecuadas a nuestras características y basadas en las mejores y más avanzadas prácticas contemporáneas, así como el amplio uso de todas las posibilidades de las tecnologías y servicios de información y las telecomunicaciones, deben constituir prioridad del país a los fines de garantizar la mayor eficiencia en la gestión y los procesos productivos.”*

En los años 2000, el control en Cuba ha sido preocupación de las entidades, en mayor o menor grado, con diferentes enfoques y terminologías, lo que ha permitido que al pasar del tiempo se hayan planteado diferentes concepciones acerca del control, sus principios y elementos que se deben conocer e instrumentar en la entidad cubana actual.

La dirección del Gobierno, a través de los Ministerios de Finanzas y Precios, el Ministerio de Auditoría y Control, el Ministerio de Economía y Planificación; conjuntamente con otros órganos y organismos del Estado, han desarrollado un constante y sostenido esfuerzo por consolidar el control en las diferentes entidades.

El estudio de la situación actual de esta actividad reconoce la ausencia en el país, de una definición común de gestión y control que responda a los intereses de todas las partes y facilite la comunicación y unificación de expectativas.

Surge la Resolución No. 297 del 2003 del Ministerio de Finanzas y Precios que regula el proceso de control interno para la empresa cubana.

Las variables fundamentales que influyen en el Diseño y/o Perfeccionamiento del Modelo Institucional de Gestión y Control del Ordenamiento Territorial (OT) son las referidas a: Las Políticas Territoriales, los Objetivos Estratégicos, las Estrategias Territoriales, el Plan de Acción y las transformaciones y el desarrollo del uso de la tierra en los ámbitos de ordenación con un sistema que consolide el Estilo de Dirección”.

La investigación titulada “Propuesta de Modelo para la Gestión Institucional del OT”, tiene como contexto los continuos cambios originados en los sistemas de dirección del desarrollo socioeconómico; donde los directivos y nuevos actores se encuentran orientados fundamentalmente hacia un enfoque estratégico de dirección en aras del mejoramiento de la Gestión Institucional.

El **objeto de estudio** en lo teórico, se centra en la fundamentación de las características principales de la Gestión y el Control del OT, sus principales herramientas y métodos; así como su especial relación con el proceso de Dirección.

Objeto de la Investigación: Desempeño de la gestión y el control del OT de una provincia o región identificado a través de políticas a largo plazo y objetivos y estrategias territoriales a corto-mediano plazo.

En lo práctico es objeto de estudio el Plan de OT de la provincia de Cienfuegos, instrumento que se ejecuta en todas las provincias del país como documento técnico para la Dirección del Gobierno, como documento preplan para la planificación territorial y empresarial; así como el aporte de las indicaciones, lineamientos, normativas y directivas para proyectos, investigaciones y otros planes y programas.

Campo de acción: Se define como la implementación del OT en una provincia o región.

La situación problemática se presenta debido a la no existencia de herramientas teórico-metodológicas de carácter científico para la aplicación de la Fase de Gestión y Control, de manera integrada en el OT.

En el actual escenario internacional de incertidumbre, el que también se refleja en nuestro país, el OT en sus procesos de transformación y desarrollo ha tenido que apostar 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.

Estas circunstancias imponen la necesidad de crear sistemas de gestión y control acorde a las exigencias actuales, donde no todo proceso es medible cuantitativamente, sino que es necesario incluir mediciones de desempeño también cualitativamente, fundamentado sobre bases científicas.

El OT es la disciplina a partir de la cual 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 estar fundamentada científicamente debe constituirse integral y multidisciplinariamente.

Por todo lo antes expuesto el OT es un instrumento facilitador para la toma de decisiones del gobierno en diferentes niveles, necesitando de técnicas viables para medir su desempeño y así la gestión y el control del mismo con una instrumentación sólida y fundamentada, la que constituirá una etapa clave para evaluar las transformaciones estructurales y funcionales del territorio en sus recursos naturales e infraestructurales y funcionales y en las condiciones y nivel de vida de su población.

Por tanto, el **problema científico** que nos plantea el objeto de la investigación queda definido del siguiente modo:

“La Gestión y Control que se realiza del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT) en Cienfuegos, carece de un Modelo Institucional orientador para la implementación del OT y garantizar un buen desempeño del mismo”

El presente resultado está diseñado para contribuir a la solución de este problema, y para su incorporación a la elaboración de una guía metodológica para realizar Gestión y Control del OT; para lo cual se ha considerado la siguiente **hipótesis general**:

“Si se aplica el El Modelo Institucional de Gestión y Control del OT al PPOT de Cienfuegos; se logrará implementar sus políticas, objetivos y estrategias en todos los ámbitos de la provincia”

Para lo cual se propone lograr el siguiente **Objetivo General**:

“Elaborar el Modelo Institucional para la Gestión y el Control del OT que posibilite implementar el PPOT y elaborar la Guía Metodológica para la implementación del mismo con una mayor y mejor introducción y generalización”.

Los Objetivos Específicos que se plantean tener en cuenta para la investigación, son los que se exponen a continuación:

1. Realizar un análisis teórico de los aspectos de Dirección, de OT y su implementación con la gestión y el control del mismo, bajo el uso de técnicas prospectivas.

2. Diagnosticar la situación actual de la introducción del OT como parte de las estrategias de gobierno; determinando los aspectos esenciales para la Gestión y Control del PPOT de Cienfuegos.
3. Presentar los resultados de la Gestión y Control realizados en la provincia de Cienfuegos y el Diseño del Modelo Institucional para que sea aplicado en la nueva Guía Metodológica a elaborar por el IPF – MEP en función de la fase de implementación y ejecución del OT.

El cumplimiento de estos objetivos, permitirá a las provincias contar con un Modelo Institucional de referencia, que incluye el empleo de modernas técnicas para la gestión y el control, adecuadas a las condiciones y características del país, que implican el desarrollo del sistema de dirección y que garantizarán en primera instancia una mayor efectividad en la gestión y control de los Planes de Ordenamiento Provincial en primera instancia, hasta tanto se elabore la guía metodológica para esta Fase del Ordenamiento.

Las soluciones a las que se arriben en esta investigación permitirán además la integración de los niveles estratégico, táctico y operativo, facilitarán la comunicación y retroalimentación, la coherencia y cohesión del equipo directivo del PPOT; así como el control a corto y mediano plazo y, permitirá contar con directivos y trabajadores orientados hacia el logro de la gestión y el control del OT y como resultado final la ejecución exitosa de este Plan.

El trabajo se estructura en tres capítulos:

Capítulo I: Capítulo I: Fundamentación teórico conceptual para la implementación del OT provincial en su gestión y control; donde se abordan aspectos internacionales y nacionales sobre dirección, organización, legalidad, toma de decisiones, ordenamiento territorial y su gestión y control.

Capítulo II: Se refiere a la caracterización, diagnóstico sobre el Plan Provincial de Ordenamiento territorial de la Provincia de Cienfuegos y sus Debilidades; ofreciendo una síntesis del diagnóstico territorial, la visión de futuro del Plan con sus políticas, objetivos y estrategias territoriales; así como las acciones y debilidades actuales en relación a la gestión y control como momento técnico – administrativo del Plan.

Capítulo III: La Gestión y el Control hoy, y la propuesta del Modelo Institucional de Gestión del OT aborda su concepción y propuesta con la fundamentación de sus componentes en la gestión y control; así como los aspectos legales y normativos y las expectativas en relación a su utilidad.

Los métodos de investigación utilizados para realizar este trabajo permiten comprender las generalidades y especificidades del control y gestión y superar la contradicción entre la necesidad y la posibilidad de introducir cambios que posibiliten el perfeccionamiento de la gestión y el control actual; dado por su interrelación con un entorno que obliga a los directivos contemporáneos a proyectarse a partir de las condiciones que éste impone.

Para el logro de los objetivos trazados y la consecuente solución al problema planteado, se utilizarán varios **métodos de investigación**. Desde el punto de vista filosófico: de interpretación de los resultados y haciendo énfasis en una comprensión dialéctica e integrada de la realidad en desarrollo. Como métodos teóricos generales de investigación fueron utilizados el **lógico-abstracto**, para la fundamentación teórica del problema, el **analítico – sintético**, para estudiar el carácter multidimensional del objeto de investigación que es el PPOT y sintetizar los resultados, y el **inductivo – deductivo**, para la propuesta final del Modelo Institucional.

Dentro de los métodos empíricos, se utilizó la **encuesta**, como técnica instrumental que permite buscar orientación e información acerca del desarrollo del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, el proceso de toma de decisiones de sus directivos principales; así como aspectos relacionados con la actividad de introducción y generalización del instrumento para las autoridades y los actores, con el objetivo de constatar elementos como, la existencia de una proyección estratégica en las Entidades que consideren los enmarcamientos del PPOT, el conocimiento sobre el mismo por parte de líderes formales, el nivel de puesta en marcha de las Estrategias y acciones aprobadas; así como la identificación real con la totalidad de este instrumento, que garantice una activa participación de las autoridades y los actores y éste le sea útil para la toma de decisiones, así como corroborar el comportamiento del avance e impactos del Plan. .

La mayor parte de la información recopilada para la realización de esta investigación se obtuvo mediante una exhaustiva **revisión documental**, basada en la revisión bibliográfica de materiales, ya sea nacional como internacional, relativos a Dirección, Gestión y Control, OT, prospectiva, entre otros de diversos autores, bajo criterios, enfoques y pensamientos económicos y políticos diferentes; tanto europea, latinoamericana o cubana. Se consultó, al unísono, información sobre las condiciones del OT en Cienfuegos, lo que fue posible a través del análisis de las características específicas en que se elaboró este Plan y bajo los principios de:

- Reconocimiento de la variedad física, económica y cultural para la incorporación al desarrollo perspectivo.
- La conveniencia de estructurar el sistema de asentamientos humanos de forma tal que permita el acceso con equidad a los servicios sociales y a las infraestructuras técnicas propiciando la elevación cuantitativa y cualitativa de las condiciones de vida.
- Mantener la integración del desarrollo económico de acuerdo a la vocación y aptitud de los territorios, haciendo un uso sostenible de los recursos.
- Fomentar la cooperación territorial tanto del ámbito productivo como para las relaciones sociales.
- Considerar la delimitación y el manejo para preservar los lugares con altos valores naturales, antrópicos y patrimoniales.

Por otra parte se utilizó, el **criterio de expertos**, a partir de consultas elaboradas acerca de la temática, a especialistas de diferentes organizaciones, directivos de empresas y profesores tanto cubanos como de otros países en diplomados, cursos y otras actividades de superación e intercambios. Para disminuir la incertidumbre en la toma de decisiones durante el proceso investigativo, se utiliza la técnica del método DELFI, la cual es conocida como Mini – DELFI (G.Ducos, 1983). *“En ésta técnica, que se ha experimentado desde comienzos de los años 70’ (O.Helmer, 1972), los expertos se reúnen en un mismo lugar y debaten acerca de cada pregunta antes de dar su respuesta individual”*.

La **novedad científica** de la investigación consiste en proporcionar un Modelo basado en la combinación de varias técnicas y teorías y en el uso consecutivo de los resultados de uno en otro. Este Modelo Institucional para la evaluación del desempeño del Ordenamiento Territorial en una provincia o región es aplicable a todo el país y permite conformar una Metodología para el Sistema de Gestión y Control que contribuye a:

- Determinar un sistema de indicadores del OT como resultado del enfoque del proceso.
- Interactuar Ordenamiento-Gestores-Actores y viceversa, como un proceso de implementación dinámico y de permanente retroalimentación, en su enfoque de integración e intersectorialidad.
- Utilizar técnicas novedosas para la toma de decisiones y para la gestión de bases de datos

Posibilita la medición sistemática, oportuna y confiable de las transformaciones cuantitativas y cualitativas del territorio, su evolución histórica, la participación y coordinación institucional y a su vez la incorporación de nuevas estrategias y acciones a partir de la toma de decisiones, donde hasta el momento los esfuerzos han sido fragmentarios y desiguales, sin una metodología general instrumentada.

CAPÍTULO I: FUNDAMENTACION TEORICO – CONCEPTUAL

Referirnos al ordenamiento, gestión y control sobre un territorio, requiere de una fundamentación teórico – conceptual que permita conocer las concepciones internacionales y nacionales en estos temas y que pueden ser utilizadas como marco general; así como los elementos teóricos del sistema institucional cubano en nuestras condiciones específicas.

Por ello en primer lugar se abordan aspectos sobre: dirección, organización, legalidad, toma de decisiones y especialmente los términos, definiciones y reflexiones sobre el ordenamiento territorial como un proceso desde su formulación, hasta su gestión y control; como una estrategia de planificación de carácter técnico – político y técnico – administrativo a mediano – largo plazo y a corto – mediano plazo respectivamente; el que hay que comunicar, supervisar y monitorear.

1.1: Dirección: Estilos, liderazgo, administración y Organización:

Todos estamos condicionados o socializados dentro de una cultura con valores, creencias y normas de comportamiento compartidos. Al mismo tiempo, cada uno de nosotros tenemos rasgos de personalidad únicos que afectan nuestro comportamiento y actitudes. El estilo se refiere a la forma en que se hace algo; es una manera de pensar o actuar. El estilo de dirección es la manera distintiva en la que un directivo se comporta conducido por la cultura organizacional y guiado por su filosofía personal.

Las creencias sobre la gente afectan la orientación para diseñar las organizaciones y dirigir las. Las suposiciones sobre la naturaleza humana básica van desde suponer que los individuos son buenos, industriales responsables e inteligentes hasta decir que son malos, flojos, irresponsables y tontos. Mc. Gregor (citado por Koontz, H. 1995) presenta dos puntos de vista alternativos de la gente, a los que calificó como:

- Teoría X (negativo - pesimista)
- Teoría Y (optimista - positivo)

Estas declaraciones resumidas reflejan posiciones polarizadas que, por otra parte, son poco realistas. Los seres humanos no son completamente buenos, ni son completamente malos.

Existen otras clasificaciones o teorías relacionadas con la dirección, basadas en el liderazgo y la forma de administración como son:

- 1) El liderazgo basado en el uso de la autoridad
 - Líder autocrático
 - Líder democrático o participativo
 - Líder liberal o de “rienda suelta”.
- 2) Los cuatro sistemas de administración de Likert:
 - Sistema 1: explotador – autoritario
 - Sistema 2: benevolente – autoritario
 - Sistema 3: consultivo

- Sistema 4: grupo participativo

La gestión de dirección se ha descrito como el arte de hacer que las cosas se hagan, con y mediante personas. Algunos autores la han caracterizado con una serie de roles o funciones a desempeñar como son:

- **Roles de relación:** Con los iguales, los superiores, los subordinados, con personas externas.
- **Roles informativos:** Clarificación de objetivos, información, planificación.
- **Roles de decisión:** Asignación de recursos, solución de conflictos.

El enfoque más popular entre los estudiosos de los directivos contempla tres conjuntos de cualidades:

- Humanas: Cualidades interpersonales
- Técnicas: La decisión. Cualidades de conocimiento.
- Conceptuales: Cualidades para la planificación, su gestión y control, la visión, entre otras.

Organización.

El hombre es un ser social por naturaleza por lo tanto le es inherente su tendencia a organizarse y cooperar en relaciones interdependientes, agrupándose en distintas formas para el logro de sus propósitos. Los grupos y organizaciones constituyen una parte importante de nuestra existencia pues en ellos nos manifestamos y desarrollamos.

Las organizaciones no son fenómenos distantes ni impersonales; ellas están inexorablemente entrelazadas con nuestra vida cotidiana. Están en todas partes y a todos nos afectan; son organizaciones el grupo social informal o el grupo deportivo, los restaurantes, las Naciones Unidas, etc. Todos somos miembros de una sociedad organizacional. Personas que cooperan en grupos para alcanzar diversos objetivos. La grandeza de los adelantos científicos y técnicos nos sorprende, pero además nos lleva a reconocer un factor fundamental subyacente detrás de estos logros: **la capacidad humana para crear organizaciones.**

Se han elaborado muchas y variadas definiciones de organización, pero todas tienen ciertos criterios esenciales y fundamentales. Algunos dirían que incluyen conductas de todos los participantes, otros la equipararían con el sistema total de relaciones sociales y culturales y otros más se referirían a una Empresa.

La **organización** (Mestre Soler, J. 1995) se refiere a colectivos, no a personas individuales. Tiene un sentido finalista (se hace para conseguir algo), es identificable ya que podemos distinguir quién pertenece a ella y quién no; podemos ver sus límites, además es un ente que interacciona con su entorno.

La organización implica actividades estructuradas e integradas; es decir, individuos que trabajan juntos o cooperan en relaciones de interdependencia. Por ello se puede afirmar que las organizaciones consisten en: 1) Arreglos orientados a una meta, individuos con un propósito; 2) Sistemas psicosociales, individuos que trabajan en grupos; 3) Sistemas tecnológicos, individuos que utilizan conocimientos y técnicas, y 4) Una

integración de actividades estructuradas, individuos que trabajan juntos en relaciones estructuradas (Rosenzweig, J. Citado por Cloke, K. 1995). Esta última fue la definición tomada para la consecución de esta investigación.

Toda organización debe considerarse bajo dos perspectivas:

- a) La dimensión horizontal, que corresponde a la división técnica del trabajo y representa la distribución de sus miembros en las diversas unidades organizativas.
- b) La dimensión vertical, que se refiere a la dimensión social del trabajo, ya que los miembros están colocados en diferentes estratos según las diferencias de acceso a las recompensas y a las fuentes de poder.

Por esta última se desplaza la “estructura de la organización”, es decir, el armazón dentro del cual se trata de conseguir que los diversos individuos que constituyen una organización formen una sola unidad que tienda a alcanzar el objetivo común para el cual se han organizado. La organización como institución social nos muestra dos aspectos fundamentales:

1. La organización visible:

- Cargos
- Descripción de los puestos de trabajo
- Relaciones jerárquicas
- Líneas de actividad
- Objetivos de la organización
- Políticas operativas
- Sistema planificación—información
- Política personal
- Controles, financiación
- Puede ser políticamente observable
- Está orientado hacia las tareas;

2. La organización oculta:

- Sistema de poder e influencia
- Opiniones personales sobre los individuos
- Sistema de relaciones personales y de grupo
- Sentimiento de pertenencia en grupo
- Normas informales
- Percepción de confianza y relaciones
- Roces y sistema de valores
- Emociones, deseos y necesidades
- Relaciones afectivas entre jefes y subordinados
- Contienen factores emocionales
- No son visibles
- Repercuten en el clima organizativo.

De los procesos que ocurren en una organización el de cambio representa una necesidad básica dentro de ella derivándose en la necesidad de adaptación de sus miembros a las condiciones cambiantes.

Por otra parte el estudio de varios autores y enfoques adoptados por éstos con el transcurso de los años, acerca de las definiciones conceptuales de Gestión y su Control, demuestran que no son únicas y que varían con el tiempo, ya que el cambio originado en el entorno empresarial, conduce necesariamente a una evolución en la forma de pensar y actuar, así como de los métodos y herramientas utilizados para dirigir y controlar los procesos en las organización.

A continuación se muestran algunas de estas definiciones:

- “Actividad organizacional que comprende a todos los niveles de la Organización en su variedad de funciones y procesos que tiene por finalidad impulsar la acción e incentivar conductas hacia el logro de los objetivos utilizando para ello estándares tanto internos como externos, apoyándose en Tecnología de Información y teniendo como centro de interés el ser humano en su perspectiva de gestor y de observador con el propósito de alcanzar un mejoramiento organizacional permanente. Contempla una gran variedad de usuarios, no sólo la alta Dirección, sino que en todo espacio organizacional donde se desarrolle algún proceso de Toma de Decisiones estará presente alguna salida relacionada con la gestión y el Control. Requiere en gran medida concentrarse en los procesos humanos ocultos que operan en la Organización”
- “Constituye un proceso mediante el cual una Empresa se asegura que la ejecución concuerda con la planificación o en todo caso, descubre las posibles desviaciones para tomar las oportunas medidas correctivas”. Este enfoque responde a una regla que no es necesariamente óptima y que podríamos formular así: “cuanto más próximo mejor”, definiendo la Gestión y el Control, como el proceso mediante el cual los directivos se aseguran de la obtención de recursos y del empleo eficaz y eficiente de los mismos en el cumplimiento de los objetivos de la empresa.
- “La Gestión y el Control consisten en un conjunto de procedimientos, técnicas, especialmente cuantitativas, que ayudan a una gestión planificada y ordenada, mejorando así su eficiencia en el logro de los objetivos estratégicos”
- “Proceso a través del cual se utilizan y combinan diferentes mecanismos tanto formales como informales para influir en el comportamiento de las personas”.
- “Sistema que engloba la idea tradicional de supervisión y la idea de dominio; es decir, se trata de un Control global. Herramienta administrativa que entrega información sobre el grado de eficiencia de las distintas actividades que se realizan en la Empresa con las decisiones que se toman”.

1.3: Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Su legalidad y la Toma de Decisiones.

El problema del desarrollo nacional ha sido enfocado tradicionalmente desde un sólo punto de vista, habitualmente el económico. Los políticos de derecha han adoptado este punto de vista por favorecer intereses económicos poderosos, y los de izquierda por

creer en el determinismo económico. En cualquiera de los dos casos han dejado de lado los aspectos biológicos, culturales y políticos.

Semejante punto de vista es unilateral y por lo tanto erróneo. La sociedad está compuesta por seres vivos con necesidades biológicas, culturales y políticas; y la economía es un sistema abierto no sólo a la naturaleza sino también a la cultura y la política. Al ser erróneo el economicismo, sea de derecha o de izquierda, está destinado a fracasar en la práctica. En un caso porque favorece el desarrollo de una pequeña minoría de la sociedad, con lo cual limita el propio desarrollo de la economía. En el otro caso porque no logra conquistar la adhesión del público, condición necesaria para el éxito de cualquier plan ambicioso.

Según la concepción sistémica de la sociedad, para Bunge (1979b), toda sociedad puede analizarse en cuatro subsistemas. Estos son 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.

Puesto que los cuatro subsistemas son parte de una misma sociedad, están fuertemente ligados entre sí y, por estarlo, ninguno de ellos puede estudiarse adecuadamente con independencia del otro. Y, por estar ligados, el avance de uno cualquiera de ellos causa o requiere el adelanto de los demás. Por ejemplo, la industrialización moderna no se logra sin niveles sanitarios y culturales adecuados que eviten el ausentismo y permitan el manejo de maquinarias complicadas. Tampoco se logra sin una organización política (incluyendo el régimen jurídico) adecuada y estable.

Hay, ciertamente, algún juego, pero no es grande ni permanente. Por ejemplo, puede darse una sociedad económicamente primitiva pero políticamente avanzada debido a una activa participación popular en el manejo de la cosa pública. También puede darse una sociedad económicamente avanzada con una política atrasada (p. ej. autoritaria), pero no con una cultura igualmente primitiva, ya que la economía moderna requiere técnicos a diversos niveles, lo que a su vez supone tecnología, ciencia y educación.

Puesto que el desarrollo y el subdesarrollo tienen diversos aspectos, es preciso distinguirlos y relacionarlos entre sí en lugar de confundirlos o de sostener dogmáticamente que alguno de ellos (p. ej. el económico) es el dominante, al cual están subordinados los demás. En particular, es menester distinguir los siguientes aspectos del subdesarrollo:

- a) *biológico*: alimentación, alojamiento, higiene o cuidado de la salud deficientes;
- b) *económico*: agricultura, industria o comercialización anacrónicas o mal organizadas;
- c) *político*: concentración del poder político en pocas cabezas;
- d) *cultural*: analfabetismo, falta de acceso popular a la cultura superior, predominio de la pseudocultura comercial, o atraso de las ciencias técnicas, humanidades, o artes.

Dado que tanto el desarrollo como el subdesarrollo son multidimensionales, no es legítimo igualarlos con algunos de sus aspectos. El desarrollo (o subdesarrollo) auténtico es *integral*, no sólo porque se da en los cuatro aspectos sino también porque estos están interrelacionados. (V. Bunge 1980.)

Obsérvese que esta visión sistémica o integral del desarrollo se alcanza, no desde una ciencia social particular, sino desde la filosofía. Y nótese que tiene diversas consecuencias teóricas y prácticas.

- 1 Todo modelo del desarrollo (o subdesarrollo o estancamiento) de una sociedad debiera contener variables biológicas (por ejemplo longevidad y tasas de natalidad y mortalidad), económicas (por ejemplo, PIB y tasa de inversión productiva), políticas (por ejemplo, grado de participación popular en la gerencia de empresas y en asuntos del Estado), y culturales (por ejemplo, porcentaje de la población que accede a la universidad).
- 2 No existe un único indicador de desarrollo, ni siquiera una batería de indicadores del mismo tipo, por ejemplo económicos. Un indicador fidedigno de desarrollo no puede ser un número único (tal como el PIB) sino un vector con componentes biológicas, económicas, políticas y culturales de diversos tipos: dominantes o débiles, relativos o absolutos, aislados o sistémicos, descriptivos o normativos. (V. Bunge 1981.)
- 3 Todo plan de desarrollo auténtico deberá ser integral, no parcial y, para que lo sea, deberá ser concebido por equipos multidisciplinarios antes que por economistas (o higienistas o políticos o educadores). La evaluación del plan deberá hacerse teniendo en cuenta indicadores de los tipos mencionados.

Heredamos hoy diversos términos asociados: crecimiento económico, igualdad, desarrollo humano, desarrollado a escala, calidad de vida, bienestar y capacidad, y en los últimos tiempos, desarrollo sustentable o sostenido.

Hasta finales de los años sesenta del siglo XX el concepto de desarrollo se confunde con los términos de “crecimiento económico” y “bienestar”, medido este, en aquel entonces, por el Producto Interno Bruto (PIB). Ello permitió clasificar a los países en más o menos desarrollados atendiendo a los resultados en este indicador. Otras de las ideas asociadas al desarrollo fue entender el mismo como un crecimiento estable del producto nacional bruto per cápita; aclarando que: no necesariamente, todo crecimiento del producto nacional per cápita puede ser sinónimo de desarrollado.

Contribuciones futuras comenzaron a proponer la idea del desarrollo como un concepto formado por cinco elementos: la economía como motor de crecimiento; la paz como fundamento del desarrollo; la justicia como pilar de la sociedad; el medio ambiente como una base para la sustentabilidad; y la democracia como base para una buena gobernabilidad.

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.

Para ello, el concepto de desarrollo avanza perdiendo su carácter estrictamente cuantitativo para transformarse en un concepto más cualitativo y, por consiguiente, más complejo, multidimensional e intangible. La integralidad buscada aparece como una necesidad de compatibilizar lo económico, lo social y lo ambiental, sin comprometer las posibilidades del desarrollo de las nuevas generaciones y de la vida futura del planeta. De esta manera, surgen los conceptos de “desarrollo sustentable” y ‘sostenido” que se centran en la protección, conservación, y uso racional de los recursos naturales.

1.3.1: Ordenamiento Territorial:

Una de las disciplinas relativamente nuevas en el mundo, que ha surgido como necesidad del desarrollo integrado es el Ordenamiento Territorial. El Ordenamiento Territorial se define como “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyos objetivos fundamentales son el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio”.... (Consejo de Europa, 1993).

La Planificación Física en las provincias, en el marco del Decreto Ley No. 21 de 1987, del acuerdo no 1353 del Consejo de Ministros del 2001 y de la Resolución No. 149 de la Asamblea Nacional que definen su misión y sus funciones, determinan:

Misión: *Ser una Organización capaz de formular, gestionar y controlar las determinaciones del Ordenamiento Territorial y el Urbanismo en la Provincia, a través de las Direcciones Municipales y la Dirección Provincial.*

Visión: *Ser una organización eficiente capaz de perfeccionar e implementar el Ordenamiento Territorial y el Urbanismo. Sus resultados de trabajo demuestran la experiencia y preparación de sus trabajadores, que partiendo de valores personales sustentan y fomentan un grupo de valores corporativos; permitiendo así satisfacer al sistema de clientes.*

Objetivos Generales de la DPPF como rectora del SPF en la provincia: *La Dirección Provincial de Planificación Física de Cienfuegos es la entidad estatal subordinada al Poder Popular, y al Instituto de Planificación Física, que rectorea el Ordenamiento Territorial y el Urbanismo en el territorio, dirige a las Direcciones Municipales de Planificación Física, brinda servicios a las empresas estatales y a la población en general, con un equipo profesional y experimentado, apoyándose en la ciencia y el uso de la tecnología de avanzada.*

- ¿Cuáles son las determinaciones que se constituyen en BENEFICIOS y que se asocian a los Planes que la Planificación Física elabora?
 - **En el Plan de Ordenamiento Territorial Provincial se determina:**
 - a) La compatibilización de las propuestas de transformación y desarrollo de los organismos sectoriales con el PPOT.
 - b) Las políticas, objetivos, estrategias y acciones; especialmente las regulaciones territoriales de alcance provincial para el destino del suelo, la protección del medio ambiente natural, y los recursos del patrimonio histórico y cultural.
 - c) El dimensionamiento y trazado de la infraestructura básica tanto vial y del transporte, como energética, hidrotécnica y de comunicaciones.
 - d) La formulación de las propuestas para la localización, dimensionamiento, y estructuración del sistema de asentamientos humanos y las regulaciones que se requieren para garantizar la adecuada promoción y gestión de los mismos.
 - e) El ordenamiento de espacios naturales y sus reservas para espacios recreativos y turísticos de carácter provincial.
 - f) La localización de inversiones de importancia provincial y la propuesta de inversiones que aseguren la integralidad del proceso inversionista.
 - g) La elaboración de propuestas para el perfeccionamiento de la DPA.
 - h) La compatibilización con los intereses de la defensa.
 - i) Las determinaciones necesarias para el desarrollo del planeamiento en el ámbito municipal.
 - j) La delimitación de aquellos ámbitos que requieren de planeamiento especial; así como las determinaciones necesarias para éste.
 - **En el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial se determina:**
 - a) La formulación de políticas locales de ordenamiento territorial y de urbanismo.
 - b) La clasificación y calificación del suelo, y su delimitación en zona y sectores objeto de planeamiento y regulación parcial.
 - c) La estructura físico – espacial del territorio municipal y de cada asentamiento poblacional
 - d) Las ordenanzas correspondientes a cada escala de trabajo
 - e) Las áreas de acción prioritarias, y los criterios para formular una propuesta de programa inversionista, coherente con los recursos obtenibles.
 - f) La definición y activación de los instrumentos de gestión, evaluación y control del plan.
 - g) Las regulaciones y acciones sobre la estructura físico – espacial, sobre los subsistemas de carácter físico – espacial (elementos naturales, medio ambiente, desastres, patrimonio); en el suelo no urbanizable y en
 - h) el suelo urbanizado y urbanizable.

Toma de Decisiones

En el proceso de tercerización de las economías, muchos estados han encontrado que disminuyó su capacidad para gobernar. El estado se había “ahuecado” en términos de su pericia intelectual, su memoria institucional y sus mecanismos para controlar el cumplimiento de la política pública en la entrega de los servicios públicos y la exigencia de las regulaciones. En muchos países reformadores, el énfasis mayor se dio al estado “dirigiendo” la sociedad y la economía más bien que “remando”, que es, la provisión directa del servicio público. Ahora se ha reconocido que el estado no puede ser simplemente una institución de elaboración de política. También debe tener una “influencia efectiva” sobre la implementación de la política en sus diversas formas, proveer la infraestructura requerida para el desarrollo económico.

Al respecto, vale la pena tener en cuenta el contenido de la Resolución sobre el Perfeccionamiento de la Organización y Funcionamiento de los Órganos del Poder Popular en cuyo proyecto se señalaba:

“...promover la eficiencia en la gestión administrativa, la ampliación de la autoridad de las Asambleas. A los diferentes niveles y de sus integrantes desde el delegado de circunscripción hasta el diputado y, en suma”, (...) el “continuo desarrollo de la democracia, verificado, ante todo en la participación popular en el proceso de toma de decisiones y en el control de la gestión de gobierno. (...) se trabajaría sobre la base de dos premisas para cualquier alternativa, o variantes de cambios a introducir en el sistema de los Órganos del Poder Popular. La primera, que los cambios respondan siempre sin excepción a la dinámica interna de nuestra sociedad, a las necesidades específicas y concretas del desarrollo institucional de la Revolución. La segunda, y no menos importante, que cada caso represente un fortalecimiento del poder político del pueblo trabajador y una respuesta consecuente con la necesidad de democratizar la gestión de gobierno, gracias al consenso popular y a la movilización consistente de la masa en función de las decisiones y prioridades que reflejan sus intereses vitales.

La concertación, aprobación, y evaluación de Políticas Públicas en su Gestión, proporciona para la Toma de Decisiones, aspectos como:

- ✓ Puede ser utilizada como una herramienta de apoyo para las tareas de dirección.
- ✓ Sirve como instrumento para el desarrollo de programas.
- ✓ Contribuye a definir responsabilidades entre los integrantes de planes y proyectos.
- ✓ Permite ubicarse en el contexto del análisis costo – beneficio.

El objetivo final de influir en la toma de decisiones, a través de la evaluación continua de políticas, por la gestión en su comunicación, y el control en el monitoreo asegura que el PPOT como una herramienta de dirección técnica sea eficaz para la actuación de los actores y gobernantes en sus funciones de dirigir, administrar y hacer que se cumpla lo planificado

1.3.2: Términos y definiciones básicas:

A los efectos de la interpretación de la misión, visión y objetivos de la Planificación Física, los términos se utilizan con las siguientes acepciones:

- *El Planeamiento:* Concepción de la política territorial general y de los procedimientos y medios necesarios para su realización. Comporta el diagnóstico de los problemas y potenciales y la propuesta de soluciones y se materializa con la redacción y aprobación de un Plan.
- *El Plan:* Es el conjunto de disposiciones que regulan la transformación del territorio. Es a la vez, un instrumento técnico –para el diseño de una estructura territorial y la programación de la actividad para su realización efectiva- y es un instrumento jurídico –para la regulación del derecho de propiedad del suelo afectado-. Plasma los objetivos generales de la política territorial, coordina políticas sectoriales y compatibiliza programas inversionistas. Define el destino y la intensidad del uso del suelo, el trazado de las infraestructuras, la estructuración del sistema de asentamientos, regulaciones territoriales, acciones y medidas.
- *El Esquema:* Como expresión territorial de una política, formula la Estructura de un Territorio (uso de suelo, zonas de desarrollo, renovación y protección, trazado infraestructural), su secuencia de transformación.....
- *Las Políticas* Son las directrices y guías globales que expresan los principios o premisas bajo los cuales el plan debe enfocar la solución a los problemas. Las políticas indican direcciones, no cuantificadas. Se formulan teniendo en cuenta el diagnóstico, las políticas de ámbito superior y la visión de futuro. Requieren de un nivel de aprobación superior por cuanto implican coordinación y compatibilización para el desarrollo con posterioridad del Plan.
- *Estrategia:* Es la trayectoria que define los medios y las formas con que se obtienen los objetivos y metas del Plan. Supone definición de actores, plan de acción, y al establecer trayectorias, evita imágenes finales.
- *Gestión:* Es la organización y puesta en práctica de los procesos necesarios para la ejecución del planeamiento. Comporta tanto actividades de inversión y promoción como de inspección y control.
- *Las regulaciones territoriales:* Son determinaciones de aplicación jurídica directa, vinculantes para todas las entidades implicadas.

1.3.3: Reflexión Prospectiva:

Una de las técnicas muy utilizadas actualmente en el Ordenamiento de los territorios es la Reflexión Prospectiva: Frente a un mundo donde de forma natural prevalece una alta incertidumbre se hizo necesario establecer métodos de ajuste y medición más robustos, un nuevo método que complementara a los métodos clásicos de análisis y previsión que tenían una amplia acogida tradicionalmente y donde tomar como referencia el ayer para prever el futuro era aceptable, la incertidumbre fuertemente presente obligaba a nuevas formas de modelación, la efectividad de los mismos pasaba a ocupar un puesto paralelo y complementario al nuevo paradigma. Para observar la evolución del mundo

contemporáneo como son los cambios estructurales, por ejemplo en nuestra sociedad. De esta manera, nace en los años '70 la prospectiva, que estudiaría los posibles futuros de determinados fenómenos, basándose en la acción presente para la elaboración de estrategias y considerando el juego de actores, sus objetivos y medios para alcanzarlos. Estos estudios incluyen el análisis tanto de variables cualitativas (impacto de la aplicación de nuevas tecnologías, modificaciones en los hábitos y comportamientos sociales, etc.) como cuantitativas (PIB, la renta per cápita etc.)

“El primer estudio prospectivo se realizó en Francia, fue un estudio de prospectiva geográfica” que “después se fue extendiendo a otros sectores como la industria, la demografía, el empleo, entre otros” También han tenido experiencias en este sentido países como España, Portugal y los países de la cuenca del Mediterráneo.

Esta actividad es crucial en el proceso porque condiciona poderosamente todo el desarrollo posterior y es muy útil para garantizar la calidad y pertinencia de los estudios de diagnóstico. Es un momento en el que se visualizan los futuros posibles del territorio y se construye de manera colectiva el escenario deseado, el cual lleva implícita la filosofía y alcances del plan y señala el rumbo hacia el cual se dirigirán los esfuerzos. La reflexión es guiada por cuatro preguntas claves: ¿Para qué se quiere ordenar el territorio?, ¿Desde qué perspectiva o enfoque se abordará el proceso?, ¿Cuáles son las perspectivas futuras si no se ordena el territorio?, ¿Cuáles son los objetivos finales que se quieren alcanzar? (Massiris, 2000a). Son preguntas que obligan a pensar desde el comienzo del proceso en lo que se quiere hacer y lograr. Dos primeras, plantean una discusión compleja, pues se trata de definir la esencia del proceso. En la discusión muy seguramente se expondrán ideas que manifiestan intenciones desarrollistas, ambientalistas, humanistas, integrales, etc. las cuales llevan implícitas contradicciones. ¿Para qué se va a ordenar el territorio?: ¿Para mejorar la competitividad de las empresas en el sistema económico global? ¿Para dar un uso sostenible a los recursos naturales?, ¿Para elevar las condiciones de vida de la población?, ¿Para alcanzar de manera conjunta la competitividad económica, la sostenibilidad ecológica y social de las actividades productivas y elevar las condiciones de vida de la población?. ¿Son complementarios los objetivos ambientales, sociales y económicos?. ¿Son contradictorios? (Massiris, 2000a). En términos conceptuales y metodológicos, la reflexión prospectiva se fundamenta en el método de la planeación por escenarios, originalmente utilizada como estrategia militar en la Segunda Guerra Mundial. El modelo fue, posteriormente, utilizado con éxito por empresas del sector petrolero. A comienzos de los noventa, se comenzó a usar en procesos políticos, especialmente en Sudáfrica, en la lucha contra el *apartheid*. Posteriormente fue usado por Canadá, Colombia, Japón, Chipre y Guatemala. La metodología de la planeación por escenarios ha sido desarrollada por Adam Kahane, experto canadiense del *Centre for Generative Leadership*, quien ha dirigido los procesos realizados en Sudáfrica, Canadá, Japón y Chipre.

El término Escenario lo asociamos a la Prospectiva: En términos generales, un escenario es la imagen de un futuro deseado, es un propósito de desarrollo a largo plazo. El escenario es el máximo reto de una generación, que determina sus compromisos a largo plazo y cuyo principal objetivo es cohesionar la energía y el entusiasmo de una comunidad por una causa, con el objeto de cumplir con el propósito de desarrollo trazado. La reflexión prospectiva como punto de partida en la construcción de la imagen del futuro deseado es útil para vislumbrar caminos posibles del futuro deseado, dentro del contexto de que el futuro no está predeterminado y dependerá de las decisiones que tomemos hoy. De este modo, podemos construir el futuro de manera consciente, desde hoy. La planeación por escenarios evita que los problemas nos sorprendan y que se estén siempre improvisando soluciones, actuando siempre de manera reactiva.

1.4: Implementación: La gestión

Una vez formulado y aprobado, el programa de OT pasa a la fase ejecutiva, en la que se materializan las propuestas contenidas en él. Es el momento en que se inicia la instrumentación y ejecución de las acciones contenidas en el programa y se erogan los recursos demandados, conforme a la programación establecida. Simultáneamente a la ejecución, se realizan acciones de seguimiento, control y evaluación, generalmente por el ente gestor, cuando existe, o por comités ciudadanos de seguimiento creados al efecto, que velarán porque las acciones que se realicen se ajusten a lo convenido en el programa (Méndez, 1990).

Seguir y controlar un plan significa conocer el grado y la forma en que se aplican sus determinaciones, así como la medida en que están alcanzando sus objetivos. Para ello es necesario disponer de información sobre:

- Los medios movilizados para alcanzar los objetivos.
- Las realizaciones, o transformación de los medios en realidades.
- Los resultados o efectos directos, es decir, las consecuencias inmediatas generadas.

Tal información se hace operativa a través de indicadores, en la forma en que se describe después, aplicados por la unidad gestora.

Las funciones definidas para el ente y los dos brazos que lo forman, constituyen las bases del sistema de gestión, que se completa con la definición de los flujos de decisiones, la toma y tratamiento de datos y los flujos de información entre los diferentes elementos de su estructura. En el esquema esbozado, los flujos de decisiones van de arriba hacia abajo, es decir, desde el grupo representativo, político, que ostenta la dirección del ente, hacia el grupo técnico, operativo, que tiene un papel subordinado respecto de aquél; los flujos de información se dirigen en sentido contrario, del grupo técnico al grupo directo, y de éste a las diferentes instituciones representadas en él; por su parte las asesorías informan directamente al grupo técnico y, a través de él, al grupo decisor y a las instituciones.

La aplicación de este esquema a cada caso particular ha de desarrollar, a su vez, la estructura interna de cada grupo, y concretar el tipo de decisiones y de información que fluyen entre ellos, lo que puede quedar representado por medio de flechas.

La gestión se refiere la ejecución del plan; se trata de prever la puesta en marcha, el seguimiento y el control de las determinaciones que establece el plan. La gestión, que ha de quedar recogida en el documento del plan, como una de sus propuestas fundamentales, se puede concretar en las siguientes medidas:

- ~ Diseño de un Ente Gestor específico para el plan o asignación de la responsabilidad gestora a una entidad ya existente. En ambos casos, se trata de definir una organización capaz de conducir la materialización del plan de forma ágil y eficaz.
- ~ Sistema de gestión: se refiere al funcionamiento del ente gestor, expresado en términos de flujo de decisiones, flujos de información y normas de funcionamiento.
- ~ Programa de puesta en marcha: diagrama de flujos y cronograma (diagrama de barras) que define la forma en que se suceden las intervenciones, así como instrucciones para iniciar y materializar las propuestas. Este se ha incluido como instrumento, por lo que no se desarrolla aquí. (ver punto 5. destinado a instrumentos).
- ~ Programa de seguimiento y control: indicadores, controles e instrucciones para seguir la ejecución de las medidas y comprobar en qué grado las realizaciones se aproximan o alejan de lo previsto; definición de señales de alerta que denuncien las separaciones inaceptables de lo previsto y las medidas a adoptar en tal caso, según un proceso de adaptación continua; criterios sobre las causas y supuestos que hagan necesaria la revisión del plan y procedimiento a seguir para ello.
- ~ Evaluación «ex post».
- ~ Presupuesto para la gestión.

El Ente Gestor

Como se ha dicho dos opciones surgen a la hora de plantear el diseño del ente gestor¹:

1. Atribuir la gestión a un organismo existente de la administración pública que sería aquél que dispone de las competencias en materia de ordenación territorial. Esta opción plantea el problema de la falta de representatividad y frecuentemente de agilidad, lo que unido a la idea que considera necesaria la cooperación y colaboración de los agentes implicados para una gestión eficaz y reciente, lleva a que este modelo se considere inadecuado en la mayoría de los casos a ello se une la posibilidad de que se genere un conflicto de carácter ético sobre el derecho a decidir, que, por lo general, se atribuye con demasiada facilidad a quien otorga la

financiación. Por otra parte, la implicación de todo tipo de agentes en la gestión, evita que la Administración sea a la vez juez y parte, y permite establecer claramente las competencias y las responsabilidades de cada uno de modo que hace más difícil la presión de intereses particulares.

2. Crear una entidad nueva que disponga de la representatividad, flexibilidad y agilidad que requiere una gestión eficaz. Es lo que se denomina *gestión concertada*, enfoque cada día más aceptado para la gestión de los planes, que no supone una cesión total de las competencias administrativas, sino que se trata de conseguir una mayor colaboración de los agentes implicados en el plan. En este enfoque se implicará a todas las administraciones, organismos, asociaciones, particulares y en general a todos los agentes afectados por el plan.

Funciones: Tanto si se gestiona el plan desde un organismo existente de la administración como si se crea un ente ex novo, la materialización de un plan requiere de una organización ágil y dinámica que urja a la administración pública en el cumplimiento de los compromisos que se deducen del plan, anime a la iniciativa privada y, en general, se responsabilice de la gestión del plan. Más concretamente las principales funciones del ente gestor se concretan en los siguientes puntos:

- ~ Animación de los agentes públicos y privados para que materialicen las propuestas que el plan les haya asignado.
- ~ Control, velando para que todas las medidas, tanto normativas como de inversión, se realicen dentro de las previsiones del plan y se ajusten a derecho.
- ~ Coordinación, entre las actuaciones de todos los agentes públicos y privados, dentro de las previsiones del plan, y de forma coherente con las actuaciones de otro origen que se desarrollen en su ámbito territorial. Por otro lado coordinará las acciones de promoción y difusión realizadas por las administraciones que intervengan en el plan.
- ~ Seguimiento, del estado de materialización de cada una de las fases del plan y de cada una de las actuaciones que lo forman. Para ello se tomarán en cuenta indicadores físicos y financieros ajustados al carácter específico de cada determinación y conforme a lo estipulado en el propio plan. En función de ello propondrá las modificaciones y adaptaciones adecuadas.
- ~ Evaluación, identificación, estimación y valoración de los efectos del plan en todos los aspectos relevantes y sectores.
- ~ Elaborar informes sobre su actividad en relación con todas las funciones enunciadas a las autoridades responsables.

Estructura general

La forma y composición del ente gestor serán específicas de cada plan; no obstante, para cumplir con eficacia las funciones señaladas, es posible señalar algunas características de tipo general que pueden orientar su diseño. En principio contará con

- ~ Un *órgano «político»* en el que se encuentren representados la mayor parte de los agentes socioeconómicos implicados en el plan, con funciones de

dirección. En concreto la representación abarcará, al menos, las distintas administraciones públicas responsables del plan o implicadas de alguna forma relevante en él, los organismos financiadores, los sindicatos, las asociaciones de todo tipo y los particulares.

Un *órgano técnico* u oficina técnica, con funciones ejecutivas y dependiente del anterior; que debe ser ágil, de tal manera que su brazo ejecutivo ha de contar, en términos relativos, con pocos efectivos; debe disponer de gran autonomía, quedando desvinculado de las urgencias políticas; debe actuar de forma flexible, dentro de los márgenes de libertad que admite el plan; debe contar con el respaldo de los poderes públicos y debe, por fin, actuar con la seguridad científico técnica para lo que conviene dotarle del oportuno asesoramiento.

Además el ente gestor puede contar con la colaboración de instituciones docentes o de investigación capaces de dar solvencia técnica y científica a la gestión; así como algún tipo de asesoría jurídica.

1.4.1: Cambio: Desafío y futuro:

Muchas organizaciones tienen un período de vida corto, otras, más largo. En cualquier caso, las organizaciones deben ajustarse a las condiciones cambiantes, en fin, necesitan estabilidad y continuidad así como adaptación e innovación que les permitan alcanzar sus tareas primordiales. Las organizaciones cambian continuamente debido a que son sistemas abiertos, en constante interacción con su medio.

El cambio requiere atención explícita a los problemas y oportunidades, es facilitado por un proceso de renovación. Las organizaciones deben ser más eficientes en la solución de los problemas y en su adaptación a las situaciones cambiantes. El cambio organizacional es generalmente estimulado por alteraciones en su medio, el cual incluye factores tecnológicos, económicos, políticos, legales, etc. El ritmo de cambio se acelera y el efecto acumulativo de los cambios en el medio puede resultar en cambios importantes para las organizaciones.

El cambio organizacional puede considerarse en dos perspectivas:

- **Cambio organizacional planeado:** se refiere al proceso esencialmente participativo que trata de hacer emerger en los miembros de una organización una percepción consciente de la normas, del pensamiento y de la conducta que están ayudando pero fundamentalmente las que están obstaculizando el adecuado desarrollo de la organización. El cambio planeado se ve como una actividad provocada, intencional y dirigida hacia las metas que se tienen como propósito.
- **Cambio organizacional no planeado:** se refiere a los cambios provocados esencialmente por la acción e influencia del entorno, ocurren como consecuencia del influjo del medio, es un proceso natural que surge de la interacción entre individuos sin disposición consciente hacia ello.

Para llevar a cabo un cambio organizacional planeado se requiere de tres fases:

- I- Diagnóstico de problemas: identificar los problemas existentes.

II- Planificación de acciones: cómo se solucionan esos problemas

III- Seguimiento y evaluación: poner en práctica la solución y evaluar los resultados.

Enfocar los esfuerzos de cambio planeados en equipos o grupos de trabajo es otra forma de mejorar las organizaciones. Este es el enfoque cubierto por el término

Desarrollo Organizacional (O.D.) que es generalmente definido como “ un esfuerzo a largo plazo para mejorar los procesos de renovación y solución de problemas de una organización, particularmente bajo una dirección de la cultura organizacional --con hincapié en la cultura de los grupos de trabajo formales--, con la asistencia de un agente de cambio o catalizador y el uso de la teoría y la tecnología de la ciencia y el comportamiento aplicada, incluyendo investigación de acción” (L. French, Wendell and H. Bell, Cecil. Jr. 1978)

En esta definición el énfasis está en mejorar los procesos de renovación y solución de problemas al tiempo que se trabaja en asuntos específicos que son relevantes para los grupos de trabajo. Dentro de este enfoque general podrían identificarse varios problemas que son relevantes para la efectividad de grupo: Comunicación, ambigüedad del rol, liderazgo, etc. Una vez que se ha identificado un asunto específico puede diseñarse una técnica apropiada (calificada; “intervención”) para ayudar a los miembros a resolver su problema.

Aunque una mayor efectividad, eficiencia y satisfacción de los participantes no puede ser garantizada como resultado de esos esfuerzos para resolver problemas, la clarificación de percepciones y expectativas tradicionalmente conduce a un mejoramiento de la organización.

El cambio se produce en un contexto complejo. Todo cambio tiene múltiples causas interconectadas. Para que sea eficaz tiene que producirse en la mente de las personas. Schein se refiere al desarrollo de cinco modelos de cambio implícitos para ayudar a los directivos a emprender dicho proceso:

1. **El cambio como un proceso incremental, evolutivo:** Se produce mediante procesos naturales dentro de los sistemas sociales. La teoría de las etapas de la organización (nacimiento, madurez, declive y muerte) es uno de los conceptos que surgen de este enfoque. Esta forma de cambio incremental es natural y en gran parte no gestionada pues surge de la interacción diaria de individuos y grupos para resolver problemas.
2. **El cambio como un proceso de aprendizaje y adaptación al entorno exterior:** Aquí el personal aprende a aprender. Este aprendizaje se produce a tres niveles: a) aprendizaje individual, b) aprendizaje grupal, c) aprendizaje organizacional. Al igual que en el primer enfoque es un proceso incremental.
3. **El cambio como un proceso terapéutico:** los internos y los externos (terapeutas) interactúan para producir un cambio conjuntamente. Se trata también de un cambio incremental pero se pone mucho énfasis en la participación activa de los implicados, empleando una diversidad de intervenciones y técnicas basadas en el

comportamiento. Una diferencia de este enfoque es el rol del facilitador (el terapeuta) que trabaja, como agente de cambio, con las personas y lubrica los procesos de aprendizaje.

4. **El cambio como un proceso gestionado:** Aunque se reconoce que las fuerzas del cambio son tanto internas como externas, se concentran bajo aquellas fuerzas que están bajo el control del dirigente. Esta es generalmente incremental. Depende de las cualidades políticas y del poder del dirigente para influir en las personas que tiene a su cargo.
5. **El cambio como un proceso revolucionario:** El poder es la variable clave del cambio en las organizaciones. Nuevo personal con supuestos diferentes se hacen con el control de los recursos y conducirán al cambio. De aquí que este tipo de cambio se caracterice más por la transformación que por el incrementalismo. El actor principal es el líder de la transformación y es su visión y poder lo que proporciona la energía para el cambio.

En el proceso de cambio los individuos idean continuamente modos nuevos, tienen pensamientos innovadores, analizan sus entornos, tratan de predecir sus resultados y de alinear sus estructuras, sistemas y valores, de modo que cuadren con sus escenarios.

Los grupos pueden participar del proceso de cambio en por lo menos tres perspectivas:

1. El grupo como instrumento de cambio
2. El grupo como meta del cambio
3. El grupo como agente de cambio.

Se ha recomendado a la mayoría de las organizaciones que comiencen el proceso de cambio identificando un equipo interno de agente de cambio cuyo trabajo es el de reforzar el aprendizaje organizacional, instruir a individuos y equipos y traducir las lecciones aprendidas durante el cambio en las operaciones diarias.

1.4.2: Consejo de Dirección: ¿AGENTE DE CAMBIO?

Hacer el papel de agente de cambio puede parecer una responsabilidad exigente pero hay un tremendo resultado por tomar responsabilidad en el cambio. Hay enormes lecciones personales que aprender, nuevas habilidades a desarrollar, retroalimentación honesta para absorber y resultados genuinos que saborear. Aunque hay también riesgos implicados, las recompensas a la larga los superan.

Existen razones para empezar a observar y provocar un cambio en el más alto nivel jerárquico de una empresa u organización:

- a) Mientras más alto sea el nivel mayor probabilidad habrá de observar en acción los valores, normas y objetivos básicos. Los niveles más altos son los que determinan el carácter de la organización y, en definitiva, los criterios para el funcionamiento organizacional eficaz. Si el consultor no se coloca en situación de experimentar la acción a estos niveles no puede determinar cuales son estas normas metas y

criterios y si no se familiariza con ellos, renuncia a su propia responsabilidad ética. El consultor no puede actuar ignorando lo que la autoridad establecida de la organización está tratando de hacer.

- b) Cuanto más alto sea el nivel tanto mayor será el fruto que se logre en los cambios que se hayan de realizar. En otras palabras, si el consultor puede ayudar al presidente de la empresa a aprender más sobre el proceso organizacional y a cambiar, por consiguiente, su comportamiento, este cambio, a su vez, es una fuerza que actúa sobre sus inmediatos subordinados y pone en marcha una cadena de influencias. El consultor debe buscar el lugar o grupo de personas que considere “potencialmente más influyente” sobre el resto de la organización. Por lo general tal grupo resulta ser el grupo ejecutivo de más alto nivel.

Las organizaciones son resistentes al cambio, pero los cambios ocurren en cualquier forma. Quizás el vínculo importante entre la cultura organizacional (valores, creencias, normas) y las estrategias (objetivos planes y acciones), es el estilo de dirección.

En síntesis podemos expresar que en la Gestión del Desempeño un número de lecciones han sido aprendidas desde éxitos relativos y fracasos.

Primero, el factor más importante en la gestión del desempeño es que debe ser una parte integral de la gestión estratégica y no una cuestión posterior. Si esto es así, entonces los métodos de gestión del desempeño estarán claramente situados en el contexto de qué los gerentes están intentando de lograr por vía del incremento de la economía, la eficiencia y la efectividad. En este caso, las técnicas reales usadas son mucho menos importantes que el cambio que ocurre en términos de la orientación o la cultura de gestión. Los gerentes prestan mayor atención en mejorar los resultados que ellos y sus organizaciones buscan lograr.

Segundo, Si los gerentes están seriamente comprometidos a mejorar los resultados, entonces ellos estarán menos inclinados a manipular sus indicadores de desempeño y técnicas de medición.....

Tercero, aquellos que dirigen las organizaciones de servicio público deben estar involucrados en el proceso completo de desarrollar sistemas de gestión de desempeño si van a asumir tal responsabilidad.....

Cuarto, los sistemas de gestión de desempeño deben desarrollarse de manera que promuevan comprensión respecto al espectro pleno de actividades y responsabilidades de gestión, desde la planificación hasta la implementación.....

Finalmente, como se puede esperar en base de lo arriba comentando, mejorar el desempeño de la gestión es antes que nada un compromiso de la gestión estratégica. La gestión estratégica no puede darse simplemente por adoptar un conjunto de técnicas de gestión. Las técnicas de gestión de desempeño, por más que sofisticadas, no contribuirán a una mejor gestión sin el compromiso necesario de los gerentes de servicio público y los líderes políticos, presionados por factores externos. Dos desarrollos son críticos al respecto:

- Desarrollar una cultura de Servicio centrada en el Ciudadano y el Líder Formal.

- Aumentar la Responsabilidad por la Gestión de los Servicios Públicos.

La buena gestión pública requiere que existan mecanismos para promover la evaluación y la consecuente *corrección, aprendizaje e innovación*

1.4.3: La Comunicación. Estrategia básica.

La comunicación es quizás el más importante de los procesos que tienen lugar en el ser humano y en las organizaciones. Es básica y vital en las necesidades.

Marx escribió: "El desarrollo del individuo se condiciona por el desarrollo de todos los demás individuos, con quienes se halla en comunicación directa o indirecta". La comunicación es un factor esencial en el desarrollo de la personalidad; una comunicación adecuada favorece el bienestar psicológico y emocional del individuo.

"Siempre estamos comunicando, este último constituye un principio esencial en materia de comunicación, y es a su vez, fundamental tanto para el estudio como para el desarrollo del individuo".

Por tanto aventurarnos a definir el término comunicación, o simplemente lograr un acercamiento al mismo constituye un reto necesario.

Muchas han sido las personas que se han dedicado al estudio de la comunicación, múltiples han sido las disciplinas, y múltiples también han sido las definiciones resultantes:

Comunicar, del latín *comunicare*, es hacer a otro partícipe de lo que uno tiene, es descubrir, manifestar o hacer saber alguna cosa, conversar, tratar con alguno de palabra o por escrito, consultar, conferir con otra persona un asunto con el objetivo de escuchar su parecer (Diccionario Enciclopédico Hispano- Americano de Literatura, Ciencia y Artes).

La palabra comunicación, etimológicamente, tiene la misma raíz que comunidad y común (del latín *communis* o *communicare*), expresa poner algo en común, algo que se comparte, que se tiene o se vive en común, lo que inevitablemente relaciona el término con el desarrollo del hombre en la relación con el otro y el establecimiento de redes sociales. Un planteamiento que en alguna medida apoya lo anterior es el realizado por Marx y Engels: Con el desarrollo de las relaciones sociales entre los hombres la comunicación necesitó encontrar vías apropiadas que le permitieran encontrar "la verdadera riqueza espiritual del individuo", dependiendo totalmente de la riqueza de sus relaciones sociales (Marx y Engels en Martín, 1999).

Muchos autores han hecho evolucionar el término comunicación desde la década del cuarenta en que se hace regular, ubicándose esta en un nivel de importancia similar a la categoría actividad. Surgen diversos enfoques, no obstante se hacen esfuerzos constantes y siempre superiores por explicar el fenómeno de la comunicación.

R. Perman en 1990 considera la comunicación como un acto que participa en las relaciones como un proceso de interacción y propone el enfoque sistemático del proceso comunicativo (Martín, 1999).

Definición, que resalta el papel activo del sujeto y la importancia de la relación, superior a las definiciones anteriores por la inclusión de elementos como el sentido subjetivo adherido por el sujeto de la comunicación a las relaciones, entre otras cosas, y “el momento interactivo actual”, es la defendida por Fernando González Rey: “La Comunicación es un proceso en tanto, permanentemente lo constituye y dirige el sujeto a través del sentido subjetivo de la relación y de su momento interactivo actual. El sujeto dirige intencionalmente el proceso, pero este no se reduce, ni subordina a esta orientación intencional” (González en Loredó, 1999).

Caneiro define la comunicación como “cualquier comportamiento verbal o no verbal manifestado por una persona (emisor) en presencia de otro(s) receptor” (Caneiro en Suárez, 2000) y aunque consideramos que no aborda suficientemente los elementos de la comunicación, sí alude a uno esencial: lo verbal y lo no verbal en el fenómeno en cuestión, aspecto que retomaremos en otro momento.

Según Ojalvo, 1999, “El hombre esta inmerso en un contexto cultural dado, del cual no puede aislarse. La comunicación es un proceso permanente, que integra múltiples modos de comportamiento: palabras, gestos, miradas, mímicas, manejo del espacio, es un todo integrado en el cual no puede aislarse una parte. La significación de un mensaje es preciso buscarla en el contexto del conjunto de modos de comunicación relacionándolo a su vez con el contexto de interacción (Ojalvo en Zaldívar, 2000). Es una visión sistémica y social de la comunicación como proceso que inserta al hombre en una cultura, una sociedad y que además habla de la importancia de tener en cuenta la relación entre modo de comunicar y contexto de interacción para la comprensión del mensaje.

“La comunicación es un proceso complejo, de carácter social e interpersonal, en el que se lleva a cabo un intercambio de información verbal y no verbal, se ejerce una influencia recíproca y se establece un contacto a nivel racional y emocional entre los participantes” (Zaldívar, 2000).

Las organizaciones no pueden existir sin comunicación. Si esta no existe los empleados no pueden saber lo que sus compañeros de trabajo están haciendo, los directivos no pueden recibir información y los supervisores no pueden dar instrucciones. La coordinación del trabajo es imposible y la organización no puede subsistir sin ella. Podemos decir que todo acto de comunicación influye de alguna manera en la organización.

Cuando la comunicación es eficaz, tiende a alentar un mejor desempeño y promueve la satisfacción en el trabajo. Desde el punto de vista gerencial la comunicación juega un papel primordial, pues no solo es la que la inicia sino que además la transmite e interpreta para los subalternos.

La comunicación en su definición más difundida es: “un proceso de percepción de mensajes entre emisores y receptores a través de canales determinados y con un código establecido”.

En la actualidad la comunicación interna juega un papel importante en la competitividad de las empresas. Pierre Fayard (1996) apunta que nuestra época está

1.5: Implementación: El control.

Una manera de realizar el control y seguimiento del programa de OT es mediante la comparación permanente entre los resultados que se van alcanzando con los esperados en los tiempos previamente establecidos, para detectar posibles desvíos de acciones o recursos que terminen por generar un orden territorial distinto al pactado en dicho programa. Esto hay que entenderlo en términos de que es conveniente controlar la influencia de algunos actores sociales, que aún después de aprobado el programa de OT, quieran aprovechar su posición política, económica o social para buscar modificar los alcances del programa o de algunos de sus proyectos en favor de sus intereses particulares. Sin embargo, esto no hay que entenderlo en términos de inflexibilidad del programa de OT. De hecho, todo programa es susceptible de modificarse en la medida en que la realidad vaya planteando situaciones nuevas que afecten sustancialmente su marcha hacia la imagen objetivo buscada, pero dichos cambios deben ser también fruto de acuerdos entre los actores (Méndez, 1990). Cuando la evaluación del comportamiento del programa de OT señale que los resultados alcanzados se alejan de los objetivos y metas previamente establecidos en él, o bien se evalúe la conveniencia de modificar dicha trayectoria prevista, entonces se procederá obligatoriamente a la revisión y actualización de dicho programa

De esta manera, se deja de lado las previsiones a largo plazo y la asignación rígida de recursos, por un análisis constante del entorno de la empresa, como parte de una nueva dirección estratégica. Así lo reconoce García Echevarría (1987) al afirmar: *“... que en una sociedad competitiva como la actual, hay cambios continuamente que obligan nuevas bases para la eficacia de la dirección de los hombres y en la asignación de recursos”*. Este enfoque moderno de la Gestión y su Control se puede definir como el conjunto de procesos que con base en las directrices de la planificación estratégica pone énfasis en lograr la iniciativa, más que en la conformidad de lograr lo planificado.

1.5.1: Características

El autor Francisco Blanco Illescas plantea que las siguientes características deben estar contenidas en todo sistema de Gestión y su Control:

- **TOTALIDAD:** El Control y la Gestión cubren todos los aspectos de las actividades de la Empresa, es decir, no se limita a aspectos parciales, sino que todo lo mira desde una perspectiva de conjunto.
- **EQUILIBRIO:** Una cualidad del mismo es que cada aspecto en la empresa tiene su peso justo, esto indica que cada variable tiene la importancia que corresponde.
- **GENERALIDAD:** Esta característica está asociada con la característica de Totalidad. Debe ser capaz de analizar cada situación que se presente en términos generales, no centrándose en su detalle.

- **OPORTUNIDAD:** Plantea que el la Gestión y el Control deben tender a ser preventivo, lo que implica que se debe establecer controles a través de todas las actividades que conforman un proceso y no solamente al término de éste.
- **EFICIENCIA:** Busca la consecución de los objetivos apuntando el centro de los problemas.
- **INTEGRACION:** La Gestión y Control contemplan los diversos factores de la estructura de las actividades de la Empresa, para ver las repercusiones de cada problema en su conjunto.
- **CREATIVIDAD:** Consiste en la búsqueda continua de indicadores significativos y de estándares para conocer mejor la realidad de lo que se gestiona y controla y encaminarla en forma más certera hacia sus objetivos.
- **IMPULSO A LA ACCION:** La Gestión y el Control incentivan a la participación de todo el recurso humano que labora en la Organización.

Estos calificativos de la Gestión y el Control, facilitan el cumplimiento de su objetivo, es decir contribuyen a motivar el recurso humano a colaborar en el cumplimiento de los objetivos institucionales, garantizando un desarrollo organizacional permanente, el cual permite la estabilidad y continuidad en el tiempo de la Empresa .y de sus actividades

1.6: Gobernabilidad.

Cada estado desarrolla su propio enfoque particular para la gestión y administración pública. Las razones para esto son de dos tipos. Por un lado, cada sistema político tiene sus propias tradiciones, circunstancias, condiciones y líderes. Por otra parte, no hay una sola o la mejor manera para administrar y dirigir el gobierno y los asuntos públicos. Existe competencia de ideas, modelos y diseños. Cada uno tiene sus desventajas y ventajas particulares, sus debilidades y sus fortalezas propias. Por tanto todos los sistemas deben decidir como la organización del servicio público se ajusta en su estructura al ejercicio del gobierno como gestión pública del estado.

1.6.1: La Administración Pública en la Gobernación.

La esfera administrativa en la gobernación se sustenta en la suposición de que el buen gobierno requiere que los líderes políticos sean asistidos por funcionarios que son competentes en el trabajo que los gobiernos deben emprender. Esta suposición no desafía la autoridad de los líderes políticos para dirigir y controlar el trabajo de los administradores. Más bien, asume que los líderes políticos por sí mismos no pueden hacer todo el trabajo del gobierno porque esto requiere de conocimiento, especializado, habilidades y experiencia, así como también el tiempo para aplicar estas habilidades, conocimiento y experiencia al trabajo detallado del gobierno. En consecuencia, aún en aquellos casos, donde los líderes políticos tengan habilidades, conocimiento y experiencia, ellos no tendrán el tiempo para atender el trabajo detallado de administrar la ley e implementar la política.

Las tareas del Gobierno:

La gobernación también compleja porque las tareas del gobierno no son meramente la obtención de economía y eficiencia en la provisión de mercaderías públicas y servicios.

A diferencia del negocio privado, el gobierno debe regular también asuntos socio – económicos y promover el bien público, funciones del gobierno que no tienen paralelos en la administración privada. Además, en cada uno de estos aspectos, hay normativas que simplemente no surgen en la administración del sector privado o en las transacciones del sector privado. Estas consideraciones normativas incluyen, a sus niveles más generales, la necesidad de lograr igualdad, y justicia social en la administración de asuntos públicos. Estos criterios fluyen desde el carácter democrático básico de las relaciones estado – ciudadano.

En todas las esferas de la administración pública, hay recursos limitados para ser usados (no obstante cuán opulento el estado pueda ser) y valores competitivos para ser promovidos (cualquiera que sea el grado de consenso social). Gobernar es más difícil cuando hay relativamente pocos recursos para ser usados; es también más difícil cuando el consenso social es mínimo. La primera situación limita o simplifica las opciones para hacer elecciones públicas; la última hace el manejo del conflicto más problemático.

El Nuevo Imperativo de “Gestión” en la Administración Pública: De la Administración a la Gestión:

Los gobiernos no son las únicas organizaciones que han estado sujetas a ambientes que cambian dramáticamente. Los negocios del sector privado en todo e mundo han tenido que ajustarse a una competencia doméstica e internacionalmente incrementada. Desde luego, para muchos negocios, la globalización ha significado que lo que es global es también local. En proceso, los negocios han tenido que:

- ✓ Ser más “estratégicos” y “visionarios” en su política de negocio;
- ✓ “Modernizar” su gestión;
- ✓ “Facultar” a sus gerentes para tomar riesgos;
- ✓ Aplicar la “reingeniería” y “racionalizar” sus procesos de negocio y operaciones,
- ✓ “Desatar el potencial” de sus empleados mediante el liderazgo creativo y los entrenamientos.

1.6.2: Las Políticas Públicas.

El desarrollo debe expresarse no sólo en el crecimiento de la economía, sino en las formas de distribución de lo producido y de superación de las desigualdades económicas y sociales que el subdesarrollo y la pobreza humana suponen (Martínez, 1991:519). Por tanto, aquella estrategia es objetivamente posible si se entiende como (Rodríguez, 2000):

“El proceso dinámico de crecimiento balanceado y auto sostenido de la economía, que asegure las transformaciones de la estructura económica y social, capaces de garantizar la satisfacción creciente y estable de las necesidades materiales y espirituales de la colectividad”.

Las políticas públicas, sin embargo, son la unidad mínima de transacción del sector público, desde el punto de vista analítico y operativo. Para ello deben:

- ✓ Ser representativas, esto es corresponder a un punto de la agenda pública y satisfacer una demanda social una demanda social prioritaria. La falta de representatividad es un defecto de origen que se paga en democracia;
- ✓ Corresponder a las tareas propias del gobierno y no restar espacio a la comunidad o al sector privado. Esta es, por supuesto, una decisión de la ciudadanía, pero en términos generales al gobierno le corresponde proveer bienes públicos y generar externalidades, con un enfoque solidario y subsidiario a la vez;
- ✓ Estar integrada con otras políticas en un programa consistente, jerarquizado y financiable. Esta es una condición de viabilidad de todas y cada una de las políticas. Ella, sumada a la anterior, debería lograr un apoyo político sostenido para los programas de gobierno, en la medida en que predomine la racionalidad en los sistemas políticos;
- ✓ Ser especificada en un diseño claro e integrado, esto es, que considere orientaciones sustantivas, pero también los respectivos aspectos institucionales y de recursos humanos y materiales;
- ✓ Calificar la responsabilidad del sector público, pero que también abra la participación de la comunidad y del sector privado en muy vasto número de temas;
- ✓ Considerar ya en su diseño, y de modo expreso, el cómo debe realizarse su evaluación;
- ✓ Tener la gestión más adecuada a su propósito, estableciendo mayores responsabilidades en los ejecutores, sumada a mayor transparencia y responsabilidad;
- ✓ Ser objeto de controles internos y externos claros y rápidos;
- ✓ Ser evaluada en todos los casos; y
- ✓ Permitir una fluida relación del sector público con la comunidad, en cada una de las etapas mencionadas.

Por tanto, la política pública que responde al perfeccionamiento y evolución de la sociedad en el proceso de construcción socialista podría ser definida como (Pons, 2000:15):

“Un curso de acción propuesto por el gobierno para resolver una necesidad o problema social, que se asume vinculado a las condiciones histórico – concretas que lo generan y a los intereses sociales predominantes, en el que las medidas que se aplican persiguen el perfeccionamiento material y espiritual de la colectividad, en pos del creciente bienestar de la sociedad en su conjunto”.

La diversidad de agentes y recursos que intervienen en el diseño, gestión, evaluación y cumplimiento de las políticas públicas, reclaman de la participación creciente de un conjunto de actores, partiendo en primera instancia del papel del Estado, además de las organizaciones sociales y, bajo diferentes condiciones, del sector empresarial. La participación del sector empresarial se incrementa con formas diferentes, en el diseño, gestión y evaluación de diversas políticas públicas. De ese modo, se puede utilizar mejor la capacidad de gobernar, que es un bien escaso, y liberar recursos para

concentrarlos en sus tareas principales, siempre que no exista menoscabo de su capacidad para desarrollar sus funciones superiores de regulación, control y evaluación (Lage, C, 2001: 22-24).

La Gestión de la Política Pública:

De las cuatro dimensiones de la gestión pública, la gestión de la política pública es quizás la de mayor dificultad política e intelectualmente. Las razones son de dos tipos: Primero, la política pública representa elecciones hechas sobre el papel que el estado jugará en el orden socio – económico de la sociedad a fin de promover el desarrollo social económico y cómo los conflictos en la sociedad serán manejados.

Segundo, la política pública presenta un intento de aplicar soluciones, basadas en el conocimiento, a los desafíos que los gobiernos encaran para gobernar sus ambientes socio – económicos. Pero el conocimiento es siempre parcial y limitado. Consiguientemente, las políticas inevitablemente deben formularse en un contexto donde hay siempre alguna incertidumbre sobre las perspectivas de lograr resultados deseados. A la vez, las decisiones deben hacerse en lo que concierne al uso de los instrumentos y recursos que están disponibles para el gobierno. Como los recursos son siempre escasos o limitados, aún en los estados más opulentos, deben establecerse prioridades y así, destinarlos a los programas y actividades del estado, de manera que se refleje que lo que el gobierno decide es el ordenamiento relativo de estos programas o actividades, ya sean de:

- Gestión y control.
- Sistemas de Información.
- Sobre la actual Planificación Territorial u otros.

1.7: Configuración de Modelos de Gestión

Las representaciones ideográficas o esquemáticas son útiles para el análisis y la comunicación de ideas complejas debido a que ellas representan versiones simplificadas de los diversos elementos, conceptos y variables que interactúan en un sistema o proceso (Climent, Palmer y Ruiz sobre "modelos de transferencia tecnológica". 1993. Vol 20 No. 1). Tales representaciones son llamadas Modelos, y su configuración particular permite vislumbrar de una forma práctica y general los escenarios donde las interacciones ocurren y los eventos tienen lugar. Estos modelos son concebidos bajo diferentes configuraciones o estructuras, brindándole así un sentido particular al orden de las interacciones que cada uno de ellos contempla.

En este sentido; Climent, Palmer y Ruíz (1995) manifiestan que existen fundamentalmente ocho diferentes tipos de modelos: 1) lineales, 2) multilineales, 3) cibernéticos, 4) sociocibernéticos, 5) holísticos, 6) interindependientes, 7) holístico sociocibernéticos y 8) holístico interindependientes. Los modelos interindependientes contrastan con las características de los modelos lineales, multilineales; debido a que los sistemas de control son reemplazados por el intercambio de procesos e interrelaciones entre los participantes.

En cuanto a los modelos holísticos, estos no presentan factores de control, ni etapas de cambio, ni metas. Ellos esquematizan una estructura cohesionada e integral con interacciones complejas anexas; mostrando así un aspecto mucho más amplio y general de la situación.

Específicamente en los Modelos Holísticos Inter-independientes se presenta la integración de la idea simple de intercambio e interrelación del modelo inter-independiente entre sus componentes internos unido a la compleja e interactiva estructura macroscópica de la holística; surgiendo así una configuración que muestra relaciones mutuas y estables en contraposición al resto de los modelos.

Entender que para que un esfuerzo de gestión pueda ser llevado a cabo se deben identificar los actores (Entidades) que participan en la actividad y la comunicación que debe existir (Beck 2002)

En la figura se muestra una configuración típica de un modelo holístico inter-independiente (VER ANEXO # 1)

Evaluación conjunta del plan

La diferenciación temporal y funcional de la evaluación implica variedad de análisis y criterios, sin embargo, en cuanto le es de aplicación el principio de globalidad de la teoría de sistemas -la percepción de una parte desconectada del todo, como elemento aislado, no solo deforma el todo, si no que también distorsiona la parte la evaluación debe ser global y afectar, por tanto, a todos los aspectos del plan, en la idea de que el plan pretende un conjunto de objetivos, todos ellos subordinados a la finalidad del plan.

Una forma de evaluar los resultados globales de un plan consiste en comparar la evolución con respecto a otras zonas, es decir la convergencia de las variables fundamentales hacia las mejor situadas y la divergencia de las que se encuentran peor. Para ello se puede recurrir a un gráfico de diamante, ver figura VI .47, en caso de que se seleccionen cuatro variables, en cada uno de cuyos semiejes se emplaza el objetivo propuesto y el nivel de la variable en la zona de que se trate; así se obtienen distintos «rombos» para distintas zonas, que dan una Idea de la separación o convergencia entre ellas.

Presupuesto para la gestión

Los órganos para la gestión requieren su propio presupuesto; asimismo hay que prever los locales y materiales necesarios para su funcionamiento. Todo lo debe quedar reflejado en el presupuesto del plan.

Conclusiones parciales.

La Dirección de la Entidad con su estilo, liderazgo, gestión administrativa y la organización, son actividades claves y se comportan también como una herramienta fundamental a la hora de gestionar y controlar los instrumentos que elabora cualquier organización; especialmente el Sistema de Planificación Física para implementar el Ordenamiento Territorial el que se hace realidad en los procesos de transformación y

desarrollo regionales y urbanos, que se llevan a cabo en el uso y destino de la tierra con la toma de decisiones en cuanto a inversiones y cambios de uso; y a su vez su incidencia en las condiciones y nivel de vida de la población.

Se precisa que el Ordenamiento Territorial es una disciplina que tiene por función: formular, gestionar y controlar las políticas, objetivos, estrategias y planes de acción sobre estos procesos de transformación y desarrollo a corto, mediano y largo plazo; siendo el instrumento de mayor utilidad para los gobernantes para trabajar con visión de futuro y sustentabilidad en la administración, manejo y uso de los recursos, por parte de autoridades y actores en general, el que es indicativo y muchas veces determinante para la planificación territorial y empresarial.

En el caso de Cuba, se plantea la necesidad de lograr un desarrollo más equilibrado entre los territorios y la reducción de las disparidades intraregionales; enfatizando en la idea central de establecer un vínculo orgánico entre los aspectos económicos y sociales del desarrollo y colocando en el centro de atención a los seres humanos. El Ordenamiento Territorial se integra multisectorialmente con el desarrollo, al analizar dimensiones y variables básicas relacionadas con: el sistema físico ambiental; el sistema económico productivo; el sistema de asentamientos humanos con la población y su desarrollo social; el sistema de la infraestructura técnica regional y local; todos, con sus correspondientes interrelaciones internas y con las variables del entorno.

La gestión y el control son una herramienta que asegura la consecución de los objetivos a través de la optimización de los recursos para los diferentes instrumentos del OT; para lo que es necesario realizar cambios conceptuales y estructurales en la organización, consolidar el consejo de dirección y sobre todo es básico perfeccionar la estrategia de comunicación.

El control integralmente concebido, es la supervisión y seguimiento de los instrumentos implicados (el medio para conocer la situación); pero además tiene una función de carácter global con dominio por la dirección de la Entidad y del Grupo o Consejo de Coordinación del Plan; de la situación que le permitirá implantar medidas correctoras; pudiendo incluso modificar las actividades de Ordenamiento Territorial aprobadas y planificadas.

La función de control debe ser vista en dos áreas: la de mediano - largo plazo y la operativa de corto plazo. En el caso de la primera, es el seguimiento a las políticas y objetivos (seguimiento de la política pública) y la segunda se fija en las variables e indicadores operativos que se siguen anualmente y que ofrecen gobernabilidad al Plan. El Modelo cuenta con la fundamentación genérica de un modelo holístico de innovación tecnológica y la de los modelos aplicados en Europa y Latinoamérica para la gestión del Ordenamiento Territorial.

CAPÍTULO II: DIAGNÓSTICO SOBRE EL ALCANCE E IMPLEMENTACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL ACTUAL. EL CASO DE CIENFUEGOS.

El tema que se presenta en este capítulo es una síntesis del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de la provincia de Cienfuegos aprobado con el acuerdo 38 de su Consejo de Administración Provincial y realizado a partir de la concepción metodológica propia de la provincia con el diseño de un “Diagrama – Modelo Organizacional” propio, al no existir en el país una Metodología General para elaborar Ordenamiento Territorial actualizada. Esta presentación cuenta con algunos elementos actualizados cuantitativa y cualitativamente con cierre 2006 en el marco de esta investigación.

Inicialmente se aborda el alcance, principios, premisas y enfoques y las políticas de largo plazo aprobadas en el Esquema Provincial de Ordenamiento en 1999. A continuación se expone la síntesis del diagnóstico territorial, de la visión de futuro, y el Plan propiamente dicho con sus cinco políticas, sus seis objetivos y las 21 estrategias territoriales derivadas de la aplicación del procedimiento metodológico propuesto provincialmente y con la participación del equipo multidisciplinario de técnicos y expertos de varias instituciones de la provincia, liderados por el gobierno provincial.

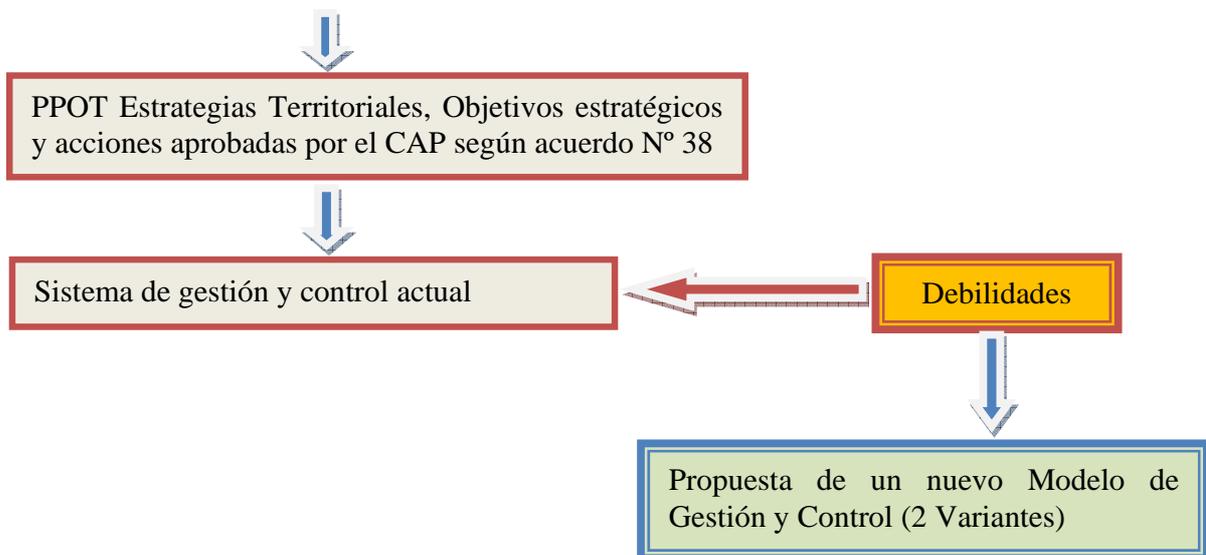
Finalmente, se fundamenta la situación actual en cuanto a los impactos, la toma de decisiones y las debilidades de la gestión y el control de este Plan; a partir de no haberse modelado e implementado metodológicamente el momento técnico – administrativo del proceso de ordenamiento territorial.

ESQUEMA METODOLÓGICO

Búsqueda de elementos teóricos sobre OT



EPOT. Enunciado de políticas aprobadas por el CAP.



2.1.- Alcance, principios, premisas y enfoques del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT).

El Plan Provincial de Ordenamiento Territorial es el instrumento del planeamiento que debe ofrecer a la dirección de la provincia “la propuesta de Ordenamiento de las estructuras territoriales de carácter socio - económico (en el sistema de asentamientos y su infraestructura) y las ambientales, al mediano plazo”, compatibilizadas con todos los Organismos y la Defensa.

Este encargo estatal debe construirse en condiciones de fuertes cambios económicos, tecnológicos y políticos internacionales y que repercuten en Cuba y en cada uno de sus territorios con una alta incertidumbre, donde no están definidos en la generalidad de los casos el mediano y el largo plazo.

Para enfrentar la elaboración de este Plan de Ordenamiento, la primera fase de trabajo es la elaboración del Diagnóstico Territorial Provincial, como una etapa fundamental; la que junto al Modelo Territorial de Desarrollo, las Políticas Sectoriales, el Escenario Seleccionado, la determinación de los Objetivos Estratégicos de transformación y desarrollo con sus Estrategias, (ya sean: Programas; Planes Generales de Ordenamiento, de Manejo, Parciales, Especiales, entre otros; Proyectos de colaboración, de investigaciones; Regulaciones provinciales; Procesos inversionistas de nivel provincial) organizados con su Plan de Acción; nos permiten apostar prospectivamente por el futuro a mediano plazo que queremos y podemos construir, **avanzando a pesar de no tener la prospectiva socio económica para el territorio a largo plazo, ni premisas nacionales del SPF.**

Por tanto el OBJEIVO CENTRAL del PLAN es: 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 propiciará 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 un mediano plazo en uno de los Polos Multisectoriales más competentes del país.

La complejidad de un estudio de este tipo debe integrar la dispersión y contraposición de intereses en un proceso organizado y creativo que requiere algo más que la función y disposición de un organismo a centrarlo y organizarlo, por lo que son participantes: Actores, gestores, expertos y autoridades. En nuestro caso se determinó un grupo de expertos presidido por el Vicepresidente del CAP que atiende el Ordenamiento Territorial y conformado en la Comisión Central principalmente por: CITMA, Universidad de Cienfuegos, la DEP, la OTE y la DPT.

El proceso de elaboración del PPOT dirigido y organizado junto al Gobierno Provincial y a las restantes Autoridades permite presentar desde el inicio una valoración de la evolución y situación actual de las políticas territoriales EPOT, de las acciones principales del diagnóstico precedente y de los objetivos estratégicos de intervención en el nivel provincial del planeamiento del nivel inferior con lo que se conforma un **diagnostico actualizado** y es posible realizar también a partir del conocimiento precedente un **modelo territorial a mediano plazo**.

Con este nivel de estudio y de deseo de futuro se procede a la elaboración de **Escenarios alternativos** y a **los Objetivos Estratégicos** que se consideren en los temas claves, **todo lo que debe ser presentado al CAP como Avance del Plan para su aprobación.**

Ya en la fase de elaboración del Plan propiamente dicho se propondrían de acuerdo a los Objetivos Estratégicos las **Estrategias Territoriales**, a las que a su vez se le propone el **Plan de acciones** deseado y posible, el que finalmente promueve la intervención en el territorio ya sea en forma de medidas, inversiones, regulaciones, lineamientos, entre otros.

Este Plan de Acción debe y puede ser gestionado y controlado, implementándolo a través de un **Sistema de Gestión y Control**, el cual esta asociado a los indicadores de la Información Territorial a través de los cuales es posible medir cada una de las acciones.

Se constituye en el momento de la actuación del plan como un instrumento movilizador con objetivos reales y concretos y una voluntad estratégica de las autoridades, los actores de la Planificación Física, de la Economía y la divulgación por los medios de comunicación. Finalmente el PPOT sería presentado y aprobado por la Asamblea Provincial.

- **Alcance:**

El propósito del Plan es:

- Identificar, articular, dimensionar y jerarquizar los problemas relacionados con el Ordenamiento Territorial y evidenciar los potenciales del territorio, evaluando la influencia de los acontecimientos externos.
- Determinar las ADE y los Ámbitos subregionales con sus procesos de transformación y desarrollo que dentro de los mismos deben ser jerarquizados.
- Determinar los objetivos específicos, los principios y las premisas del PPOT a partir del diagnóstico en función de los subsistemas considerados como básicos.
- Elaborar e instrumentar el PPOT como el principal instrumento con basamento legal de la política de Ordenamiento Territorial de la Provincia como base para la Planificación Territorial y la planeación estratégica del corto plazo de Organizaciones, Empresas y Unidades.

El alcance desde el punto de vista de transformación y desarrollo territorial para toda la provincia; en cuanto al tiempo es a un horizonte de mediano plazo, mas o menos comprendido *en el periodo 2005 – 2015*

Objetivos Específicos:

Están encaminados a identificar y priorizar:

- Procesos necesarios de conservación, rehabilitación y uso racional de los recursos naturales, patrimoniales y de identidad.
- Elementos y acciones que contribuyan a una mayor y mejor calidad de vida en los asentamientos y zonas dispersas.
- Procesos a priorizar en el desarrollo industrial, infraestructuras básicas, agropecuarias, turísticas y de servicios.
- Otros procesos que en general favorecen el desarrollo económico - social general de la provincia.
- Aquellas infraestructuras que permitan la adecuada y mejor articulación en la provincia y con la región.

Principios:

- Reconocimiento de la variedad física, económica y cultural para la incorporación al desarrollo perspectivo.
- La conveniencia de estructurar el sistema de asentamientos humanos de forma tal que permita el acceso con equidad a los servicios sociales y a las infraestructuras técnicas propiciando la elevación cuantitativa y cualitativa de las condiciones de vida.
- Mantener la integración del desarrollo económico de acuerdo a la vocación y aptitud de los territorios, haciendo un uso sostenible de los recursos.
- Fomentar la cooperación territorial tanto del ámbito productivo como para las relaciones sociales.
- Considerar la delimitación y el manejo para preservar los lugares con altos valores naturales, antrópicos y patrimoniales.

Premisas:

Se basa en que ya desde el diagnóstico para el PPOT; este respalde, apoye y puedan incorporarse sus elementos a:

- La sostenibilidad (garantía de una correcta relación desarrollo – medio ambiente).
- Gobernabilidad; atendiendo a la estructura político – Administrativa actual.
- Equidad.
- Eficiencia económica.
- Condiciones apropiadas para la defensa.

Enfoques:

En la tarea de preparar el territorio y a la población en la manera más adecuada para su transformación y desarrollo en condiciones de supervivencia y con la premisa de desarrollarnos, consideramos oportuno establecer que el PLAN debe:

- Contar con un enfoque de proceso que permita dar respuestas parciales a partir de los antecedentes y de la propia determinación de las ARC y de los Ámbitos jerarquizados en cada política en particular; como un proceso continuo.
- Un enfoque estratégico que conlleva a la selección de temática o asuntos que por su importancia en la transformación, desarrollo, impactos e interrelaciones de la provincia, deban abordarse y siempre que sea posible en este plazo de tiempo.
- Con visión prospectiva en el futuro deseado y presuntamente posible en los probables escenarios y en concordancia con el desarrollo poblacional y los principales agentes del desarrollo.
- Con enfoque integrado como premisa indispensable para lograr intersectorialidad de los resultados.
- Con participación de actores, gestores, expertos y autoridades en un número manejable de participantes a partir de las cuestiones claves que se abordan en cada etapa reorganizando los grupos de trabajo que correspondan.

2.2.- Las Políticas Territoriales generales de largo plazo.

El Esquema físico de Ordenamiento Provincial consiste en el estudio del Ordenamiento del Territorio de la Provincia en su estructuración, configuración, relaciones funcionales, uso de los recursos naturales y de la tierra, compatibilización y coordinación de factores, la organización – político administrativa; evaluado en diferentes alternativas **al LARGO PLAZO (2025)**; como el Instrumento o la forma más apropiada para incorporar al planeamiento los elementos mas permanentes y de mayor vigencia en el territorio, expresado en POLÍTICAS TERRITORIALES para el desarrollo prospectivo.

A nivel de Esquema se generalizan tres políticas generales que se acogen con posterioridad en el Plan de Ordenamiento a mediano plazo:

- En el tema del Ordenamiento Territorial de los Recursos Naturales y el Medio ambiente.

- En el Tema del Ordenamiento del desarrollo físico para el sistema económico – productivo.
- En el Tema del Ordenamiento del Sistema de Asentamientos y Desarrollo Poblacional y Social,

2.3.- Síntesis del Diagnóstico Territorial.

A lo largo del Diagnóstico se refleja en cada una de sus partes *tanto por el método tradicional como por el de la planificación estratégica*, los procesos de transformación y desarrollo de la provincia y de aquellos territorios que muestran una mayor desproporción en relación a la media provincial, ya sea como elementos cuantitativos o cualitativos. Este proceso se puede sintetizar:

1. Se ha organizado un estudio de diagnóstico que por primera vez agrupa además de los expertos con los que venía trabajándose los instrumentos del planeamiento en el trienio, los miembros del Consejo Técnico Asesor de la provincia, *lo que le imprime un fuerte componente de nivel investigativo, integrador, de selección, de método, intersectorialidad y validación de los procesos de trabajo y los resultados con una línea prospectivo - estratégica que permite a todos apostar por la construcción de un futuro deseado y posible a mediano plazo desde el enfoque de los análisis del diagnóstico.*
2. De la voluminosa información antecedente con que contamos, agrupada en los 5 subsistemas y dimensiones principales sobre las que decidimos trabajar en el Ordenamiento Territorial: el Sistema Físico Ambiental; el Sistema de Asentamientos, Poblacionales y el Desarrollo Social; el Sistema de la Infraestructura Regional; el Sistema Económico Productivo y los Elementos Externos del entorno; nos han permitido analizar y consensuar mediante ejercicios de Planificación Estratégica y técnicas grupales de participación; organizar talleres y sesiones de trabajo que finalmente permitieron lograr un diagnóstico interno y externo y el diagnóstico integrado; determinando las potencialidades y restricciones de mayor incidencia en la etapa actual.

Estos resultados en potencialidades y restricciones junto a las ADE determinadas; que confirman, lo elaborado en la evaluación integrada por subsistemas: la infraestructura técnica, industrial, de la construcción, de servicios y agrícola; el Sistema Físico Ambiental; el desarrollo poblacional y la estructuración del Sistema de Asentamientos; la necesidad del desarrollo local; y el tema del patrimonio; nos permiten proyectarnos para mitigar o atenuar **el problema planteado** de:

“Los desequilibrios que se experimentan en el Ordenamiento del Territorio en las características de la Infraestructura, en la población y en la estructuración del Sistema de Asentamientos, en el uso y aprovechamiento de los Recursos Naturales y en el Uso y Destino de la tierra; no permiten que la provincia de Cienfuegos se consolide con un alto desarrollo en el país, con equilibrada y modernas condiciones y nivel de vida y el arraigo a su cultura”.

1. De la valoración de cada uno de los elementos con incidencia en el Ordenamiento Territorial (OT) y de la integración en el diagnóstico del estudio del desarrollo socioeconómico elaborado por la Universidad de Cienfuegos, se obtiene como resultado: 4 municipios más favorecidos en el desarrollo con Cienfuegos muy distante del resto con evaluación positiva: Cumanayagua, Abreus y Aguada; y en el otro extremo Cruces con valores muy poco favorecidos junto a Palmira, Lajas y Rodas.
2. En el estudio de las disparidades del desarrollo socioeconómico que se realiza en la investigación sobre el Desarrollo Humano en Cuba desde 1996, resulta que la provincia está en el segundo lugar; sin embargo en el estudio de la Universidad se demuestran los desequilibrios entre los 4 municipios en el centro norte y los 4 municipios del centro sur, favorecidos por una base económica mas diversa.
3. En la percepción de los expertos en cuanto al resultado de los municipios de la zona del centro norte de la provincia: es que hay una gran causa que es su base económica no diversificada; agravado por el sistema de asentamientos desequilibrado con ausencia de centros intermedios que puedan ofrecer una cobertura de servicios, empleos y transporte que satisfagan las expectativas de la población, la que se ha mantenido con un proceso migratorio negativo fuerte en estos municipios desde 1989 que fue el año de mayor crecimiento poblacional total de la provincia de Cienfuegos con una tasa de 15.2%.

2.3.1: El MAPA del Diagnóstico:

El Diagnóstico Territorial Provincial cuenta con una salida gráfica y literal que permite finalmente expresar **los territorios con procesos de transformación y desarrollo determinados como los jerarquizados**, a partir de todo el estudio realizado. En síntesis podemos expresar que los procesos finalmente jerarquizados son:

- **I.-** Espacio con Desarrollo Poblacional limitado con procesos migratorios negativos, recursos laborales selectivos que no asimilan el mercado laboral en sectores no atractivos (agricultura, construcción, servicios no priorizados, otros); contando con zonas que demandan fuerza de trabajo agrícola, hoy cubierta por EJT, albergados de otras provincias, estudiantes y reclusos; así como déficit de operarios en el sector de la construcción y en otros como en el trabajo comunal; así como variables demográficas necesarias investigar.
- **II.-** Territorio asociado a ecosistemas frágiles con condiciones naturales y ambientales que deben lograr equilibrio en su conservación, protección, aprovechamiento y rehabilitación, incluido el patrimonio natural; especialmente el territorio asociado a la montaña, a la bahía y a la zona tampón de la Ciénaga de Zapata con condiciones naturales (patrimoniales) y ambientales que deben ser preservados con uso sostenible: tanto las áreas agrícolas involucradas como las ganaderas que necesitan de silvopastoreo,

como los polos turísticos, las infraestructuras, el desarrollo industrial y los procesos internos al recinto portuario.

- **III.-** Espacios vinculantes factibles para la cooperación empresarial; permitiendo nuevos empleos, mas producción de bienes y servicios y mas exportaciones; todo lo que favorece además un mayor autoabastecimiento, muy poco aprovechadas hoy.
- **IV.-** Zonas del llano de la provincia principalmente en Aguada y Abreus vulnerables, muy afectadas por condiciones climáticas y fenómenos meteorológicos adversos, que desvinculan en el momento del desastre este territorio de la provincia, lo que agrava sus efectos al no tener resueltos, aspectos relacionados con inversiones para el correcto funcionamiento; así como otros aspectos subjetivos factibles de solucionar con pocos recursos.
- **V.-** Territorios asociados a 7 municipios: Aguada – Rodas – Palmira – Lajas – Cruces – premontaña en Cumanayagua y Abreus, con el mayor potencial para el uso agroindustrial intensivo, insuficientemente aprovechados; con crecimiento de tierras ociosas y otras poco cultivadas que se encuentran poco favorecidos por el desarrollo integralmente, lo que debe ser transformado para un mayor y mejor balance alimentario, ambiental y nivel de vida; encontrándose entre los mas desfavorecidos: Cruces, Lajas, Rodas y Palmira.
- **VI.-** Desarrollo Local no estimulado para la transformación provincial en el Escenario de Incertidumbre actual y tendencial; existiendo recursos endógenos factibles de aprovechar y priorizar: naturales, de infraestructura y el hombre como capital humano.
- **VII.-** Los espacios vinculados funcional y económicamente al centro provincial Cienfuegos, los que hoy tienen el mayor desarrollo de la provincia y vinculados a la economía externa, los que necesitan de completamiento, modernización y reordenamiento; fundamentalmente en las infraestructuras y su integración; asociados a los Ejes de Urbanización Cienfuegos – Santa Clara (con el 45% de la población de la provincia) y Cienfuegos – Occidente (con el 35% de la población). (VER ANEXO # 2)

2.4.- Visión de Futuro y Posibles Escenarios.

VISIÓN DE FUTURO:

“Lograr un Ordenamiento Territorial de la provincia orientado a atenuar los desequilibrios que se experimentan en sus procesos de transformación y desarrollo; contribuyendo al incremento de la eficiencia y eficacia de la utilización, rehabilitación, desarrollo y conservación de todos los recursos, lo que potencia a la sociedad y a la economía cienfueguera para constituirse en un Polo Multisectorial competente del país”.

2.4.1: Alternativas del Modelo Territorial y el Modelo apuesta seleccionado por los expertos:

Entre las alternativas evaluadas de modelos posibles, las que más fueron analizadas para el mediano plazo fueron:

- Mantener el Monocentrismo Actual y continuar desarrollando todas las cabeceras municipales por igual.
- Empezar un proceso Monocéntrico – polarizado, para priorizar recursos en algunos Centros más alejados de Cienfuegos, y darle determinada connotación a otros asentamientos centros de servicios que históricamente han servido al resto del sistema de base.

Finalmente el Modelo Territorial de desarrollo por el que se apuesta a mediano plazo como parte de la VISIÓN del futuro es: MONOCÉNTRICO – POLARIZADO CON TENDENCIA A LA SUSTENTABILIDAD DE LOS PROCESOS; lo que parece ser aceptable y probable. La interpretación que le damos a esta visión de futuro al mediano plazo está dada por los siguientes futuribles:

- La tendencia del crecimiento poblacional ha ido en retroceso; tanto el crecimiento natural como el migratorio por lo que se estima una población total al 2010 de unos 407 176 habitantes y al 2015 unos 4413571 habitantes; creciendo a un ritmo de unos 1600 habitantes/año; esperando sea más favorecido el Centro Provincial en un rango entre 140.0 y 160.0 M. de habitantes; con un crecimiento de unos 1000 habitantes/año, ya que al estimular la base económica de otros Centros en el Sistema, éstos deben ser favorecidos en su crecimiento anual.
- La ciudad de Cienfuegos con su recinto portuario, es indiscutible que se mantendrá como CENTRO PROVINCIAL de carácter nacional, privilegiado por la existencia de la bahía y la infraestructura existente; donde es necesario rehabilitar la conectividad desde Occidente; con los principales centros internos y con el centro del país. Por la cercanía a Cienfuegos de los asentamientos Palmira y Castillo de Jagua (en antigua Ciudad Nuclear), éstos se encuentran también favorecidos en su localización, infraestructura y recursos laborales para asimilar inversiones relacionadas con la actividad de consumo del Centro Provincial.
- Hay otros Asentamientos Centros de su territorio de influencia como Cumanayagua, Aguada y el propio Cruces que pueden ocupar un NIVEL INTERMEDIO de servicios; de continuar siendo fortalecidos en la infraestructura de producción de bienes y servicios; en su conectividad y nivel de servicios secundarios y terciarios; pues cuentan con potencial en recursos laborales, agua y áreas para localizar actividades económicas que no dependan del puerto, los que crecen en unos 550 hab/año desde 1992; estimando se muevan en un crecimiento de unos 700 habitantes/año al 2015.
- En el proceso de relaciones funcionales de servicios, transporte y empleo de los asentamientos más pequeños de la base hay otro NIVEL de éstos beneficiados también por su entorno, en los que deben y pueden ser completados los servicios de nivel medio y acorde a sus potencialidades internas, incorporar

nuevas actividades económicas si hubiese la oportunidad. Entre ellos se encuentran: Covadonga, Rodas, Cartagena – 5 de Septiembre, Palmira, Lajas, San Fernando de Camarones, La Sierrita, Cuatro Vientos – Sopapo, Abreus – Constanza, Castillo de Jagua y Yaguaramas, los que han crecido con una media de 730 hab/ año, desde 1992; estimando se estimule su crecimiento y alcancen un ritmo promedio anual de unos 800 hab/año.

- Parece ser posible y factible a través del Desarrollo Local y de la Infraestructura, rescatar una buena conectividad entre los Centros Principales del Sistema de Asentamientos y otros Asentamientos que hoy se constituyen en Cabeceras de Consejos Populares, los que a su vez son centros de servicios mas pequeños brindando opciones de recreación, alimentación pública, servicios sociales de mayor rango, presencia de técnicos de los servicios básicos e itinerantes, representación gubernamental, entre otros; lo que acerca a comunidades urbanas y rurales pequeñas a éstos, mejorando su nivel de vida.
- Es deseable y parece posible encaminar políticas relacionadas con los recursos naturales y el medio ambiente, en un Modelo Conservacionista de éstos; priorizando acciones sobre los ecosistemas frágiles, y los recursos suelo, agua, forestales y yacimientos; todo lo que permitiría enfrentar la estructura agrícola nueva en proceso de reconversión, *congruente con su vocación natural* que se corresponde en lo fundamental con la reestructuración del MINAZ y un mayor y mejor aprovechamiento de las tierras por el MINAGRI, con el siguiente pronóstico:
 - Un 23 % de áreas para el desarrollo de la Agroindustria Azucarera y sus Derivados.
 - El 28 % de áreas dedicadas a cultivos para alimentos (Cultivos permanentes y Temporales).
 - Un 46 % de áreas dedicadas a pastos (incluidas las nuevas propuestas del MINAZ).
 - Un 23 % a Forestales (incluidas las nuevas propuestas del MINAZ, áreas protegidas y áreas para el turismo de naturaleza).
- Por tanto el aprovechamiento presumible con respecto a la integridad de los recursos, la capacidad de carga, regeneración y productividad acorde a las posibilidades de desarrollo eco - tecnológico, *nos permite plantearnos un uso y destino de la tierra: Agroindustrial – de servicios y turístico.*
- *Mantener un sistema vial radioconcéntrico* priorizando la conectividad externa con Occidente y Centro y la conectividad interna alrededor del Centro Provincial y entre los principales Centros de servicios, empleo y transporte del Sistema.
(VER ANEXO # 3)

Ventajas del Modelo Apuesta a mediano plazo:

- Existiría un Sistema de Asentamientos con centros principales y asentamientos fundamentales que le proporcionarán a la población mejores relaciones

funcionales de servicios, empleo y transporte y por tanto mejores condiciones y nivel de vida.

- Conexión vial externa e interna que garantiza una mejor accesibilidad a la provincia e internamente.
- El desarrollo de la base económica tendrá que lograr puestos de trabajo más atractivos para satisfacer la demanda de empleos con el crecimiento poblacional previsto; esperándose mantener crecimiento económico.
- Se espera un proceso de recuperación agroindustrial cañera y de sus derivados a partir de la reconversión y el redimensionamiento.
- Se espera un desarrollo eco – tecnológico de todos los sectores.
- Se aprovechan las condiciones para autoabastecer de productos agropecuarios a la población, a la industria alimenticia, al turismo y al comercio en no menos del 70 % de sus necesidades.
- Se inicia la recuperación de los valores ecológicos de los ecosistemas frágiles.
- Se supera la problemática de la sequía y se garantiza con calidad el agua tanto para la población, como para uso industrial y agrícola.
- Continúa el desarrollo de las áreas forestales de protección, en particular de las franjas hidroreguladoras, en la montaña y costas y se refuerza el forestal con destino a la producción.
- Se espera un crecimiento del turismo no mayor a 3 000 habitaciones, que favorece a Cienfuegos y su entorno como un centro multisectorial.
- El puerto y la bahía se preparan como una importante plaza comercial, de negocios y turística.
- Se aprovecha la orientación de inversiones a Estrategias Territoriales claves.

Desventajas del Modelo Apuesta:

- Aunque se espera un mayor equilibrio en el funcionamiento del Sistema de Asentamientos, los de bases rurales continúan con limitaciones.
- No se obtienen aún los rendimientos mínimos potenciales de los cultivos en los próximos 5 años, lo que limita las producciones.
- Se espera no se aproveche todo el potencial de aguas reguladas y no reguladas existente, por limitaciones financieras.
- Aunque crece el área cafetalera, no se aprovecha su potencial total, esperando se mantenga déficit de fuerza de trabajo en la montaña.
- No se aprovecha en lo deseado el potencial con que cuenta la provincia en materiales de la construcción.
- Se mantienen limitaciones para aprovechar toda la infraestructura con que cuenta la provincia.

2.4.2: Determinación de los Ámbitos sub regionales que deben ser jerarquizados:

Atendiendo a las conclusiones que se han ido produciendo en cada uno de los análisis efectuados y por el nivel de transformación y desarrollo que con

sostenibilidad debe lograrse, consideramos que es posible y factible accionar en el momento de plantear los Objetivos Estratégicos y las Estrategias Territoriales a desarrollar, sobre los siguientes Ámbitos y Entornos de la provincia:

1. Ámbito especial supramunicipal, medianamente poblado con unos 85.0 miles de habitantes, que incluye a los municipios de Cruces, Lajas, Rodas y Palmira, de prioridad para mejorar su desarrollo socioeconómico.
2. Incentivar un mayor nivel de estructuras productivas y de servicios en los Centros principales de su región de influencia: Aguada, Cumanayagua y Cruces, 3 cabeceras municipales de mayor población y alejadas del entorno de la Ciudad de Cienfuegos. Así mismo lograr el completamiento de servicios en otras cabeceras y asentamientos fundamentales que hoy juegan un papel importante por su localización y dimensionamiento en su radio de influencia: Covadonga, Rodas, Cartagena, Palmira, San Fernando de Camarones, Lajas, Castillo de Jagua, La Sierrita, Cuatro Vientos en la Montaña, Abreus y Yaguaramas. En toda la provincia los asentamientos urbanos y rurales de base deben ser reordenados.
3. Ámbito Especial del entorno del Centro Provincial entre 140 y 180 mil habitantes; vinculado a la bahía, a su recinto portuario y a la ordenación turística de todo este entorno del Polo Ciudad y Polo Rancho Luna - Pasacaballo.
4. Vialidad Regional a revincular y rehabilitar como elementos de conectividad externa e interna entre Aguada y Cienfuegos y Cruces y Cienfuegos para mejorar la relación con Occidente y centro – oriente; así como la rehabilitación de otras vías turísticas con tratamiento paisajístico como Cienfuegos a Trinidad, a Topes de Collantes y a Girón.
5. Ámbito de especial protección de montaña (la que cuenta con el Programa del Turquino) y de la costa sur; vinculado a estos ecosistemas frágiles con baja densidad poblacional con unos 11.0 miles de habitantes, también vinculado a los Polos Turísticos Inglés – Yaguanabo y la propia montaña.
6. Ámbito de transformación agroindustrial medianamente poblado con unos 100 mil habitantes vinculado a las cuencas hidrográficas más desfavorecidas, sin Estrategia para el Manejo Integrado de Cuencas ni para las Áreas Costeras a las que ellas se destinan; donde se ubican los 4 municipios de peor situación en los índices del desarrollo económico – social; investigación recientemente concluida en la provincia.
7. Ámbito de transformación agrícola intensiva limítrofe con la Ciénaga de Zapata al sur de Aguada y Abreus, poco poblada con unos 15 mil habitantes muy vulnerables a procesos de inundaciones por intensas lluvias y procesos erosivos. (VER ANEXO # 4)

2.4.3: Selección de Variables Claves de Transformación, Desarrollo y Selección del Escenario:

Esta etapa del trabajo tiene un camino recorrido desde el 2001 con los estudios realizados por Planificación Física, La Universidad de Cienfuegos y la Dirección de Economía y Planificación; el que no difiere en lo esencial en los resultados de los procesos de transformación y desarrollo identificados en esta nueva etapa de elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT). **Se retoma este trabajo como parte del proceso y para validar las propuestas que finalmente se realicen.**

Identificación de variables:

Se han identificado 65 variables, grupo al que se le aplicó el Análisis Estructural por el Método MIC – MAC (Matriz de Impactos y de Análisis Cruzados) donde en la 6ta iteración se jerarquizaron las variables por su motricidad y en la 5ta iteración se jerarquizaron por su nivel de dependencia.

A continuación mostramos las 65 Variables seleccionadas para el Análisis Estructural:

SISTEMA FÍSICO – AMBIENTAL:

1. Sustentabilidad de los Recursos naturales explotables.
2. Recurso suelo.
3. Uso del suelo agrícola.
4. Agua para el consumo.
5. Recurso forestal.
6. Ganadería vacuna con silvopastoreo.
7. Bahía y plataforma marina.
8. Potencial del fondo geológico explotable.
9. Los ecosistemas frágiles.
10. Rendimiento de las producciones agropecuarias.
11. Potencial de tierras agrícolas y no agrícolas.
12. Formación de complejos agroindustriales. (Alimentario, conservero y azucarero y otros).

SISTEMA ECONÓMICO – PRODUCTIVO Y TURISMO:

13. Crecimiento económico.
14. Inflación.
15. Concentración geográfica del empleo.
16. Equilibrio fiscal.
17. Competitividad de las empresas.
18. Ahorro de la población.
19. Precio de la energía y las materias primas internas.
20. Explotación del macizo agroindustrial cañero.
21. Desarrollo de la industria petroquímica.
22. Potencial de materiales de construcción.
23. Potencial pesquero explotable.
24. Disponibilidad energética alternativa: hidráulica, cañera, biogás, otros combustibles.

25. Integralidad del desarrollo de la región montañosa.
26. Descentralización desde Cienfuegos de la industria no dependiente del puerto.
27. Uso de complejos hidráulicos.
28. Cienfuegos como centro multisectorial, científico, comercial y de negocios (del centro y sur del país y de cara al Caribe).
29. Reconversión Tecnológica de la Infraestructura.

TURISMO.

30. La infraestructura
31. El aeropuerto para el turismo.
32. Las producciones alimentarias, ligeras y de construcción para el turismo.
33. Turismo de naturaleza.
34. Turismo de sol y playa.
35. La ciudad, para el turismo internacional y nacional.
36. Integración de los sectores económicos y la cultura al turismo.

SISTEMA DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL:

37. Conectividad vial interna, con Occidente y Centro del país.
38. El potencial portuario.
39. El sistema eléctrico provincial.
40. El sistema de comunicaciones.
41. El potencial de los ductos
42. Infraestructura para el tiempo libre.
43. Diversificación del servicio de transporte público.
44. Diversificación de los servicios comerciales.
45. Existencia de los servicios básicos y periódicos en los asentamientos de base.
Incluye acueductos y alcantarillados

EL DESARROLLO POBLACIONAL Y SOCIAL Y EL SAP:

46. Estructuración del SAP.
47. Existencia de centros regionales.
48. Comportamiento de procesos migratorios internos.
49. Comportamiento de procesos migratorios externos hacia la provincia.
50. Accesibilidad de las comunicaciones a la franja de base.
51. Disponibilidad de viviendas.
52. Aseguramiento de las urbanizaciones.
53. El capital humano y los recursos laborales.
54. Patrimonio e Identidad
55. Educación y cultura integral.
56. Desarrollo local y Condiciones y Nivel de vida.
57. Esperanza de vida.

VARIABLES EXTERNAS:

58. Disciplina sobre las Legislaciones y Reglamentaciones.
59. Disponibilidad financiera del país.

- 60. Integración de las economías, la cultura y el turismo de las provincias.
- 61. Orientación de las inversiones a estrategias claves.
- 62. Contexto internacional (bloqueo económico).
- 63. Precio de la energía y las materias primas.
- 64. Grado de apertura de la economía.
- 65. Incertidumbre frente al futuro.

En este análisis realizado se identificaron 19 VARIABLES CLAVES, que se correlacionan con el Modelo por el que apuesta la provincia:

Variables Internas:

- V1.-Sustentabilidad de los Recursos Naturales Explotables.
- V9.-Los ecosistemas frágiles.
- V13.-Crecimiento económico.
- V15.-Concentración geográfica del empleo.
- V28.-Cienfuegos como centro multisectorial, científico, comercial y de negocios del Centro y Sur del país y de cara al Caribe.
- V30.- La Infraestructura, su reconversión Tecnológica.
- V35.-La ciudad para el turismo internacional y nacional.
- V36.-Integración de los sectores económicos y la cultura al turismo.
- V37.-Conectividad vial interna, con occidente y centro del país.
- V40.-El sistema de comunicaciones.
- V46.-Estructuración del Sistema de Asentamientos Poblacionales.
- V53.-El capital humano y los recursos laborales.
- V54.-Patrimonio e Identidad.
- V56.-Desarrollo Local y Condiciones y Nivel de Vida.

Variables Externas:

- V58.-Disciplina sobre las Legislaciones y reglamentaciones.
- V59.-Disponibilidad Financiera del país y altos precios.
- V60.-Integración de las economías, la cultura y el turismo con el resto de las provincias.
- V61.-Orientación de las inversiones a estrategias claves.
- V62.-Contexto internacional (Bloqueo Económico).

Selección del Escenario:

Para la selección del Escenario se evaluaron 2 Escenarios Generales del entorno; atendiendo al criterio unánime de los expertos de que la situación del país es de supervivencia; aunque CIENFUEGOS en particular deba actuar con una ESTRATEGIA OFENSIVA; siendo los evaluados:

1. **UN ESCENARIO NEGATIVO.**
2. **UN ESCENARIO TENDENCIAL.**

➤ **EL ESCENARIO NEGATIVO, se describe a continuación:**

En el mediano plazo se acrecienta la guerra económica contra Cuba que incluye presiones de todo tipo a Gobiernos, Organizaciones económicas, financieras, empresas internacionales e individuos; con la amenaza latente de intervención militar que se hace

inminente. Esto nos obliga a desarrollarnos en un escenario muy complejo, adverso y hostil en el que tienen lugar grandes esfuerzos para realizar las transformaciones necesarias que puedan sustentarse en condiciones de eficiencia y sostenibilidad dando continuidad al desarrollo prospectivo y a la preservación de su esencia socialista.

El país que se prepara para una agresión imperialista dispone de una infraestructura económica social creada a lo largo del proceso revolucionario, así como de un capital humano desarrollado, con recursos naturales y científico – técnicos aprovechables en ese momento mas que nunca.

La eficiencia y la austeridad es por tanto el objetivo central de la política económica, la que constituye la mayor potencialidad en ese momento para enfrentar la amenaza real de guerra.

El país tendrá muy bajo crecimiento o ninguno, sin ninguna reanimación del turismo por las presiones norteamericanas. A pesar de lo anterior mantiene el proceso de transformación y desarrollo del territorio para la alimentación, los servicios y las obras de la defensa. Hay muy pocos o ningún mercado en el área del Caribe que demanden producciones y fuerza de trabajo calificada, teniendo que utilizar éstas en actividades imprescindibles.

La atención a los programas priorizados se reconvierte en labores de reconstrucción y mantenimiento, sin nuevos procesos inversionistas y se mantienen una fuerte participación comunitaria en producción, servicios y defensa en cada una de las localidades.

Ante los desastres naturales y tecnológicos (en el caso de una agresión estos últimos), se acude a las Estrategias de Contingencia para la mayor y mejor recuperación de instalaciones, viviendas, redes infraestructurales y atención a la población afectada. Tanto para el enfrentamiento a la amenaza de guerra y/o a la combinación con desastres naturales se precisa pensar en Objetivos Estratégicos de Contingencia tanto para las ARC como para los Ámbitos Seleccionados; de manera que el Ordenamiento beneficie la coordinación - solución de las necesarias transformaciones en respuesta a los desastres y al bienestar de la población con seguridad – alimentación – saneamiento.

En este Escenario no hicimos una evaluación de las Variables Claves, ya que todas estarían afectadas y por tanto las Estrategias deben ser de Contingencia; para lo cual debemos prepararnos más en el Ordenamiento Territorial.

➤ **ESCENARIO TENDENCIAL Y QUE NOS PARECE PROBABLE:**

En el mediano plazo el Gobierno de los Estados Unidos continúa desarrollando libremente su política expansiva y guerrerista en todo el mundo. La mayoría de los países latinoamericanos se encuentran sacudidos por violentos choques sociales y una profunda crisis de la economía.

Se mantiene el bloqueo para la economía cubana pero se mantiene un sostenido crecimiento del PIB con relaciones cooperadas; el turismo sigue siendo un sector dinamizador de la economía del país; hay un crecimiento progresivo de la asignación

presupuestaria a producciones y servicios que benefician el desarrollo y se logran avances significativos en el perfeccionamiento empresarial como vía para alcanzar un nivel más alto en la eficiencia y la eficacia empresarial potenciando la reconversión agro azucarera, la industria básica y sideromecánica y la agricultura con recuperación de la producción de alimentos.

Se continúa estimulando la producción de fondos exportables, se estimulan nuevas fuentes de ingresos y financiamientos para el proceso inversionista y se recuperan los niveles de productividad y empleos con la favorable madurez tecnológica y del conocimiento de las Empresas e incorporación de todos los sectores a eficaces sistemas de producción y servicios, especialmente las comunicaciones y la informatización con técnicas avanzadas en correspondencia con la adopción de nuevos enfoques de dirección, asociados a la introducción de nuevas líneas tecnológicas con cambio de especialización, potenciando la I + D y las tecnologías blandas.

El sistema productivo de la provincia avanza con una mayor integración de la economía local con la regional y al turismo, existiendo potencialidades para continuar su explotación; aunque el reordenamiento de las inversiones no es total, éstas siguen siendo significativas en los procesos de reconversión.

El sistema de comunicaciones es moderno y competitivo y se rehabilita la conectividad vial con el occidente y centro del país.

Cienfuegos se constituye en uno de los principales centros multisectoriales, científico, comercial y de negocios del centro – sur de Cuba para el Caribe con un desarrollo medio donde se ha modernizado la Ciudad Principal y su entorno para aprovechar el Turismo Internacional con una infraestructura técnica y de servicios medianamente desarrollada; con ello se logra una tasa de crecimiento económico mayor que la tasa de crecimiento poblacional.

Aunque se mantiene el monocentrismo, se atenúan las diferencias entre Cienfuegos y el resto de los Territorios (Cabeceras municipales) como centros de sus áreas de influencia, con lo que en el desarrollo social la población cienfueguera logra evolución en sus condiciones y nivel en todo el territorio a partir de las potencialidades existentes con un nivel de vida medio en todos los asentamientos de residencia, incluidos los localizados en los municipios hoy más desfavorecidos; comparable con las exigencias internacionales donde aun en el mercado laboral será mayor la demanda de fuerza de trabajo que la oferta de empleo y el desempleo en pequeña escala se concentra en determinadas áreas geográficas asociadas al proceso de reconversión azucarera y a otros reenfoques empresariales.

Del mismo modo se fortalece el sistema de rehabilitación de los ecosistemas frágiles y se logra una utilización más racional de los recursos naturales explotables con la introducción de la Estrategia Integrada de Ciencia e Innovación Tecnológica y Medio Ambiente.

En este proceso no es posible enmarcar fechas precisas en el alcance de objetivos a mediano plazo, dado las condiciones prevaletentes en relación a los financiamientos.

2.5.- Las Políticas del Plan, sus Objetivos, las Estrategias Territoriales al mediano plazo.

Las políticas territoriales en las que finalmente se determinó trabajar a mediano plazo a partir de la incorporación de la visión de futuro con el modelo apuesta y el escenario seleccionado como probable, involucran los siguientes temas

POLÍTICA No. I: El Desarrollo Poblacional.

POLÍTICA No. II: El sistema Físico – Ambiental.

POLÍTICA No. III: Infraestructura en la Base Económica.

POLÍTICA No. IV: El Desarrollo Local.

POLÍTICA No. V: Patrimonio e Identidad.

POLITICA TERRITORIAL No. I:

Desarrollar una mayor y mejor gestión sobre el Desarrollo Poblacional: las nuevas generaciones, los sectores vulnerables y los recursos laborales; consolidando el capital humano de manera que se continúen desarrollando el conjunto de conocimientos en una cultura general integral para lograr a mas largo plazo el capital social con las relaciones entre las personas y actuaciones en interés de la comunidad. (OTE y DPT). En lo adelante denominada: **(P-I)**

FUNDAMENTACION: Podemos afirmar que se ha abierto en el país después de la revolución un período de ajuste entre el trinomio formado por: la población y sus demandas; el territorio donde se asienta y las actividades económicas con tendencia hoy al sector terciario y el auge de los intangibles.

La estructura y la dinámica demográfica son los elementos que configuran la base social de cualquier territorio. La población lo condiciona y lo transforma, por ello, toda reflexión o proyecto de mediano y largo plazo siempre debe tener en cuenta el factor demográfico y analizarlo en presente y futuro (de manera diacrónica).

El desarrollo poblacional resulta en el Diagnóstico Provincial un ARC con factores críticos de éxito (FCE) trascendentes en el territorio y como los fundamentales los siguientes:

- Escasas y no atractivas fuentes de empleo.
- Recursos laborales selectivos.
- Envejecimiento.
- Procesos migratorios.
- Gestión del conocimiento.
- Grupos Vulnerables.

Estos cambios y transformaciones se incluyen en los 3 grandes factores principales que condicionan la renovación y cualificación de la población:

- La natalidad
- La mortalidad
- El factor migratorio.

El primero sufre un descenso en los últimos 20 años. Por otro lado la tasa de reposición generacional equivale a una tasa sintética de fecundidad menor de 2.1 hijos por mujer

fértil e incluso decrece en algunos municipios a 1.7; lo que conlleva a un envejecimiento, por lo que dentro de 2 décadas la población mayor de 65 años representará un porcentaje próximo a 14 -16% de la población.

En el segundo factor, es innegable que el hombre eleva la esperanza de vida, que aumenta paulatinamente; hoy en Cienfuegos asciende a 75.6 años. En general en el país las previsiones son muy optimistas por la base de servicios que se monta y por lo que es probable que la esperanza de vida siga aumentando.

El tercer factor son: los flujos migratorios. En nuestro territorio se han producido tendencialmente con resultados negativos en 7 municipios y positivo solamente en el municipio de Cienfuegos. En el futuro hay que considerar este proceso en vertientes tales como:

- La población joven que se incorpora anualmente al trabajo.
- La tasa de desempleo.
- El empleo selectivo.
- El flujo inmigratorio desde las provincias orientales.
- Otros.

Las soluciones que equilibren el desarrollo poblacional, su cultura y el potencial endógeno no son fáciles de encontrar. Prepararnos para enfrentar esta realidad es lo más aconsejable en el proceso de transformación y desarrollo demográfico que puede agravarse o potenciarse.

Si queremos encarar un correcto planteamiento de la ordenación del territorio, debemos tener claridad sobre el año – horizonte de los próximos 15-25 años; sus proyecciones demográficas con el objetivo de evaluar los cambios que eventualmente se estima se producirán en la estructura poblacional. Esto nos determinará necesidades y prioridades que se generarán.

Una buena ordenación del territorio contribuiría a corregir las diferencias de las necesidades poblacionales actuando sobre los niveles de necesidades de empleo, de los servicios, el transporte y las comunicaciones.

POLÍTICA TERRITORIAL No II:

Desarrollar de forma sustentable el sistema físico – ambiental con la gestión y administración de los recursos y servicios ambientales y la orientación adecuada a los cambios tecnológicos e institucionales, encaminando los esfuerzos a lograr el equilibrio del sistema en su aprovechamiento, protección, conservación y rehabilitación (CITMA).

En lo adelante denominada: **(P-II)**

FUNDAMENTACION: La asimilación socio-económica del territorio se ha caracterizado durante años por la explotación irracional de los recursos naturales, como base para un desarrollo desequilibrado e insostenible, el cual ha causado fuertes impactos en la naturaleza y la población. La degradación de los suelos, la deforestación, la contaminación de las aguas y la atmósfera, la pérdida de la biodiversidad, el deterioro de las condiciones higiénico - sanitarias de los asentamientos con las consiguientes

afectaciones a la salud humana son algunos ejemplos de los efectos provocados por esta actitud. De ahí que sea imprescindible la aplicación de políticas que promuevan la utilización económica planificada y ambientalmente racional de los recursos naturales, lo cual constituye un imperativo del nuevo modelo de desarrollo socio-económico sostenible con el que está comprometido nuestro país.

POLÍTICA TERRITORIAL No. III: Mantener la ocupación del territorio con la infraestructura que garantice una base económica sostenible; con procesos de reconversión y redimensionamiento en el marco de una economía tendencial de servicios e I+D; con lo que se obtendrá una mayor, mejor y competitiva producción de Bienes y Servicios. (DEP). En lo adelante denominada: **(P-III)**.

FUNDAMENTACIÓN: Al conocer los efectos negativos que sobre la infraestructura tanto física como social ha tenido el período llamado especial (entre 1990-2003) y por tanto sobre la economía y la sociedad en el territorio es que en el ámbito del Plan de Ordenamiento Territorial se emprenderán acciones que tiendan a su revitalización.

Las más relevantes afectaciones se han producido en:

- Descapitalización de las principales industrias.
- Obsolescencia de los Sistemas de Riego y mecanización.
- Pérdidas de áreas de cultivos permanentes y de pastos.
- Deterioro de instalaciones productivas y sociales.
- Afectaciones severas a redes hidráulicas, viales y eléctricas.

Por lo que en las condiciones económicas actuales debemos aplicar los trabajos de prospectiva estratégica a todas las actividades con un horizonte a corto, mediano y largo plazo encaminados a localizar las reservas y soluciones locales a través del incremento de la eficiencia; asegurando proporcionalidad en el desarrollo territorial, garantizando la coherencia en relación con los planes ramales y promover el desarrollo local autosustentable.

La infraestructura básica no es solamente un punto de apoyo, sino un puente mediante el cual el desarrollo económico y social penetra y se distribuye de forma planificada en el territorio.

POLÍTICA TERRITORIAL No. IV: Fortalecer el Desarrollo Local en todos los niveles: asentamientos centros fundamentales, y en las comunidades y espacios mas desfavorecidos de la Provincia con lo cual se aspira a lograr mas y mejores relaciones multisectoriales en el sistema de centros y comunidades de su respectiva influencia y en un mayor sentido de pertenencia e identidad en cada espacio urbano o rural (CITMA). En lo adelante denominada: **(P-IV)**.

FUNDAMENTACIÓN: La Revolución cubana desde su inicio ha tenido en cuenta, el desarrollo de las potencialidades del territorio plasmándose en la Tesis y Resoluciones del I Congreso PCC que plantea que el Incremento del nivel de población tiene que estar asociado al desarrollo de las fuerzas productivas y a la **eficiencia** del uso de los recursos naturales a través de un proceso inversionista que fomente la economía nacional.

Si definimos que desarrollo local es:

- Un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente **sin comprometer** las capacidades de las **generaciones futuras** para satisfacer las suyas (1987 Brundtland).
- Conjunto de **estrategias** dirigidas a mejorar la calidad de vida humana dentro de los límites de capacidad de carga de los sistemas ambientales (1993 Becker y Christofolletti).

Para alcanzar estos objetivos y materializarlos, es necesario llevar a cabo un desarrollo sostenido con características **integrales** que beneficien al hombre.

Cualquier estudio o proyecto debe tener en cuenta principios inviolables para su elaboración:

- ◆ Uso racional de los ecosistemas.
- ◆ Desarrollo sostenible de las potencialidades de los territorios (agua, suelo, hábitat etc)
- ◆ Incremento de la calidad de vida del hombre, con un mejoramiento de su hábitat y sus relaciones funcionales (transporte, recreación, empleo)
- ◆ Una visión de futuro no permeada de acciones presentes “Los sueños de hoy serán las realidades del mañana” (José Martí)

POLITICA TERRITORIAL No V: Garantizar la conservación, rehabilitación y sentido de pertenencia del Patrimonio e Identidad, como respuesta a los procesos de globalización, neoliberal de la cultura, pérdida de la identidad en la actualidad y el mejoramiento de la imagen paisajística y cultural cienfueguera.(Dirección Provincial de Patrimonio). En lo adelante denominada: **(P-V)**.

FUNDAMENTACIÓN: Existencia en la Provincia de edificaciones, sitios y rutas históricas, sitios arqueológicos, áreas naturales propuestas como protegidas; entre otros representativos de cada localidad, que han venido deteriorando su funcionalidad territorial, cultural, turística y natural como consecuencia de la presión de la limitación de recursos, no valorándose en toda su extensión el impacto cognoscitivo que acarrearán éstos a la población en su identidad y cultura y en la mayoría de los casos aprovechables para el uso turístico.

2.5.1: El Plan: Sus Objetivos y las Estrategias Territoriales.

*La VISIÓN prospectiva por la que apostamos, las Políticas Territoriales aportadas por el Modelo Apuesta, las Variables Claves que se constituyen en Premisas Analíticas y finalmente el Escenario Seleccionado, nos permiten la **identificación de los Objetivos Estratégicos** por los Grupos de trabajo, Actores y Paneles de Expertos; los que se constituyen en el basamento para la intervención del PLAN.*

Cada Objetivo Estratégico identificado, contará con tantas Estrategias Territoriales como se considere que pueden ser posibles en el período de tiempo hasta el 2015 en que se desarrollará el PPOT.

Las Estrategias Territoriales (o sea, el como?) serán enunciadas con su responsable y consecución en el tiempo a través de **principales acciones** (hemos convenido en llamarlo: Lineamientos del PLAN) .

Las Estrategias deben ser identificadas con:

- Programas a desarrollar.
- Proyectos Técnicos, de Ciencia e Innovación Tecnológica, de Colaboración Internacional o Nacional, entre otros.
- Planes de Manejo, Planes Especiales, Planes Parciales.
- Cuerpo de regulaciones Provinciales que es necesario aprobar por el CAP, y que sean de obligatorio cumplimiento en toda la provincia.
- Inversiones de decisión e implementación en el nivel provincial o nacional.
- Lineamientos provinciales para Proyectos, Programas, Planes, Inversiones aprobados por la Comisión de Gestión y Control creada al efecto.
- Maestrías a desarrollar.
- Investigaciones Científicas u otras a ejecutar.
- Otras acciones que se consideren de nivel provincial en su intervención.

Las Estrategias y su Plan de Acción contaron para su elaboración con la cantera del banco de problemas, los Ámbitos identificados de prioridad y las propias Políticas Territoriales identificadas con anterioridad; así consideramos:

- Los Factores Críticos de Éxito de cada ADE.
- Los Ámbitos territoriales seleccionados como en los que se debe actuar con prioridad en el mediano plazo.
- Las propias Políticas Territoriales, las Variables Claves identificadas y las Premisas Analíticas que estas aportan.
- Otros elementos que pudieren surgir en diferentes momentos del análisis: Talleres, despachos, entre otras actividades.

POLÍTICA No. 1: (P-I) Relacionada con el Desarrollo Poblacional: “Desarrollar una mayor y mejor gestión sobre el Desarrollo Poblacional: las nuevas generaciones, los sectores vulnerables y los recursos laborales; consolidando el capital humano de manera que se continúen desarrollando el conjunto de conocimientos en una cultura general integral para lograr a mas largo plazo el capital social con las relaciones entre las personas y actuaciones en interés de la comunidad”. (OLPP, CTA de Ciencias Sociales CITMA, DPPF, OTE y DPT).

P-I: OBJETIVO ESTRATEGICO No. 1: “Elaborar, aprobar y puesta en marcha de un Proyecto de Investigación - Desarrollo sobre “El Desarrollo Poblacional de Cienfuegos a mediano y largo plazo”; que coadyuve a establecer las necesarias correcciones de los desequilibrios actuales, implementar acciones que promuevan mejores condiciones de vida para los diferentes grupos poblacionales y la continuación de la formación del capital humano”. **(I.1)**

P-I.1: Estrategia Territorial No. 1: Elaborar el subproyecto “La transformación del trabajo y el empleo”

Actor Principal: Dirección Provincial de Trabajo, Oficina Territorial de Estadísticas, Facultad de Ciencias Económicas. **Controlador:** Comisión de Ciencias Sociales y CAP

Principales Participantes: Principales empleadores: MINTUR, MINAZ, MINAGRI, MINBAS, SIME y MINAL

P-I.1: Estrategia Territorial No.2: Elaborar el subproyecto: “El proceso de envejecimiento, nuestras metas”

Actor Principal: Salud Pública Provincial y municipal, Oficina Provincial de Estadísticas, Facultad de Ciencias Médicas y Estudios Socioculturales.

Controlador: Comisión de Ciencias sociales y CAP

Principales Participantes: Dirección de Trabajo, DPPF, Educación, Cultura y Deportes Provinciales.

P-I.1: Estrategia Territorial No. 3: Elaborar el subproyecto de corte territorial que contribuya a “El aprovechamiento de los flujos migratorios”; revertiendo la tendencia negativa existente hoy en el territorio cienfueguero.

Actor Principal: DPPF- OTE - Facultad de Ciencias Económicas y de Estudios Socio culturales.

Controlador: Comisión de Ciencias Sociales y CAP.

Principales Participantes: Dirección de Trabajo.

P-I: OBJETIVO ESTRATEGICO No. 2: “Integrar el conjunto de Programas y Planes en desarrollo que permitan atenuar los desequilibrios territoriales existentes en el Sistema de Asentamientos Poblacionales y continuar el desarrollo integral de la provincia” **(I.2)**

P-I.2: Estrategia Territorial No. 4: Perfeccionar la Estrategia para continuar estimulando la transformación del Modelo Monocéntrico actual del Sistema de Asentamientos en un Modelo de Desarrollo Monocéntrico - Polarizado.

Actor Principal: Dirección Provincial de Planificación Física, Facultad de Ciencias Económicas y Órganos OLPP.

Controlador: Comisión de Ciencias sociales y CAP

Principales Participantes: Dirección de Trabajo y Entidades de OACE y OLPP.

POLÍTICA No. II: (P-II) Relacionada con el sistema Físico – Ambiental: “Desarrollar de forma sustentable el sistema físico – ambiental con la gestión y administración de los recursos y servicios ambientales y la orientación adecuada a los cambios tecnológicos e institucionales, encaminando los esfuerzos a lograr el equilibrio del sistema en su aprovechamiento, protección, conservación y rehabilitación”. (CITMA).

P-II: OBJETIVO ESTRATÉGICO No 3: “Fortalecer el Programa científico - técnico y medio – ambiental que permita proteger, mejorar y regenerar los espacios con valor ambiental, paisajístico y cultural; reducir los riesgos naturales y tecnológicos sobre la población, actividades y recursos y estimular la transformación y el desarrollo eco tecnológico de todos los sistemas”. **(II.3)**

P-II.3: Estrategia Territorial N° 5: Elaborar, aprobar y poner en marcha el Plan Especial de Ordenamiento Territorial del Ámbito supramunicipal de transformación agrícola intensiva y que agrupa unos 11,0 M habitantes en los consejos populares al sur de los municipios de Abreus y Aguada de Pasajeros, para prevenir las situaciones de riesgos naturales por inundaciones, reduciendo los efectos sobre la población, las actividades productivas y el medio natural.

Actor Principal: DPPF, CITMA, DPRH

Controlador: Comisión MICAC y CAP

Principales Participantes: MINAZ, MINAGRI, MITRANS, DPV, Sectoriales OLPP.

P-II.3: Estrategia Territorial N° 6: Elaborar e implementar La Estrategia de Manejo Integrado para la protección y conservación de los recursos naturales y los ecosistemas de las cuencas superficiales, garantizando el uso y manejo sostenible de los mismos como soporte natural de la sociedad, haciendo énfasis en las cuencas Damují, Arimao, Caunao y Salado, las que agrupan un total de 228,0 m hab. (57% de la población de la provincia) a manera de atenuar los efectos negativos de esta situación en su área de influencia y en el receptor final, la bahía de Cienfuegos.

Actor Principal: CITMA, Facultad de Humanidades, DPPF

Controlador: Comisión MICAC y CAP

Principales Participantes: Todas las Entidades de los OACE y OLPP.

P-II.3: Estrategia Territorial N° 7: Elaborar e implementar un Plan de Manejo con las acciones para la protección, conservación y rehabilitación en aquellos casos que sea posible de los ecosistemas y recursos naturales de la zona costera de la provincia, bajo criterio de sostenibilidad, de forma tal que puedan evitarse y mitigarse los impactos negativos provocados por los usos a los que ha sido sometido este frágil e importante ecosistema; fundamentalmente en el área de la bahía, territorio que debe ser priorizado por la importancia y el impacto de sus procesos de transformación y desarrollo económico-turístico-social y la necesidad de recuperar y mantenerla como una bahía limpia.

Actor Principal: CITMA, Facultad de Humanidades, DPPF

Controlador: Comisión MICAC y CAP

Principales Participantes: MINTUR, MINAGRI, MITRANS y otros usuarios.

P-II.3: Estrategia Territorial N° 8: Completar evaluación de impactos en los estudios realizados; así como elaborar otros que sean necesarios para proponer e implementar acciones para la mitigación del impacto de la reconversión azucarera que se lleva a cabo en 7 municipios de la provincia, la cual determina grandes transformaciones en el uso del suelo y tradiciones.

Actor Principal: DPPF, Facultad de Ciencias Económicas y Socioculturales

Controlador: Comisión MICAC y CAP

Principales Participantes: CITMA, MINAGRI, DPRH, DPT, DPV, Sectoriales OLPP.

P-II.3: Estrategia Territorial N° 9: Elaborar e implementar el Plan Especial de Ordenamiento con las medidas de protección y conservación de los valores naturales y

la estabilidad ecológica de la zona de montaña, de forma tal que se mitiguen y eviten los impactos ocasionados por el uso irracional de los recursos naturales de la misma.

Actor Principal: CITMA – DPPF, Facultad de Humanidades y Sociocultural

Controlador: Comisión MICAC y CAP

Principales Participantes: MINAGRI, MINTUR, MINFAR, Órgano de montaña, Geodesia y Cartografía, DPV y sectoriales OLPP.

P-II.3: Estrategia Territorial N° 10: Elaborar el Mapa de Ordenamiento Ecológico de los Paisajes de la provincia, el cual sería de gran utilidad como base para la elaboración de los Esquemas y Planes de Ordenamiento; así como para el estudio de paisaje a otras escalas y para la propuesta de manejo integrado de cuencas y otros ecosistemas frágiles.

Actor Principal: CITMA

Controlador: Comisión MICAC y CAP

Principales Participantes: DPPF, Universidad de Cienfuegos.

P-II.3: Estrategia Territorial N° 11: Potenciar las investigaciones sobre la contaminación atmosférica y sus efectos sobre la salud humana y el medio ambiente, de forma tal que se logre la protección de la calidad de la atmósfera y la salud de la población..

Actor Principal: CITMA – CPHE, Facultad de Humanidades, facultad de Ciencias Médicas, DPPF,

Controlador: Grupo Calidad de Vida y CAP

Principales Participantes: Salud Provincial

P-II.3: Estrategia Territorial N° 12: Elaborar el Ordenamiento Ambiental Provincial.

Actor Principal: CITMA, Facultad de Humanidades

Controlador: Comisión MICAC y CAP

Principales Participantes: DPRH, MINAZ, MINAGRI, DPPF y otros.

POLÍTICA No. III: (P-III) Relacionada con la Infraestructura en la Base Económica: “Mantener la ocupación del territorio con la infraestructura que garantice una base económica sostenible; con procesos de reconversión y redimensionamiento en el marco de una economía tendencial de servicios e I + D; con lo que se obtendrá una mayor, mejor y competitiva producción de Bienes y Servicios”. (DEP).

P-III: OBJETIVO ESTRATÉGICO No. 4: “Realizar Estudios Especiales a todos aquellos Programas de Reordenamiento y Redimensionamiento que conlleven procesos de transformación y desarrollo de la infraestructura y del uso de la tierra, que traen aparejados cambios sustanciales del uso del agua; de la infraestructura; de la cantidad, tipos y modos de empleos; de la prestación de servicios; entre otros; y evaluar la necesaria sinergia que propicia en el desarrollo sostenible”. (III.4)

P-III.4: Estrategia Territorial N° 13: Completar Planes de Ordenamiento Territorial que propicien el desarrollo sostenible de la base agroindustrial y un desarrollo tecnológico de la infraestructura agraria.

Actor Principal: DPPF-MINAG-MINAZ, Facultad de Ciencias Económicas
Controlador: CAP.

Principales Participantes: CITMA, Empresa de Suelos y DPRH.

P-III.4: Estrategia Territorial N° 14: Completar los Estudios de Reconversión, Modernización y Generalización del uso de La Ciencia e Innovación Tecnológica con Estudios de Factibilidad Financiera y Ambiental, en el marco de los programas de desarrollo de las Empresas Industriales y de la Construcción.

Actor Principal: MINAG, MINAZ, MICONS, SIME, MINAL MINBAS, MINIL, DPPF.
Controlador: CAP

Principales Participantes: Entidades OACE y MICONS.

P-III.4: Estrategia Territorial N° 15: Priorizar la elaboración de un programa para el fortalecimiento del uso, regulación y aprovechamiento del agua y enfrentar el actual escenario con el fenómeno de la sequía.

Actor Principal: DPRH, DPPF. **Controlador:** CAP

Principales Participantes: DPPF y todas las Entidades de la Provincia.

P-III.4: Estrategia Territorial No. 16: Ordenar el Programa de ampliación, modernización y mantenimiento de La Infraestructura Técnica: Vial, del transporte, la electricidad y las comunicaciones, considerando las prioridades del Ordenamiento Territorial en su conectividad externa e interna para viabilizar a Cienfuegos como un Polo multinodal.

Actor Principal: MITRANS, OLPP, OBE PROVINCIAL, ETECSA, RADIOCUBA, MINAZ, MINAGRI.

Controlador: CAP

Principales Participantes: MINTUR, Empresas OLPP, MINAZ, MINAGRI..

P-III.4: Estrategia Territorial N° 17: Elaborar un Programa de Desarrollo de Viviendas y de las urbanizaciones a mediano plazo que considere además de las afectaciones en proceso de recuperación; el estado del fondo y la necesidad de nuevas inversiones atendiendo a los procesos de transformación y desarrollo agrícola e industrial y al crecimiento poblacional hasta el 2015.

Actor Principal: DPV

Controlador: CAP

Principales Participantes: MINAZ, MINAGRI, DPPF, UJC y otras Entidades que necesitan desarrollo de viviendas.

P-III.4: Estrategia Territorial N° 18: Actualizar e Implementar el Programa de desarrollo del Turismo tomando como premisa básica el aprovechamiento de las potencialidades del territorio, de las capacidades hoteleras creadas, mayor diversificación de oferta extrahotelera, incremento del número y variedad de eventos en el territorio .

Actor Principal: MINTUR -DPPF.

Controlador: CAP.

Principales Participantes: CIMEX, Cultura y Deportes provincial, Organismos representantes de las redes técnicas, Facultad de Ciencias Económicas, Humanidades y Socioculturales.

P-III.4: Estrategia territorial No. 19: Elaborar los estudios de detalle y/o Planes Generales Integrales necesarios a los Programas en proceso y nuevos, de los sectores de servicios a la población, entre ellos con prioridad, los que mejoran los niveles de satisfacción en salud, educación cultura y deportes, energía y otros en la Batalla de Ideas.

Actor Principal: Sectores Involucrados y DPPF

Controlador: CAP

Principales Participantes: Organismos de consulta que correspondan.

POLÍTICA No. IV: (P-IV) Relacionada con el Desarrollo Local: “Fortalecer el Desarrollo Local en todos los niveles: asentamientos centros fundamentales, y en las comunidades y espacios mas desfavorecidos de la Provincia con lo cual se aspira a lograr mas y mejores relaciones multisectoriales en el sistema de centros y comunidades de su respectiva influencia y en un mayor sentido de pertenencia e identidad en cada espacio urbano o rural”.

(OLPP, CITMA, Comisión de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, DPPF).

P-IV: OBJETIVO ESTRATEGICO No 5: “Contribuir con un Programa de complementariedad en el desarrollo productivo y social de las localidades de los municipios cienfuegueros para un mayor y mejor desarrollo local”. (IV.5)

P-IV.5: ESTRATEGIA TERRITORIAL No 20: Elaborar, proponer y aprobar un programa de fortalecimiento del Desarrollo Local.

Actor Principal: CITMA, Facultad de Ciencias Económicas, Humanidades y Sociocultural, DEP, MINVEC, Grupo Comunitario.

Controlador: Comisión de Ciencias Sociales y CAP.

Principales Participantes: Autoridades Gubernamentales hasta el Consejo Popular, entidades de OACE y OLPP con proyectos de desarrollo local.

POLÍTICA No. V: (P-V) Relacionada con el Patrimonio e Identidad: “Garantizar la conservación, rehabilitación y sentido de pertenencia del Patrimonio e Identidad, como respuesta a los procesos de globalización, neoliberal de la cultura, pérdida de la identidad en la actualidad y el mejoramiento de la imagen paisajística y cultural cienfueguera”. (Dirección Provincial de Patrimonio).

P-V: OBJETIVO ESTRATEGICO No 6: “Completar el Programa provincial de protección, rehabilitación, conservación y publicidad del Patrimonio natural, histórico, cultural, edificado y especialmente los referidos a la identidad cienfueguera”. (V.6)

P-V.6: ESTRATEGIA TERRITORIAL No 21: Elaborar, promover, aprobar y puesta en marcha de un Programa de revalorización del Patrimonio y de la Identidad de los Cienfuegueros desde la perspectiva de análisis de una historia fuertemente ligada a la

actividad portuaria, ferroviaria y agropecuaria, su uso productivo y turístico que ha dejado como legado la riqueza de un importante acervo patrimonial.

Actor principal: Patrimonio Provincial, DPPF, Facultad de Humanidades. **Controlador:** Comisión de Ciencias Sociales y CAP.

Principales Participantes: MINAZ, MITRANS, MINAGRI, Autoridades Locales, MINED, DPV.

2.6.- Los impactos económico - sociales de la ordenación.

A partir del Plan de Acción consensuado para cada uno de los Objetivos Estratégicos y sus Estrategias Territoriales, el grupo interdisciplinario determinó (con la técnica del TZ combinado) cuales son aquellas acciones que deben impactar positivamente beneficiando los procesos de transformación y desarrollo territorial. Así consideramos como principales estrategias de impactos, las siguientes:

- La intervención con prioridad, en todos los Ámbitos de Ordenación definidos con anterioridad.
- Prioridad al Proyecto de Investigación - Desarrollo Poblacional de Cienfuegos a mediano plazo con los Proyectos que se han consensuado y otros que puedan incorporarse en la medida en que se profundice en el diagnóstico de la Investigación.
- Las acciones relacionadas con el fortalecimiento de los centros del sistema de asentamientos humanos por los que apostamos, en los diferentes niveles.
- Prioridad en el sur de Aguada y Abreus a la adecuación del puente sobre el río Yaguaramas y a trabajos de canalización de los ríos Yaguaramas, Magdalena y Ceja Borrego.
- Prioridad a la rehabilitación y construcción de las soluciones de tratamiento de residuales, puntos de vertimiento final de industrias, asentamientos y autoconsumos; así como medidas que contribuyan a agilizar estos procesos.
- Prioridad al estudio relacionado con el programa de desarrollo integral de la vivienda y las urbanizaciones como garantía del desarrollo poblacional para la fuerza de trabajo a relocalizar, para las nuevas generaciones y para escenarios de emergencia.
- Completar la reforestación de franjas hidrorreguladoras de ríos y embalses y completamiento de estos proyectos.
- Evaluación del impacto de las grandes transformaciones que se realizan hoy en el territorio relacionadas con el MINAZ; principalmente en las áreas propuestas para pastos y en las transformaciones del MINAGRI en la zona de Carmelina – Horquita – Juraguá.
- Integración de los estudios de Ordenamiento hoy dispersos, relacionados con el área de la Bahía de Cienfuegos.
- Prioridad al reordenamiento de la montaña, premontaña y costas como ecosistemas frágiles en proceso de degradación por afectación antrópica y

fenómenos meteorológicos y con estudios dispersos no consensuados y no siempre aplicados.

- Alternativas con proyectos de colaboración y otros como facilitadores de inversiones para el desarrollo de nuevas infraestructuras del Desarrollo Local, conservación, rehabilitación, protección, entre otros; que puedan lanzarse al mercado y a ONG, en las líneas: medioambiental; alimentaria; en prevención sobre desastres entre ellos los meteorológicos, proyectos tecnológicos; proyectos turísticos, identitarios, entre otras.

El mapa representa los ámbitos de ordenación que los impactos esperados deben beneficiar. (VER ANEXO # 5)

2.7.- Dirección y decisiones tomadas actualmente para la implementación del PPOT y los PMOT 1997- 2007.

Las decisiones tomadas hasta la fecha han permitido una implementación limitada del PPOT y de los PMOT, a partir de una concepción que se mantiene actualmente en el SPF del control territorial; limitado a las Inversiones en lo fundamental, con recursos y esfuerzos de personal especializado con este fin.

El gráfico muestra como se ha concebido lo que se ha implementado, con áreas y/o departamentos que tienen como fin el Control de las Inversiones y Autorizaciones de obras o actividades de poca complejidad. (VER ANEXO # 6)

En las Indicaciones y Guías Metodológicas emitidas por IPF en los '90; tanto para el PPOT como para los PMOT, se escriben algunas líneas sobre los diferentes instrumentos que cumplen el objeto social del sistema, sin un esfuerzo coordinado para lograr un procedimiento general sobre esta fase del ordenamiento.

En el caso de la provincia de Cienfuegos se han tomado decisiones por el Consejo de Dirección de la DPPF desde 1998; en relación a la gestión y control del Ordenamiento Territorial Provincial. Así las gestiones realizadas se relacionan con:

- ❖ La implementación del Esquema Provincial de Ordenamiento Territorial (EPOT) a largo plazo; elaborado en 1997 – 98:
 1. Se presenta a aprobación del CAP y se aprueba con los acuerdos 45, 46 y 47 del CAP. Estos acuerdos son circulados a las Entidades – Actores involucradas en los procesos de transformación y desarrollo del territorio de la provincia a largo plazo. Anexo
 2. Participación, exposición y entrega con la Dirección Provincial de Planificación Económica de los lineamientos del EPOT para los planes de la economía. Anexo
 3. Con los Municipios: Explicación y comunicación a los Presidentes de sus Asambleas Municipales y los CAM sobre las políticas aprobadas. Anexo
 4. Sesiones de trabajo con las Entidades – Actoras para consensuar las orientaciones acerca de que hacer en función del Ordenamiento Territorial y como hacerlo; así como las indicaciones preliminares para la

elaboración del PPOT como salida de la Primera Etapa de Transformación y Desarrollo del EPOT. Anexo

5. Sesión de trabajo con Entidades – Actoras donde se explica como actualizar un diagnóstico de partida; atendiendo a las nuevas problemáticas y decisiones tomadas en el periodo especial (nuevo escenario); donde se entrega una síntesis integrada de diagnóstico hasta 1995, con los principales problemas que afectan al territorio en las diferentes dimensiones evaluadas; los procesos de transformación y desarrollo determinados para la Primera Etapa en el EPOT; así como el Programa de Trabajo conjunto en cumplimiento de los acuerdos 45, 46 y 47 del CAP.

En el caso del EPOT, continuó dándosele seguimiento hasta la elaboración de las diferentes alternativas de Plan de Ordenamiento en el periodo 1999 – 2005; siendo el Plan aprobado en el 2005; donde se sintetizan las políticas de largo plazo y se aprueban las políticas de corto - mediano plazo.

- ❖ Diagnósticos temáticos provinciales, su elaboración y consenso para el diagnóstico provincial básico en la elaboración del PPOT (1999 – 2003) como salida de la Primera Etapa de Transformación y Desarrollo del EPOT.
 1. En el marco de esta gestión las Entidades – Actoras construyen las fichas de sus problemas de transformación y desarrollo territoriales de primera etapa y la primera versión de acciones para el corto mediano plazo, las que se reciben en la DPPF. Anexo
 2. La DPPF en coordinación con especialistas de estas Entidades elabora diagnósticos temáticos y especiales (2000-01); considerando las dimensiones de mayor relevancia: Recursos naturales, medio ambiente y comunales; turismo; económico – productivo; sector industrial; asentamientos humanos, su población y las condiciones de vida; y la infraestructura técnica regional. Anexo
 3. Con esta información y sin orientaciones de cómo elaborar un Plan de Ordenamiento y mucho menos sobre gestión y control, se comienzan a elaborar y consensuar algunas salidas que se consideran necesarias en el ordenamiento de la provincia y que debían ser gestionadas con prioridad; así resultó:
 - Conciliación de inversiones y acciones con los organismos provinciales. Anexo.
 - Medidas e inversiones a gestionar por el nivel provincial y municipal.
 - Regulaciones territoriales provinciales a implementar.
 - Una zonificación provincial por homogeneidad de los espacios en potencialidades y restricciones en el uso de la tierra y las acciones a aplicar. Esta primera versión de un PPOT para la provincia se aprobó con el acuerdo 61 y 62 de 1999. Anexo.

4. Con los acuerdos 1 y 51 del CAP en el 2000 se aprueban acciones específicas que forman parte de la Etapa Cero del Diagnóstico, relacionada en lo fundamental con los vicepresidentes que rectorarían el control y aspectos claves como los problemas del uso de la tierra, la reconversión agro azucarera y las regulaciones territoriales.
5. Por iniciativa propia se comenzó en el 2001 - 02 una labor denominada de Gestión y Control del EPOT y del PPOT que permitió elaborar documentos para informar a los vicepresidentes, del estado de las diferentes acciones y que en la provincia con mas o menos el mismo formato se ha mantenido hasta la actualidad; siendo útiles para en el momento en que se define por éstos, llevar los resultados al CAP y tomar nuevos acuerdos. Anexos.
6. El Plan Provincial de Ordenamiento Territorial reelaborado y actualizado con la propia concepción metodológica de la provincia fue aprobado en el CAP en el 2005 con el acuerdo 38, al que se le realizaron correcciones y se aprobó por el CAP con el acuerdo 168 del 2006 realizar su introducción y generalización en todos los públicos que contribuyen a su desempeño. Anexos.

2.8.- El Momento técnico – administrativo del Plan de Ordenamiento.

El proceso de Ordenamiento del Territorio tiene 3 momentos claves: el momento técnico-científico o de conocimiento, el momento técnico-político o de planificación y el momento administrativo o de gestión (Figura 1). Cada uno de estos momentos es cualitativamente distinto pero los tres se encuentran estrechamente relacionados. En cada uno, estarán siempre presentes y actuantes cinco tipos de actores: los actores gubernamentales, los académicos y científicos (expertos), los actores económicos y sociales, las organizaciones ambientales y las organizaciones sociales. En cada momento, uno u otro actor o actores tendrán un papel protagónico.

De este modo, el *momento técnico-científico* es liderado por los expertos (investigadores, académicos y científicos) quienes, en conjunto con la entidad gubernamental que dirige el proceso y las demás fuerzas sociales, producen el conocimiento necesario para orientar una toma de decisiones documentada. Implica el diagnóstico y la interpretación de la realidad para detectar problemas, oportunidades y condicionantes o limitantes.

El momento técnico-político es el de las discusiones, consensos y decisiones sobre la visión de futuro; incluye la definición de objetivos a conseguir y las propuestas para alcanzarlos. Es liderado por la entidad gubernamental responsable del proceso. Los expertos o investigadores actúan como asesores y los demás actores participan de las discusiones y los consensos hasta la propuesta del Plan de Acción.

El momento técnico-administrativo que se presenta en el Modelo de los Momentos del proceso de OT es el de la implementación y la gestión del plan, es decir, la aplicación de las propuestas a la realidad. Es orientado por la entidad gubernamental responsable y en él las demás fuerzas sociales actúan como supervisoras de que el plan de OT se

cumpla, organizadas en grupos de seguimiento u otra forma de organización. (VER ANEXO # 7)

Hoy, este momento técnico – administrativo se cumple limitadamente, no existiendo en el Sistema de la Planificación Física una Guía Metodológica para desempeñarlo, contando solamente con las experiencias de lo realizado por la DPPF de Cienfuegos fundamentalmente con las Entidades – Actores.

2.9.- Las Debilidades actuales del Modelo de Gestión del Ordenamiento:

El enlace entre las actividades de Ordenamiento y su implementación deben ser organizadas a través de un adecuado sistema de gestión sobre las acciones, que oriente y controle la aplicación del planeamiento vigente en cada espacio, lo que hoy constituye una DEBILIDAD. Debe ser elaborado un sistema que facilite en la dimensión tiempo, territorio y actores, un a tiempo y alternativo proceso de gobernabilidad: gestión, control, actualización e intercambio.

Debilidades actuales de la Gestión y Control en el Ordenamiento Territorial.

REALIDAD INSTITUCIONAL. Qué se hace Hoy?	QUE DEBE INSTITUCIONALIZARSE
<ul style="list-style-type: none"> • Desde el punto de vista de procedimiento sólo se aprueba por el CAP o el CAM. • No hay Comité Coordinador del Plan (CCP). • No se realizan evaluaciones de riesgos (internos y externos). • No se realiza evaluación de impactos. • Se elaboran salidas aisladas para actores, autoridades y otros. • Se han definido indicadores y criterios generales para el Ordenamiento, no se han logrado determinar científicamente los indicadores de control. • Limitado reconocimiento del Plan por actores y divulgadores. • La informatización es muy limitada por tenencia y manejo de hardware y software. • La supervisión se realiza en cumplimiento del acuerdo que 	<ul style="list-style-type: none"> • Un Procedimiento para la Gestión y Control del Plan de Ordenamiento Territorial. • La evaluación de riesgos e impactos en función de la detección de cambios externos e internos. • La Estrategia de Comunicación definida, colegiada y aprobada. • Lograr un sistema de Información acorde a las necesidades determinadas por los especialistas. • Contar con la Tecnología para la informatización de las salidas de aplicación, el seguimiento y retroalimentación sobre el desempeño de los procesos de transformación y desarrollo. • La Estrategia de Supervisión y Monitoreo que permite el control colegiado para lograr la evaluación e indicadores facilitadores para la interacción y adecuación del Plan de Ordenamiento.

<p>aprueba el ordenamiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El monitoreo es limitado a las posibilidades del SPF y de los propios proyectistas, no hay una estrategia consensuada. 	
--	--

Fuente: Elaboración propia

Podemos afirmar que las DEBILIDADES relacionadas con la Gestión y el Control en la implementación del Ordenamiento Territorial no nos permiten hoy, lograr la *coordinación y toma de decisiones* en tiempo y forma en el SPF para motivar la APROPIACIÓN (movilización colectiva) y el ACCIONAR con liderazgo en una VOLUNTAD ESTRATÉGICA en el nuevo Escenario de necesarias alternativas con visión de futuro; considerando indicadores cuantitativos y cualitativos, alto nivel de participación, intervenciones por diferentes públicos, ya que no existe la debida comunicación y la previsión de impactos. En la experiencia de lo ejecutado hasta la fecha en Gestión del Ordenamiento Territorial los esfuerzos han sido dispersos y muy demorados; así como no hemos logrado la apropiación deseada.

Conclusiones parciales.

El Plan Provincial de Ordenamiento Territorial es un instrumento que ofrece lineamientos, indicaciones, normativas y directivas para uso de las autoridades, la planificación territorial y empresarial y las ciencias; el que con un enfoque de proceso a corto – mediano y largo plazo formula, gestiona y controla el desempeño de los procesos de transformación y desarrollo en este nivel.

El diagnóstico que en síntesis se expone como parte del Plan; ha permitido caracterizar los principales rasgos distintivos del modelo de desarrollo socioeconómico territorial de la provincia de Cienfuegos durante el periodo de estudio 1987 – 2003, con cierto nivel de actualización en elementos cualitativos hasta el 2006.

La visión de futuro construida y la presentación del modelo territorial apuesta; así como los ámbitos subregionales de ordenación; junto al resultado del diagnóstico territorial, permitió a autores y expertos consensuar, formular y presentar al gobierno provincial las variables claves y los escenarios donde debe gestionarse y controlarse el Plan, instrumento que fue aprobado por el acuerdo 38 del Consejo de Administración Provincial en el 2005 y colegiada su implementación para la generalización con el acuerdo 168 del 2006.

Las políticas, objetivos y estrategias territoriales contenidas en el plan, se han generalizado de manera limitada; pues no se ha logrado realizar un procedimiento coordinado para la gestión y control del Plan, no se ha ejecutado evaluación de riesgos e impactos, ni una estrategia de comunicación; componentes éstos que viabilizan la gestión del Plan a realizar por la Dirección del SPF y el Consejo Coordinador del Plan; y la toma de decisiones en relación a las acciones que cada público debe generar alrededor del Ordenamiento Provincial, en función de hacer propios sus lineamientos, indicaciones, normativas y directivas.

Se plantea en la concepción metodológica general aprobada por el IPF, la etapa técnico – administrativa del Plan de Ordenamiento para su implementación con la gestión, seguimiento y control; momento éste que no se ha desarrollado con la coordinación e integración que se requiere en el país; desde el sistema y tecnología de la información territorial a utilizar y aplicar y la estrategia de supervisión y monitoreo, como componentes que completan y complementan el ciclo de gestión y control. Finalmente; considerando las problemáticas planteadas se exponen las Debilidades actuales de la actividad de gestión y control; que disminuyen el aprovechamiento de las fortalezas que el Plan infiere al territorio y atenúa las oportunidades que brinda el país con los programas priorizados de la revolución y la batalla de ideas.

CAPÍTULO III: EL MODELO DE GESTIÓN INSTITUCIONAL PROPUESTO PARA UNA BUENA IMPLEMENTACIÓN Y CONTROL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

La concepción de un Modelo para organizar el sistema metodológico de implementación del Plan en su gestión y control es el objetivo central de este capítulo final; el que es posible a partir de la participación activa del autor con intercambios y talleres con el equipo multidisciplinario de técnicos y expertos, que realizó el Plan de Ordenamiento Provincial.

Inicialmente se fundamenta el porque es necesario el Modelo, su función, los actores, sus roles y los beneficios que le aporta al PPOT dentro de una concepción metodológica integral.

Se explica dentro de la actividad de gestión los componentes básicas denominados: procedimiento de coordinación e implementación; la evaluación de riesgos e impactos; así como la estrategia de comunicación; constituyéndose estos tres referentes en herramientas claves en la gestión y destacándose que se ha hecho hasta hoy en gestión del OT.

Seguidamente se aborda el control con los componentes finalmente definidos como los fundamentales: el sistema y tecnología de información territorial y la estrategia de supervisión y monitoreo, como herramientas claves del control en la que se integra la primera. Se explica aquí que es lo que se ha realizado en la actividad de control territorial.

Se establece un acápite de legalidad y normas generales propuestas para la aplicación del modelo y finalmente se infieren las expectativas que le concedemos a la utilidad del modelo para la gobernabilidad y la toma de decisiones en el abordaje de una instrumentación metodológica que guíe y oriente la gestión y el control del Plan de

Ordenamiento Provincial y que pudiera ser aplicado para el Plan General de Ordenamiento Municipal.

3.1: El Modelo como primera etapa del instrumento de Gestión y Control

Una vez formulado el Plan de Ordenamiento Territorial pasa a la *fase ejecutiva*, en la que se materializan las propuestas contenidas en él. Es el momento en que se inicia la instrumentación y ejecución de las acciones contenidas en el Plan y se erogan los recursos demandados, conforme a la programación establecida. Simultáneamente a la ejecución, se realizan acciones de seguimiento, control y evaluación, generalmente por el ente gestor, cuando existe, o por comités ciudadanos de seguimiento creados al efecto, que velarán porque las acciones que se realicen se ajusten a lo convenido en el Plan

La capacidad de intervención está determinada por:

- El papel y desarrollo de los Organismos e instituciones.
- La estructura de Gobierno.
- La sensibilidad participativa de líderes y de la población.
- La escala de valores sociales.
- La disponibilidad de recursos de todo tipo.

Una parte considerable de la intervención, utiliza instrumentos de gestión disponibles, por tanto, hay que identificar y analizar los instrumentos que puedan tener aplicación en la consecución de los objetivos. Gómez Orea, D. (2001). Plantea que los instrumentos de gestión pueden ser de dos tipos:

1. Según el momento en que operan:
 - *Preventivos*: los orientados a evitar problemas derivados de ciertas amenazas o tendencias. Por ej.: la Evaluación de Impacto Ambiental.
 - *Correctivos*: los dirigidos a mejorar el comportamiento de los agentes socioeconómicos. Por ej.: los sistemas de aseguramiento de la calidad.
 - *Curativos*: los dirigidos a resolver una situación considerada indeseable. Por ej.: mecanismos para tratar suelos contaminados.
 - *Potenciativos*: los orientados a incrementar la calidad de los espacios o procesos.
 - *Puesta en valor de recursos ociosos o mal aprovechados*: a través de actividades capaces de aprovecharlos.
2. Según su naturaleza:
 - *Normativos/legales*: disposiciones legales o administrativas.
 - *Fiscales*: impuestos, exenciones, subsidios.
 - *Financieros*: créditos, gravámenes aplicados a incumplimientos.
 - Otros.

Montar el Modelo Institucional para implementar el Ordenamiento Territorial es una necesidad para potenciar éste como un instrumento facilitador para la toma de decisiones del Gobierno en diferentes niveles, lo que le permite una mayor y mejor

dirección para la aplicación de las políticas públicas adoptadas para el Ordenamiento Territorial y que deben ser implementadas.

Por tanto las actuales circunstancias nos imponen la necesidad de crear como parte del sistema Metodológico del Ordenamiento, un Subsistema de Gestión y Control, acorde a las exigencias de hoy; donde no todo proceso es medible cuantitativamente, sino que es necesario incluir mediciones de desempeño también cualitativamente, fundamentado sobre bases científicas; así como lograr la movilización colectiva de expertos, autoridades y actores para que exista *visión común, consenso e integración* y poder implementar con *organización, seguimiento, actualización y adecuación*, las políticas y estrategias del Ordenamiento Territorial.

La fase de Implementación de la Gestión y Control del Ordenamiento Provincial está concebida también como un instrumento dentro del sistema metodológico; pero nunca ha sido metodológicamente implementada. En el siguiente gráfico se muestra dentro del Esquema General, la concepción del Ordenamiento Territorial en Cuba. (VER ANEXO # 8)

Premisas y enfoques para la elaboración del Modelo:

En estos entornos tan complejos; donde la implementación y la generalización necesitan de recursos y legalidad para lograr los objetivos del planeamiento, el modelo debe ser logrado a partir de;

Premisas de la gestión y el control:

Se basa en que ya desde la conclusión y puesto para aprobación el PPOT; este respalde, apoye y puedan incorporarse sus elementos a:

- La Gobernabilidad; atendiendo a la estructura político – Administrativa actual.
- La Eficiencia del uso del territorio por quienes lo transforman.
- La posibilidad de avanzar por componentes en la implementación del Plan si no están creadas todas las condiciones metodológicas.
- Herramienta básica para elaborar la guía metodológica para la gestión y control del Ordenamiento Territorial

Enfoques del Modelo:

En la tarea de insertar en el territorio y sus gobernantes, actores y públicos en el PPOT y de la manera más adecuada para su transformación y desarrollo, consideramos oportuno establecer que el MODELO debe contar con enfoque:

- De sistema, por la intersectorialidad y multisectorialidad de sus componentes y como subsistema dentro del sistema del ordenamiento territorial.
- De proceso, que permita trabajar en componentes parcialmente y dar respuestas parciales en las diferentes formas de gestionar y controlar; como un proceso continuo.
- De sistema, por la intersectorialidad y multisectorialidad de sus componentes y como subsistema dentro del sistema del ordenamiento territorial.

- Un enfoque estratégico que conlleva a la evaluación secuencial de los asuntos que por su importancia en la transformación, desarrollo, impactos e interrelaciones de la provincia, deban abordarse y siempre que sea posible en los plazos de tiempo indicados en el programa de chequeo y control.
- Con enfoque integrador como premisa indispensable para lograr intersectorialidad de los resultados de gestión y control.
- Con participación de actores, gestores, expertos y autoridades en el grupo de trabajo que se cree.

Así, en la propuesta referimos CINCO Componentes que lo relacionan e integran:

1. El Procedimiento de implementación del Plan
2. Evaluación de Riesgos e Impactos
3. Estrategia de Comunicación
4. El Sistema de Información
5. Estrategia de supervisión y Monitoreo

Con estas características proponemos el Modelo Institucional base para la Gestión y Control del Ordenamiento Territorial, desarrollados sobre CINCO componentes:

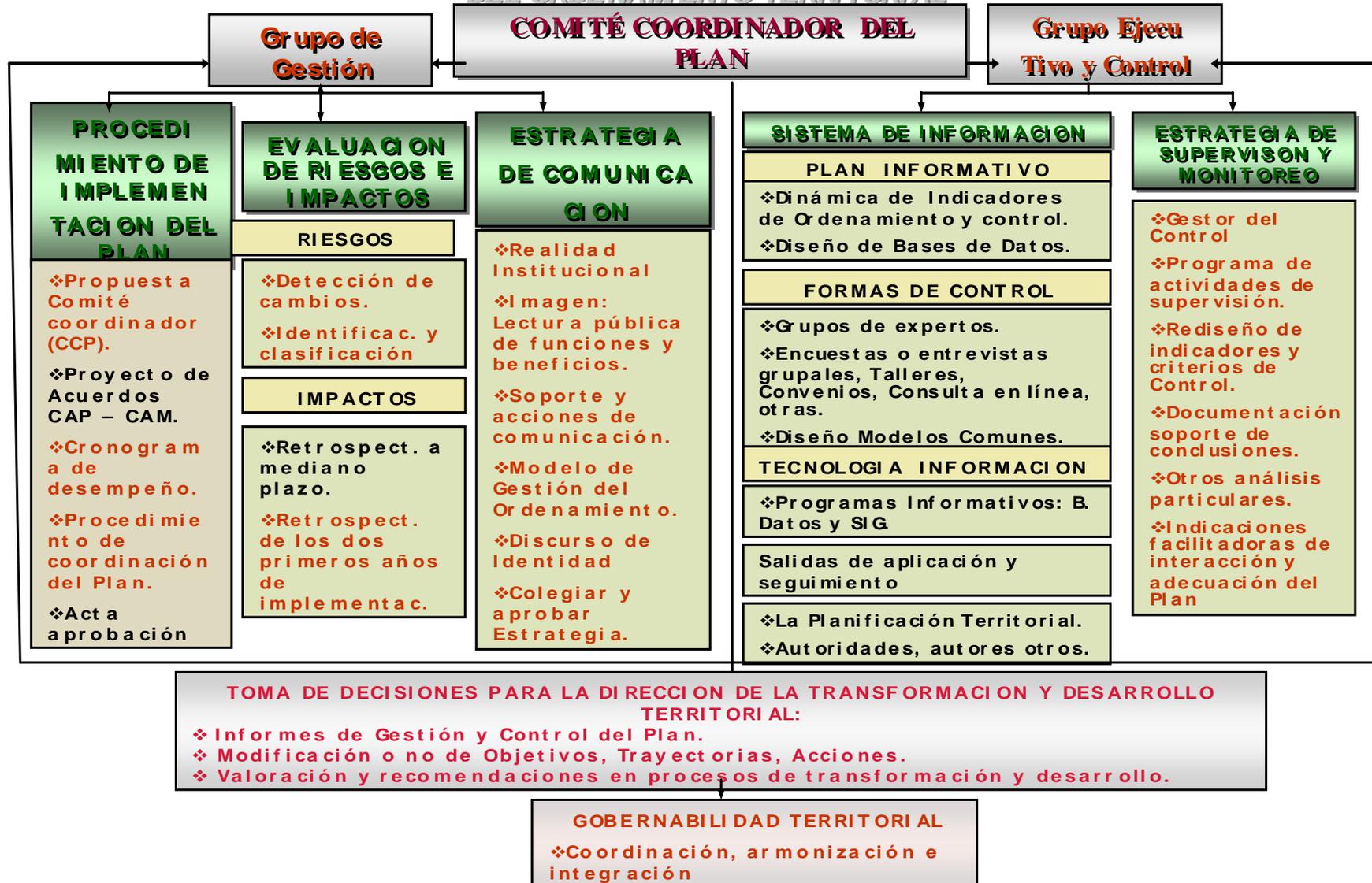
En la actividad de Gestión:

1. El Procedimiento de implementación
2. Evaluación de Riesgos e Impactos
3. Estrategia de Comunicación

En la Actividad de Control:

1. El Sistema de Información Territorial
2. La Estrategia de Supervisión y Monitoreo.

MODELO INSTITUCIONAL PARA EL SISTEMA DE GESTIÓN Y CONTROL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL



Entidades involucradas en el Modelo propuesto de Gestión y Control del OT.

Hay relaciones de definición que interpretamos con varios grupos de preguntas:

- Quién tiene que definir y determinar técnicas de gestión y control del OT?, Quién genera el desorden territorial?, Quien se beneficia con el OT?, Quién se afecta con el OT?.
- Qué debe conocerse sobre el OT?, Cómo debemos ser informados los que elaboramos OT?, A quien se le debe informar el OT?.
- Qué hay que considerar en la gestión y control del OT?, Qué debe ser gestionado y controlado?.
- Quien debe decidir.

Estas Entidades involucradas, son los públicos con los que es necesario gestionar y controlar el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y el Plan General de Ordenamiento Municipal. Así identificamos:

Los actores se corresponden; independientemente de la escala de los estudios, tanto en la participación institucional como ciudadana, con los aspectos que le compete en las consultas públicas, en grupos o comisiones de trabajo para las alegaciones, consideraciones, sugerencias y propuestas por parte de los mismos y de la población, con:

- Autoridades, Especialistas y proyectistas del SPF que los elabora, los presenta a aprobación y los gestiona y controla.
- Con los beneficiarios del PPOT, de los PGM, de los PGM, de los PGOU, de los Planes Especiales y Parciales y de otros Estudios y Proyectos, incluida la actividad de la defensa en los niveles correspondientes.
- El GOBIERNO PROVINCIAL y DE LOS OCHO MUNICIPIOS hasta el nivel de los presidentes de Consejos Populares e incluso delegados.
- Los Organismos Globales de Planificación y Regulación en el nivel provincial y municipal para los presupuestos, salarios, fuerza de trabajo, reguladores ambientales y otros: DPEP, MINREX, DFPF, DPT, BNC, CITMA, entre otros.
- Empresas y Entidades que transforman y desarrollan el territorio de la provincia, de los municipios o partes de éstos y de los asentamientos; fundamentalmente de Organismos de los OACE y OLPP: MINAGRI, MINAZ, MINBAS, SIME, MINIL, MITRANS, MINTUR, MINAL, OBE, ETECSA, DPRH, DPV, MINCUL, MINSAP, MINED, INDER, entre otros.
- Las Instituciones que hacen Ciencia: Las Universidades e investigadores e innovadores de otras Instituciones.
- La población con su representación ciudadana en lo fundamental: líderes formales, informantes claves y población seleccionada según el caso a investigar.

(VER ANEXO # 9)

3.1.1: Primer Componente: Procedimiento de Coordinación de la Gestión del Plan

Los objetivos del Plan deben ser los objetivos de la Gestión, pasando de un enfoque reactivo a un enfoque proactivo.

En la guía metodológica con la que hoy se trabaja no se concibió como objetivo elaborar en ese momento la instrucción para el desempeño de esta etapa; la cual es básica en la concepción integral de este proceso varias veces repetido: (VER ANEXO # 10)

Que no puede verse independiente sobre el objeto de estudio. **Así concebimos en el modelo, incorporar:**

Para su implementación, el CAP debe aprobar a propuesta del Director Provincial de Planificación Física un órgano adscrito que garantice la materialización del plan de forma ágil y eficiente, donde se produzcan las relaciones con los organismos provinciales responsables de su ejecución. Este órgano lo denominamos *Comité Coordinador* para la Gestión del Plan el que será organizado en dos grupos: *Un Grupo Gestor* que debe estar presidido por la DPPF representado por un Cuadro y las Entidades Coordinadoras de Políticas (Introduutores externos) y *un Grupo Ejecutivo y de Control* presidido también por DPPF por el Jefe del Departamento de Ordenamiento Territorial y conformado por los Especialistas que atienden cada uno de los subsistemas del Ordenamiento Territorial: El sistema Físico – ambiental, el sistema Económico Productivo, el sistema de Asentamientos y el sistema de Infraestructura Técnica y del Transporte Regional; así como expertos en estas actividades que se acuerden, y los especialistas y técnicos del CEPITER vinculados al PPOT.

El Comité Coordinador es quien designa los organismos y entidades de gestión y control y establece *el Documento Jurídico para esta actividad: El Procedimiento de Gestión y Control. Los pasos se corresponden con lo siguiente:*

- **Determinación de gestión y control por un Comité Coordinador del Plan del territorio en cuestión.**
- **Determinación de los grupos internos al Comité Coordinador.**
- **Determinación de los componentes básicos para la gestión y el control.**
- **Determinación de Estrategias Básicas.**
- **Funcionabilidad para la toma de decisiones y gobernabilidad sobre el OT**

Las funciones del Comité Coordinador para la gestión del Plan son las de diseñar todo el sistema de implementación; además de la programación de la puesta en marcha y las determinaciones para la Estrategia de Comunicación Social del mismo y la Estrategia de Supervisión y el Monitoreo. Para el control del Plan se precisa definir un grupo de indicadores que sirvan para evaluar la eficacia de las medidas y acciones adoptadas. Estos indicadores deben medir los efectos que sobre la población y el territorio tienen las transformaciones producto de las acciones realizadas, lo que significa evaluar tanto los impactos positivos como los negativos que se van produciendo por su aplicación.

El funcionamiento del Comité Coordinador tiene un carácter político administrativo en correspondencia con la última fase del Ordenamiento Territorial y que garantiza las funciones ejecutivas para la implementación del PPOT; tanto en la materialización de las políticas con sus objetivos y la puesta en marcha y seguimiento de las estrategias y el plan de acción.

La Dirección Provincial de Planificación Física como rectora del Comité Coordinador es la máxima responsable de hacer cumplir las salidas acordadas emitir, su introducción y velar por el desempeño – riesgo para desarrollar cada acción, apoyada por el gobierno. El Plan Provincial de Ordenamiento Territorial será más gestionable cuando se apruebe por la Asamblea Provincial y cuente con la aprobación de la nueva Ley de Ordenamiento Territorial.

Implementación

En la implementación del Plan de Ordenamiento Territorial, el Grupo Gestor del Plan, realiza todo un proceso de concertación de las acciones previstas (políticas, estrategias y acciones), con las estrategias de gobierno, las comisiones de la asamblea, entre otras. Constituye un paso fundamental la coordinación con la Dirección Provincial de Planificación Territorial para la introducción del PPOT en la Planeación Estratégica Trianual de los OLPP y de los OACE en el nivel provincial; y en la propuesta del Plan Anual de la Economía; así como la conciliación en el proceso de elaboración con todas las entidades implicadas en la propuesta del Plan Anual de Inversiones.

El Grupo Gestor en principio debe realizar las siguientes funciones:

1. Agrupar los coordinadores y organizar trabajo de equipo para cada una de las políticas y estrategias, incorporando al mismo las Entidades que entienda.
2. Organizar, distribuir y supervisar las Salidas propuestas de Implementación para los diferentes públicos objetivos (autoridades, comisiones provinciales, actores, entre otros); así mismo incluye los Enmarcamientos Territoriales para otros ámbitos de ordenamiento en el SPF (Municipios, Asentamientos, Territorios de intervención especial, entre otros) y para Planes, Programas y otros Proyectos Ramales y Sectoriales que así lo requieran.
3. Procurar la evaluación de impactos, con la valoración entre el Plan aprobado y el Real ejecutado en el momento de partida y en los periodos de ejecución que se acuerde.
4. Organizar, distribuir y supervisar, la Estrategia de Comunicación Social del PPOT.

Control

En el Control del PPOT, el Grupo Ejecutivo y de Control realiza el proceso de monitoreo, supervisión y control con el seguimiento, evaluación de cumplimiento e impactos de las diferentes acciones del Plan en los territorios. Entre ellos cabe destacar, el monitoreo de los indicadores de control (es preciso tenerlos definidos previamente) y los estudios de impacto social, económico y ambiental, a través de encuestas y entrevistas a actores e incluso población.

Existen diferentes vías para que el Grupo Ejecutivo y de Control, realice esta actividad, utilizando las herramientas mencionadas, entre ellas cabe destacar:

1. La evaluación por superposición de mapas e informes resultantes de diferentes proyectos y productos que se van relacionando con el Plan en ejecución.

2. Las decisiones `por los coordinadores de políticas y estrategias, sobre modificaciones de las trayectorias aprobadas.
3. La Toma de Decisiones en las sesiones de trabajo para colegiar en el Comité Coordinador.
4. La evolución de los indicadores de control y su comparación con los resultados esperados.
5. Las propias herramientas seleccionadas para elaborar el informe de control de la etapa que corresponda; pudiendo utilizar: Encuestas a introductores, actores involucrados, a Departamentos de DPPF y DMPF; a Entrevistas Individuales o Grupales; Talleres sobre evaluación de los beneficios esperados por cada estrategia, entre otros.
6. Consultas de Gestión a Personalidades de Gobierno y Líderes; indagando mediante su percepción, sobre el comportamiento e impactos de las decisiones tomadas en la implementación del plan de acción.

La plataforma de trabajo del Comité Coordinador presidido por la Dirección Provincial de Planificación Física en su totalidad es el Procedimiento de Gestión y Control, aprobado por el CAP para la implementación y control del Plan

Estamos planteando que este Procedimiento de Gestión y Control contenga los siguientes documentos básicos:

1. Documento Síntesis del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y el Proyecto de Acuerdos para su aprobación por el CAP.
2. Documento con la propuesta de los integrantes del Comité Coordinador.
3. El Documento con el Sistema de Indicadores de Control por cada una de las cuatro temáticas básicas o subsistemas del PPOT.
4. El Documento que organiza el Programa de la Estrategia de Comunicación Social con las salidas básicas: Para los públicos objetivos implicados, para la divulgación, el Enmarcamiento Territorial a las DMPF y otras áreas de la DPPF, Líneas de Investigación y Proyectos para Órganos locales: CTA Provincial, Universidades, Comisión Provincial de Ciencias Sociales, entre otros.
5. El Cronograma para el Monitoreo y Control del PPOT: Actividad de Monitoreo y control anual, recogida y análisis de indicadores de control, sesiones de trabajo del Comité Coordinador, Informes regulares de este comité, entre otros.

El enfoque particular para la Gestión en el OT se relaciona directamente con lo planteado para el PPOT. En el Diseño para la implementación y desarrollo de la gestión de las Políticas Territoriales de una provincia (las que a su vez son políticas públicas), el trabajo de *colegiatura, ejecutivo, divulgativo y de control de las mismas*, es consustancial al propio proceso de ordenamiento.

La diversidad de actores y recursos que intervienen en el diseño, gestión y cumplimiento de políticas públicas, reclaman de la participación creciente de un conjunto de actores, partiendo del papel del Estado en primer lugar, de las

organizaciones sociales y del sector empresarial, lo que incrementa la capacidad de gobernar en la evaluación, regulación y control de las mismas

3.1.2: Implementación con autoridades, coordinadores, actores, divulgadores.

El Grupo Representativo es un instrumento para la coordinación, entre las actuaciones de los distintos organismos públicos (administración supralocal y local) y privados; se trata de un órgano político de decisión que se reúne con cierta periodicidad para orientar, dotar de medios y verificar la gestión del plan; la personalidad jurídica que adopte, dependerá de cada plan concreto: Sociedad Mercantil con Junta de Accionistas y Consejo de Administración, Asociación sin Animo de Lucro provista de Asamblea y Junta Directiva, Consorcio, etc. Sus principales funciones son:

- Dirección y coordinación, entre las actuaciones de todos los agentes públicos y privados dentro de las previsiones del plan y en coherencia con las actuaciones procedentes de otros campos que se desarrollen en su ámbito territorial.
- Contratación de técnicos y administración de fondos para que se materialicen las previsiones del plan.
- Incorporación de socios (entidades, fundaciones etc.) que le refuercen con medios técnicos y/o financieros.
- Evaluación, estimación y valoración de los efectos del plan en todos los aspectos relevantes y sectores.
- Otras.

(VER ANEXO # 11)

Por otro lado plantea que el *Grupo Técnico* actúa como brazo ejecutivo del anterior; se trata de un órgano operativo cuyo principal objetivo consiste en la materialización del plan, es decir, la aplicación de la normativa prevista con carácter general y particular, y la puesta en marcha y seguimiento de los programas de intervención, por lo que debe estar dotado de recursos humanos, técnicos y materiales suficientes en cantidad y calidad. Para garantizar el cumplimiento de las previsiones del plan y actuar con una seguridad científica y técnica, el Grupo Técnico debe contar con una Asesoría Técnica y otra Asesoría Jurídica, ambas con carácter orientador y asesor. Las funciones principales del grupo técnico son:

~ Materialización del plan, es decir, aplicación de la normativa y ejecución de los programas de intervención previstos en el mismo.

~ Seguimiento, del estado de materialización de cada una de las fases del horizonte temporal del plan y de cada una de las actuaciones que lo forman; para ello se tomarán en cuenta indicadores físicos y financieros ajustados al carácter específico de cada determinación y conforme a lo estipulado en el propio plan. En función de ello propondrá las modificaciones y adaptaciones adecuadas.

~ Dinamización de la población local e identificación de posibles voluntarios dispuestos a colaborar en la materialización del plan.

- ~ Animación de los agentes públicos y privados de los cuales depende la materialización del plan.
- ~ Difusión y divulgación de la forma en que se orienta el desarrollo del plan.
- ~ Elaboración de informes sobre la puesta en marcha y seguimiento del plan.
- Otras.

El ámbito político – legal en Cuba es favorable para el desarrollo del Ordenamiento Territorial y Urbano y su gestión, por el apoyo gubernamental que hoy existe; aunque no se ha aprobado la Nueva Ley de Ordenamiento Territorial y Urbano. En el siguiente gráfico se muestra esta relación: (VER ANEXO # 12)

En el nuevo imperativo de la gestión; donde la globalización ha propiciado el desarrollo de lo local en los territorios es muy importante para las Autoridades; tanto responsables de la ejecución del Plan (SPF) como de los responsables de su puesta en marcha (CAP y Directores y Delegados provinciales) contar con un conocimiento visionario, estratégico y de liderazgo creativo para su apropiación, es determinante.

Este objetivo debe ser logrado por el SPF a partir de un Procedimiento de Gestión y Control, presentado oficialmente al CAP para que sea aprobado en el que se instrumenten las formas, las salidas para la apropiación por las autoridades en primer lugar, su aprobación y en segundo lugar, la implementación. Este documento contiene:

- El Acuerdo de aprobación del Estudio del PPOT por el CAP.
- La propuesta del Comité de Coordinación de la gestión y el control del desempeño del Plan, el que será presidido por el SPF y por el acuerdo previo con los miembros propuestos, *y a su vez será la máxima autoridad para la gestión.*
- La propuesta de los Coordinadores de cada una de las Políticas y Estrategias aprobadas y los organismos propuestos como miembros del grupo de trabajo de la política y de sus estrategias de desempeño; contando con el acuerdo previo de los coordinadores propuestos.
- El Cronograma para el seguimiento al desempeño del Plan incluidas las Rendiciones de cuenta al CAP.
- Las salidas propuestas para la actuación de Actores, divulgadores y otros.
- El Proyecto de Acuerdos para la aprobación del *Documento de Procedimiento de gestión y control del OT*, siempre que no se superponga con lo acordado con anterioridad.

La emisión de salidas de implementación a los diferentes introductores y actores que desempeñan las políticas y estrategias son elaboradas por el SPF (Gestor Ejecuto del PLAN según su objeto social) con acuerdo del Comité de Coordinación y están encaminadas a:

- Ejercer el liderazgo y fijar las prioridades de cada Estrategia
- Cumplir las Estrategias y sus acciones.
- Establecer la misión, desempeño y riesgos para desarrollar cada acción.

- Ser emprendedores e innovadores para el cumplimiento de las acciones y así de las políticas trazadas.

Deben ser elaboradas salidas en función de los intereses acordados en el Procedimiento de Gestión y Control, aprobado como Resolución:

- Para la planeación estratégica del CAP, Comisiones de la Asamblea
- Para Actores Coordinadores.
- Para Actores con el interés de que se constituyan en lineamientos para su planeación estratégica.
- Para las Autoridades Municipales en aquellas Estrategias que así lo requieran.
- Para la Divulgación.
- Para el desempeño técnico de la propia DPPF en los Ámbitos de Ordenación y para las DMPF.
- Para el Plan de la Economía (DEP). Como las Inversiones y su problemática

Desde el punto de vista organizativo se plantean 3 medidas básicas:

1. Los Organismos Coordinadores de política elaboran su Cronograma de trabajo, acorde al Cronograma General aprobado y se revisa por el Comité Provincial de Coordinación del Plan.
2. Los coordinadores organizan tantas sesiones conjuntas: seminarios, talleres; así como instrucciones y orientaciones de trabajo consideren para el cumplimiento de su tarea.
3. Analizar el avance e instrumentación de la Política o Estrategia con regularidad, y plantear la conveniencia de actualización y/o modificaciones de la trayectoria prevista cuando así se fundamente al Comité de Coordinación.

3.2: Segundo Componente: Evaluación de riesgos e impactos:

La gestión del riesgo no puede ser reducida a la idea de una obra o una acción concreta; más bien se encuentra indisolublemente ligada al proceso que conduce al planeamiento y aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y medidas orientadas a impedir, reducir, mitigar, prever, controlar, los efectos adversos de fenómenos o de actuaciones no esperadas, sobre la población, los bienes y servicios y el ambiente. Visión 2010, (2003). La gestión del riesgo debe ser asumida por todos los sectores de la sociedad, avalada por las políticas públicas, las normativas existentes y la legislación correspondiente.

La gestión del riesgo no puede existir como una práctica, actividad o acción aislada, es decir con su propia autonomía. Por el contrario, debe ser considerada como un componente íntegro y funcional de la gestión del desarrollo, ya sea nacional, sectorial, territorial, estratégico, urbano, local o comunitario.....

3.2.1: Los riesgos.

Riesgo es un fenómeno objetivo de cualquier entidad; entendido como un resultado natural, económico, sociocultural, técnico con exposición a la probabilidad de producirse un daño.

El enfoque sociológico del riesgo es el que vamos a incorporar en la evaluación de los instrumentos del planeamiento por su connotación en el desarrollo poblacional, primer y último fin del Ordenamiento Territorial.

El enfoque sociológico del riesgo permite incorporar los aspectos sociales en la administración del riesgo. El contexto social es importante; pero también es muy importante la forma en que se toman las decisiones independientemente del resultado. Estos aspectos tienen que ser considerados al desarrollar las respuestas administrativas al riesgo. Las ciencias sociales pueden contribuir a la administración de riesgos en siete formas distintas:

1. Identificar y explicar el origen de las preocupaciones sobre algunos riesgos.
2. Explicar el contexto de situaciones de riesgo.
3. Identificar el sentido cultural de ciertas situaciones de riesgo.
4. Contribuir a la articulación de objetivos en torno a las políticas dirigidas a minimizar el riesgo (promoviendo confianza institucional, reduciendo desigualdades y la incertidumbre).
5. Diseñar programas participativos y formas de decisiones conjuntas.
6. Diseñar programas para evaluar el riesgo y los resultados de los programas de su gestión.
7. Diseñar también, las estructuras organizativas para identificar, monitorear y controlar los riesgos.

El enfoque sociológico del riesgo se puede aplicar en la formulación de políticas. Además, puede mediar la búsqueda de soluciones a conflictos. Igualmente constituye una experiencia en la comunicación de riesgos.

En el caso del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, el grupo de expertos bajo la dirección del autor de este resultado considera que hay cinco tipos de riesgos que con regularidad se presentan a la hora de gestionar un instrumento de este tipo y sobre los que hay que dedicar recursos y atención diferenciada:

1. Financiamiento: El que ofrece incentivos para el apoyo a las políticas y los planes de acción que las desempeñan.
2. Atributo legal del Plan: Se refiere al poder para imponer las determinaciones tomadas y aprobadas.
3. Influencia social: la que se obtiene mediante el compromiso social que produce apoyo mediante la actividad participativa, la confianza técnica y el prestigio del resultado. Con ello se pueden lograr convenios, compromisos, reuniones de intención, otros.

4. Compromiso de los valores del Plan: Con ello consigue apoyo mediante convencimiento, la solidaridad e identidad cultural que persigue, con la comunicación y fundamentación de las políticas, los objetivos, las acciones.
5. Evidencias: El Plan debe y puede convencer a los públicos sobre las consecuencias probables de todas las acciones determinadas. Con indicadores, evaluación de impactos, entre otras. (VER ANEXO # 13)

En este análisis deben considerarse aspectos como:

- Que el Sistema de Gestión y Control tenga establecido sus objetivos y sus componentes; todo lo que debe tributar a la misión y visión del Sistema.
- Que la Políticas, Estrategias y Acciones Territoriales estén en correspondencia con los objetivos trazados en el OT
- Que cada una de las acciones planificadas estén distribuidas territorialmente para toda la provincia o para el ámbito de ordenación correspondiente.
- Que los componentes esenciales de la definición del riesgo como: Incertidumbre y probabilidad, son dos aspectos que tienen que ver con el comportamiento futuro; dado los diferentes escenarios que se presentan.
- Establecer las herramientas que ayudarán a identificar los riesgos: Encuestas, indicadores, entrevistas e inspecciones.
- A partir del procesamiento de estas herramientas debe llevarse a cabo la medición y jerarquización del riesgo y reflexionar sobre las dimensiones que estamos refiriendo, de manera que podamos estimar la severidad y consecuencias del no cumplimiento de las diferentes acciones y que impliquen hacer cambios en el OT.
- Es importante contar con la definición de estrategia al evaluar los riesgos, en cuanto a que quiero hacer: prevenir, detectar, impedir, interactuar, corregir, segregar, cambiar, entre otros; de manera que queden bien identificados los cambios y que medidas es necesario proponer por los evaluadores.

El Comité de Control se constituye en el Ente fundamental para la evaluación de riesgos.

3.2.2: Impactos.

Según el Banco Mundial (2004), la evaluación de impactos mide los cambios en el bienestar de los individuos los que pueden ser atribuidos a un programa o a una política específica. Su objetivo es proveer información y ayudar a mejorar la eficiencia de dichos programas o políticas. Las evaluaciones de impacto son generalmente herramientas que deben utilizar los encargados de tomar decisiones en la formulación de políticas y que hacen posible que el público pueda exigir cuentas sobre los resultados de planes y programas.

Existen otros tipos de evaluación de programas, como las revisiones organizacionales y el monitoreo de procesos; pero estos no miden la magnitud de los efectos ni atribuyen la causalidad. El análisis causal es esencial para comprender la función relativa de la intervención de programas alternativos, como es en nuestro caso para la implementación de las políticas, objetivos, estrategias y acciones del OT.

Porqué es necesaria la evaluación de impactos? Pues porque ayuda a tomar decisiones sobre la necesidad de ampliar, modificar o eliminar cierta política o programa, y es posible utilizarla para asignarle prioridad a las acciones públicas y para mejorar la eficacia de las políticas, planes y programas en cuanto a: el logro de las metas; si los cambios son resultados favorables o no, efectos inesperados positivos o negativos, nivel de eficiencia, necesidad de investigaciones, institucionalización a través de una cultura de la evaluación y el control y constituirse en una herramienta de gestión. Los impactos de las políticas públicas en Cuba se expresan en la subordinación de las decisiones de la autoridad pública a los intereses de la sociedad... de esta manera, la autoridad pública acciona en función de provocar impactos que beneficien a la inmensa mayoría, cuando no a toda la sociedad....

Se supone que toda intervención pública concreta, engendra una alteración del estado en que están las cosas en la sociedad y puede unirse a uno o varios efectos e impactos, además de los positivos esperados como parte del proyecto de futuro (Políticas Públicas, versión española de Francisco Morata).

Los impactos poseen particularidades a considerar: (Gibert, 1985 Management public)

- Pueden ser enunciados en términos cualitativos y normativos, en términos generales y abstractos.
- Surgen con retraso relativo al carácter de la acción.
- La relación entre resultados e impactos no es de carácter lineal, directo o mecánica ya que: pueden haber efectos relacionados entre políticas y a su vez la medición debe ser cuantitativa y cualitativa, ya que estos últimos valores cualitativos obtenidos son muy significativos.

Este también es un tema no abordado en el instrumental antecedente y al margen de que existen definiciones para hacer Ordenamiento tanto Territorial como Urbano consideramos que la evaluación de Impactos en la etapa de Implementación aporta elementos que no pueden dejar de considerarse:

- Debe ser parte del proceso de Ordenamiento que aunque multisectorial e integrado no es siempre perfecto y se afecta por agentes externos.
- Proporcionar resultados cuantitativos y cualitativos que conduce a efectos positivos y no positivos.
- Es necesario evaluar el grado de correspondencia entre lo previsto y lo logrado
- Constituye un instrumento para lograr cambios en el territorio, en políticas, en su gestión, que debe ser revisado y actualizado.
- Las decisiones toman información con el fin de mejorar y esta debe ser constantemente validada.
- Es importante monitorear con indicadores que controlen los avances, estancamientos y retrocesos de los procesos para su evaluación.

Por ello consideramos 3 etapas que deben ser implementadas metodológicamente en la evaluación de impactos del Ordenamiento en un asentamiento:

- *Evaluación de resultados: Analizar inmediatamente que se apruebe el Plan para garantizar que técnicamente esté planteado lo que tiene que desarrollarse. Esto no se ha realizado en ningún Plan Urbano.*
- *Evaluación de implementación primaria (retrospectiva). A realizar entre los 6 meses y el año de implementado el Plan, lo que nos permite conocer el desempeño y tomar nuevas decisiones para mejorar su relevancia, ajustar sus competencias y determinar desviaciones que inciden en la gestión.*
- *Evaluación de Impactos: A realizar después del primer año hasta 3-5 años según vigencia del mismo permitiéndonos reevaluar permanentemente las determinaciones que se van tomando*

Para ello se hace necesario a nuestro modo de ver la consideración de 3 aspectos:

- *El paradigma del Ordenamiento: Es de aplicación y beneficio relevante para el territorio dirigido a elevar las condiciones de vida de la población y calidad de los recursos naturales y de infraestructura.*
- *Establecer el grupo de personas involucradas en el proceso de evaluación: sistema de información, actor- gestor, expertos.*
- *Como se plantea en la evaluación de impactos del PPOT, apostamos por la evaluación en tres momentos: Al primer año de introducción (posibles adecuaciones del diseño del Plan), al segundo y tercer año (Evaluación retrospectiva de consolidación y favorabilidad) y a partir del cuarto año (Evaluación de desempeño). Esta aún no se ha concluido en el segundo año después de implementado el PPOT, por lo que no tiene resultados.*

Planteamos (de manera teórica sin experimentar) utilizar la técnica del Análisis Estructural como base para la aplicación en este tema, a partir de la experiencia que ya tiene Planificación Física en el uso del MICMAC.

En Gaviña (1996) se plantea la importancia del análisis estructural, la que estriba en el hecho de que la investigación de las variables claves impone una visión global del sistema estudiado, el cual excluye desde el primer momento, la reducción del análisis a pocas variables; tratando de identificar las variables esenciales. El método de análisis estructural tiene como objetivo identificar las variables claves (ocultas o no); así como plantear o fomentar la reflexión acerca de los aspectos contraintuitivos del comportamiento del sistema.

El método representa una herramienta de identificación y reflexión sistemática sobre un problema; ofreciendo la posibilidad de describir un sistema mediante el uso de una matriz que interconecta todos los componentes, logrando una representación lo más exhaustiva posible y permitiendo identificar las relaciones directas e indirectas; así como descubrir nuevas variables en las cuales no se había pensado inicialmente.

Un análisis de expertos puede definir aquellas acciones a considerar por su comportamiento ya medido cuantitativa o cualitativamente (estable, desfavorable, regulador, favorable) a cada política

Del resultado que podría obtenerse se infiere: en que, estamos obteniendo impactos positivos y en que, impactos negativos.

3.3: Tercer Componente: Estrategia de Comunicación:

La Estrategia de Comunicación del SPF debe ser enmarcada en la Planeación Estratégica 2007 – 09 del sistema. En el nuevo escenario se identifican procesos de cambio que hoy subyacen en el país, y en nuestra provincia en particular, se destacan:

1. Los Programas de Informatización.
2. Nuevas formas de comunicación con espacios en TV, radio, Intranet, Comunicación a distancia, sitios web, entre otros.
3. El fortalecimiento de los Sistemas de Gestión de la Calidad.
4. La I + D + I (Investigación-Desarrollo-Innovación) que favorece los roles de las organizaciones.
5. Las Sedes Universitarias Municipales (SUM) y nuevos cursos de formación integral que superan a técnicos, jóvenes y obreros.
6. El Proceso de Perfeccionamiento Empresarial
7. Los Programas de sostenibilidad tecnológica y ambiental.

Esto nos obliga a actualizar, reordenar y realizar un reenfoque de la actividad de comunicación a los públicos actuales y a los nuevos (actores, autoridades, investigadores, expertos, asesores) sobre los instrumentos que elabora el SPF en función de fortalecer el conocimiento sobre las herramientas fundamentales que se aportan y retomar el espacio de dirección, gestión y control del Ordenamiento Territorial y el Urbanismo participativo en todas las escalas y territorios.

La Planificación Física en Cuba surge como actividad el 19 de Mayo de 1960, con objetivos coherentes al proyecto social cubano, encaminados al desarrollo de una economía diversificada y eficiente; así como a la elevación de la calidad de vida de los ciudadanos. El proceso de trabajo se compone de tres actividades fundamentales: el planeamiento físico, proceso creativo para solucionar los problemas de los territorios y los asentamientos en su aspecto espacial; la gestión, que es la vía mediante la cual todos los implicados actúan de forma coordinada para alcanzar lo que se ha propuesto cada Plan; y el control, que es la garantía de que se cumpla lo que establecen los planes, según las determinaciones y regulaciones territoriales y urbanas.

La armonía y correspondencia entre nuestros roles y las actuaciones de los que indistintamente toman decisiones sobre la provincia y sus localidades, debe ser lograda a partir de la demostración de nuestra identidad e imagen perfeccionadas; aspirando a ser percibidos por los distintos públicos como una organización que beneficia la Planificación Territorial y Empresarial para lograr procesos con los mayores niveles de sostenibilidad y eficiencia en primer lugar; así como un alto nivel de contribución a la imagen territorial y urbana y a la identidad de los cienfuegueros.

Ante la incertidumbre aun presente hoy en muchas actividades, el futuro demanda ordenamiento y los públicos deben conocer y ordenar con nosotros, porque el territorio es de todos.

Objetivos que deben ser implementados en el Proyecto de Estrategia de Comunicación:

Considerando las transformaciones y cambios de los públicos en el nuevo escenario y añadiendo el nuevo proceso electoral de los OLPP que corresponde emprender para los próximos cinco años de mandato; donde se eligen nuevas autoridades hasta el nivel de base, **el Objetivo Central de la Estrategia de Comunicación recomendado se refiere a:** Realizar el Diagnóstico de Identidad, Imagen y de Programas de divulgación en proceso; así como elaborar, aprobar y puesta en marcha de los Programas de Comunicación de los diferentes Instrumentos a introducir y de las Áreas del SPF, que permitan dar respuesta y orientación sobre la cultura del Ordenamiento Territorial y el Urbanismo a corto – mediano plazo.

Recomendamos se desarrollen además los siguientes objetivos específicos:

- Fortalecer el conocimiento sobre los Roles de los Instrumentos que elabora, propone, dirige y controla el sistema.
- Lograr una mayor y mejor identidad de todo el sistema divulgando los atributos de nuestros instrumentos y consolidar la imagen a la que podemos aspirar en el periodo.
- Montar el Programa de Comunicación externa que se considera probable realizar en el periodo para cada uno de los instrumentos a introducir y los programas de comunicación interna a las áreas de la DPFF y a las DMPF.

Es muy importante en este proceso conocer ¿Quiénes son los beneficiarios de las acciones del Ordenamiento Territorial y Municipal?

- **Los beneficiarios del Plan de Ordenamiento Territorial Provincial son:**
 - a) El Gobierno Provincial para su conocimiento, actuación y facilitación de las acciones.
 - b) Las Entidades que transforman el Territorio en el uso de la tierra, el agua y el aire, que son usuarios de estos lineamientos y acciones para su planeación estratégica y su proceso inversionista
 - c) Las Entidades que hacen Ciencia y Técnica para las líneas de actuación de la Ciencia y la Técnica que son orientadas.
 - d) Las Entidades proyectistas para elaborar proyectos técnicos, proyectos ejecutivos, Planes de Manejo, entre otros de nivel provincial.
 - e) Los Gobiernos Municipales para utilizar las políticas territoriales, los objetivos y las estrategias en su planeación estratégica trianual
 - f) Las Direcciones Municipales de Planificación Física para utilizar las políticas territoriales, los objetivos y las estrategias en la elaboración del PGM y los PGU como vinculantes con los mismos.
- **Los beneficiarios del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial, son:**

- a) El Gobierno Municipal para su conocimiento, actuación y facilitación de las acciones.
- b) Las Entidades que transforman el Territorio en el uso de la tierra, el agua y el aire, que son usuarios de estos lineamientos y acciones para su planeación estratégica y su proceso inversionista
- c) El Consejo Técnico asesor Municipal para aplicar las líneas de actuación de la Ciencia y la Técnica que son orientadas.
- d) Las Entidades proyectistas para elaborar proyectos técnicos, proyectos ejecutivos, Planes de Manejo, entre otros de nivel municipal.
- e) Los Gobiernos Municipales para utilizar las políticas territoriales, los objetivos y las estrategias en su planeación estratégica trianual.

EL CONTROL

Una manera de realizar el control y seguimiento del Plan de Ordenamiento Territorial es mediante la comparación permanente entre los resultados que se van alcanzando con los esperados en los tiempos previamente establecidos, para detectar posibles desvíos de acciones o recursos que terminen por generar un orden territorial distinto al pactado en dicho Plan. Esto hay que entenderlo en términos de que es conveniente controlar la influencia de algunos actores sociales, que aún después de aprobado el Plan de OT, quieran aprovechar su posición política, económica o social para buscar modificar los alcances del mismo o de algunos de sus proyectos en favor de sus intereses particulares. Sin embargo, esto no hay que entenderlo en términos de inflexibilidad del Plan de OT. De hecho, todo Plan es susceptible de modificarse en la medida en que la realidad vaya planteando situaciones nuevas que afecten sustancialmente su marcha hacia la imagen objetivo buscada, pero dichos cambios deben ser también fruto de acuerdos entre los actores (Méndez, 1990).

Sobre seguimiento y control del plan se plantea

En la elaboración de un plan se definen unos objetivos específicos y las intervenciones para alcanzarlos. En el programa de seguimiento y control se aplica esta lógica en sentido inverso: se estudian los resultados que producen las acciones concretas y la medida en que se cumplen los objetivos específicos planteados.

Por tanto, el seguimiento y control de un plan («monitoring»), se refiere a la recolección, registro, análisis, e interpretación de los datos sobre la materialización de las previsiones del plan y sobre sus efectos, así como su transmisión a los responsables con poder de decisión. Se trata, por tanto, de conocer y comunicar lo que realmente se materializa del plan y los efectos intermedios y finales que produce a la luz de las metas (objetivos cuantificados en magnitud y en tiempo) y de los objetivos a largo plazo que se desea alcanzar.

Esta tarea puede estar encomendada al ente gestor, cuando existe, o a una comisión de seguimiento creada al efecto, con funciones de control, la cual ha de evaluar dicho comportamiento del plan en términos de:

- ~ Aproximación a la trayectoria planeada.

~ Estimación de la conveniencia de introducir acciones en caso de alejamiento de lo previsto.

~ Estimación de la conveniencia de modificar o no dicha trayectoria prevista.

Cada plan requiere su propio sistema de seguimiento, pero con carácter general, en todos ellos ha de estar prevista la vigilancia de la ejecución material, la eficacia en el avance hacia los objetivos, la eficiencia con que se logren los resultados y el impacto global de lo que se va ejecutando:

~ El seguimiento de la *ejecución* incluye las tareas, técnicas y administrativas, a realizar periódicamente para conocer en todo momento la materialización del plan.

~ La *eficacia* del plan se refiere a la relación entre lo realizado y lo previsto (por ejemplo, kilómetros de carreteras construidos/kilómetros de carreteras previstos); también puede aplicarse a la relación entre resultados conseguidos y esperados.

~ La *eficiencia* se refiere a las realizaciones y los resultados obtenidos en relación con los recursos movilizados; por ejemplo Coste de kilómetro construido/Coste de kilómetro, previsto.

~ El *impacto* se refiere a la consecución de los objetivos intermedios y finales o a largo plazo y en general a todos los efectos del plan sobre el sistema territorial.

Con los datos obtenidos, y a la vista de los objetivos, se podrán adoptar las medidas para perfeccionar la ejecución del plan o revisar y modificarlo los objetivos en términos de los efectos de plan sobre el sistema.

De acuerdo con lo anterior, el seguimiento comprende dos tipos de actividades:

~ Las relacionadas con los datos: medición, recolección, registro, procesamiento y análisis.

~ Las relacionadas con la transmisión de la información a los organismos y agentes socioeconómicos encargados de la gestión del plan así como a la población afectada.

Indicadores para la gestión

Para valorar los resultados y el cumplimiento de los objetivos planteados se utilizan *indicadores*; por indicador se entiende la señal, elemento o expresión que se adopta para *medir* la materialización del plan y sus resultados, cuya necesidad se justifica porque no se puede controlar ni gestionar lo que no se mide.

La selección de los indicadores es una labor esencial en el diseño del programa de seguimiento y control, así como de la evaluación «ex post» del plan. Los indicadores pueden ser directos cuando lo que se desea medir es cuantificable: por ejemplo tiempo de desplazamiento entre dos localidades, e indirectos cuando no existe unidad ni método de medida para aquello que se desea medir: por ejemplo la mejora de la calidad de vida de los habitantes de una comarca.

En cuanto a los aspectos a medir, los indicadores pueden ser:

- De realizaciones: se mide a través de la diferencia que existe entre la realización de una determinada actuación y la meta u objetivo específico esperado. Por ejemplo, Has de bosque mejoradas, número de beneficiarios, etc.
- De impacto o de resultados: miden los efectos directos o inmediatos y finales; a su vez puede ser:
 - De impacto específico: o medida del resultado que las acciones realizadas han permitido lograr.
 - De impacto global que los objetivos específicos alcanzados han ayudado a obtener, en relación con el objetivo global establecido por el plan. Este impacto sólo podrá medirse con métodos más complejos y una vez concluida la intervención.

Y ser de naturaleza monetaria (reducción de costes, incremento de renta) o no monetaria (incremento de cantidad y calidad de las aguas depuradas).

El análisis de impacto requiere establecer relaciones de causalidad mediante grafos o matrices de relación causa efecto y conocer la tendencia de evolución del sistema en cuanto que el impacto mide la diferencia entre la evolución si no se interviene —sin plan— y la evolución con la intervención establecida por el plan: para ello es preciso generalmente recurrir a encuestas a la población afectada, a los gestores del plan y a expertos independientes.

A su vez, los anteriores pueden ser:

- De eficiencia: se refiere al cumplimiento de las metas en cuanto a la calidad, cantidad y plazo programado en relación con los medios utilizados o movilizados (metas frente a los medios utilizados), pueden venir expresados en cualquier tipo de medida pero normalmente se hace en términos de costes monetarios, por ejemplo coste por unidad mejora.
 - Eficacia: se refiere a la relación entre los medios utilizados y la realización de los objetivos, es decir, mide lo que se ha conseguido frente a lo que se pretendía.
 - Por último, los indicadores se pueden referir a los diferentes aspectos objeto de análisis, y así puede haber:
 - Indicadores sociales, por ejemplo; porcentaje de población beneficiada, entre otros.
 - Indicadores económicos, por ejemplo costes, ingresos, entre otros.
 - Indicadores ambientales que, a su vez, se clasifican en:
 - Indicadores de *presión*, por ejemplo cantidad de personas que visitan un recurso natural o cultural, demanda de suelo urbanizable, CO₂ que se vierten a la atmósfera, etc. Describen las presiones de las actividades humanas sobre el medio ambiente, incluyendo la calidad y cantidad de los recursos naturales. Se puede distinguir entre indicadores de presión directa e indicadores de presión indirecta.

(VER ANEXO # 14)

La selección de los indicadores es una labor esencial en el diseño del programa de seguimiento y control; para seleccionarlos hay que considerar que deben ser capaces de señalar los cambios de tendencia en el medio, preferiblemente a corto plazo, deben estar formados por variables de fácil obtención, comprensión y medida, directamente observables, cuantificables siempre que sea posible, deben

abarcAR todos los aspectos esenciales del tema analizado, y por último, deben ser eficientes en términos de coste y de capacidad para transmitir la información que se desea. Esta debilidad hoy, hay que superarla reanalizando los indicadores en lo que el autor de este resultado plantea deben ser revisados con la aplicación del Modelo PER, en su totalidad.

Finaliza las previsiones de gestión definiendo señales de alerta en diversos grados, cuya función consiste en poner en guardia a los gestores sobre incumplimientos graves en la materialización del plan o en la consecución de sus objetivos, que obligarán a tomar medidas para corregir y reorientar la trayectoria seguida.

Cuando la evaluación del comportamiento del Plan de OT señale que los resultados alcanzados se alejan de los objetivos y metas previamente establecidos en él, o bien se evalúe la conveniencia de modificar dicha trayectoria prevista, entonces se procederá obligatoriamente a la revisión y actualización de dicho Plan.

A partir de los reportes que se implementen sobre las salidas y consultas de gestión o del control por el medio facilitador (Programa de computación) que se escoja es viable obtener:

- El nivel de ejecución de cada Estrategia - Acción.
- La evolución del sistema de indicadores de medición de cada actividad.
- Las transformaciones del Ordenamiento de cada Ámbito priorizado
- La toma de decisiones en cuanto al alcance o no de los Objetivos y Estrategias.
- Las decisiones de modificación o no de las políticas y objetivos trayectorias aprobadas.
- El informe – mapa de control, valoración y recomendaciones de la ejecución y transformación por Ámbitos y Entidades, entre otros.

Todo Plan es susceptible de modificarse o no en la medida en que la realidad vaya planteando situaciones nuevas que lo afecten, por lo que necesariamente hay que controlarlo.

Una buena práctica de control es el desarrollo de consultas de gestión a los diferentes procesos que lo involucran y a los indicadores de control, cuantitativos y cualitativos; para el desempeño de las Estrategias y acciones a llevar a cabo.

Existen diferentes vías para realizar el control a través de las consultas de la gestión e indicadores:

- La evaluación cualitativa de superposición de mapas e informes resultantes de diferentes estudios posteriores relacionados con el Plan en ejecución.
- Las decisiones por los Coordinadores de Políticas y Estrategias de modificaciones de las trayectorias aprobadas.
- La toma de decisiones en los chequeos del Comité Coordinador.
- La evolución de los indicadores de control de cada actividad, anualmente y su comparación con los esperados. La aplicación de medios facilitadores, mediante

programas de computación, nos permite realizar una trayectoria anual de los Indicadores de control cuantitativos seleccionados.

- Los propios informes de control.

3.4: Cuarto Componente: Sistema y Tecnología de la Información Territorial.

La gestión de la información se va convirtiendo en un factor que permitirá un mejor conocimiento de la realidad, una gestión más eficiente de los recursos y facilitará un desarrollo sustentable, para lo cual debe apoyarse en un sistema de indicadores útiles y confiables.

El desarrollo de un sistema de información sobre sostenibilidad tiene por objeto suministrar herramientas para analizar la evolución pasada, las tendencias futuras y para hacer el seguimiento de las transformaciones en materia económica y social sostenible. El sistema de información puede ser una herramienta fundamental en el establecimiento de relaciones entre los cambios, las estrategias y las políticas.

La Información es algo que siempre ha parecido muy complejo y actualmente en el nivel oficial la única estadística que se obtiene a nivel de asentamientos poblacionales y entornos dispersos es de los censos de población y viviendas (1970,1981,2002) y en los levantamientos que se realizan por los Centros Municipales de Información Territorial (CEMITER) de Planificación Física en ese nivel según los objetivos y criterios de medidas planificados anualmente, siendo más críticos a nivel de ecosistemas como el de la montaña donde se recoge escasa información.

Para el caso que mostramos, los resultados obtenidos han sido a partir del censo 2002, levantamientos con que cuenta la Dirección Municipal de Planificación Física de Cienfuegos para el plan elaborado 2001-2003 y levantamientos y diagnósticos con que cuenta el Presidente del Consejo Popular; así como estimados a partir de informaciones colaterales.

La Guía Metodológica para el Sistema de Información Territorial elaborada y aprobada en el Instituto de Planificación Física en el año 2001 determina que el sistema de Información es “un conjunto de elementos interrelacionados, hombre, información, medios técnicos, métodos y procedimientos, cuyo funcionamiento está orientado al cumplimiento del objetivo de satisfacer las necesidades informativas de la dirección en cuestión sobre determinados territorios y para la toma de decisiones”

En esta Guía Metodológica se reconoce que la demanda de información no permanece estática, de hecho ha cambiado grandemente en los últimos años. El factor que más ha influido en este cambio ha sido la política existente en el país para la introducción de la tecnología de la información. Aumento que se ha reflejado en equipamientos de (Hardware); progresivamente más potentes y de fácil uso y Programas (Software); cada vez más adaptables a las necesidades del usuario, permitiéndoles realizar con facilidad un gran abanico de tareas, incluyendo complejos análisis con sus correspondientes informaciones gráfica y cartográfica.

La demanda de la información a los Centros de Información Territorial, parte de una serie de usuarios tradicionalmente interesados en utilizar la Información Territorial; agentes que pueden segmentarse en los siguientes grupos:

- Departamentos Técnicos del Sistema de Planificación Física
- Organismos de la administración Central del Estado
- Órganos Locales del Poder Popular
- Presidentes del Consejo Popular.
- Delegados de las Circunscripciones.
- Empresas y Entidades Estatales o mixtas
- Universidades e investigadores
- Organizaciones Internacionales
- Medios de Comunicación Masivas
- Particulares o Públicos.

Por lo tanto los Centros de Información Territorial, deben trabajar para identificar y presentar una oferta que se adapte a las necesidades de cada demanda; al mismo tiempo deben desarrollar un proceso investigativo de cómo la información territorial puede formar parte de la comunidad, es decir, salir a la calle; donde la información sobre el planeamiento sea socializada, tenga un carácter de servicio público y participativo. Otro factor es el Humano, ofreciendo una atención personalizada ante aquellas demandas de los usuarios, adaptando continuamente el sistema de información territorial y sus indicadores a la realidad cambiante y extendiendo el alcance del sistema de información territorial, más allá de las fronteras de nuestra entidad, estableciendo conexiones para intercambiar información con otras instituciones.

3.4.1: Plan Informativo.

En el dominio contextual del Modelo, dentro del SIT es básico el sistema de indicadores para la evaluación de la gestión, el control y los impactos.

Según Guardiola (1998) el diseño de un sistema de indicadores se fundamenta en la operacionalización de un concepto o conjunto de conceptos en términos de medición con un propósito determinado: En el caso que nos ocupa, se plantea la necesidad de evaluar variables relativas a la gestión y el control del Ordenamiento Territorial. Como lo sugiere su sentido etimológico, los indicadores son un conjunto de indicios o señales, que constituyen medidas indirectas, de aspectos cuantificables o no. Por tanto un indicador es una relación entre variables cuantitativas y cualitativas que permite observar la situación y las tendencias de cambios generales en relación con los objetivos o metas previstas e impactos esperados.

Para Nieto (2005) los indicadores son útiles para varios fines: Evaluar la gestión; identificar oportunidades de mejoramiento; adecuar a la realidad objetivos, metas y estrategias; sensibilizar a las personas que toman decisiones; tomar medidas preventivas a tiempo; comunicar ideas, pensamientos y valores de una manera resumida: "medimos lo que valoramos y valoramos lo que medimos".

Indicadores cuantitativos y cualitativos que fueron definidos en Cienfuegos

En los instrumentos concebidos para el Ordenamiento hasta la fecha, se ha trabajado en Indicadores generales de Ordenamiento considerados integralmente para los diferentes subsistemas de estudio y etapas, pero nunca se han desagregado indicadores de control para dar seguimiento al Plan anualmente o en un período inferior de tiempo. Recientemente en el marco metodológico del Ordenamiento a nivel Provincial se ha propuesto un Grupo de Indicadores que pueden ser evolucionados en períodos de tiempo corto a partir de las Estadísticas y cierres de los Organismos en cada nivel ya sea provincial, municipal, empresarial y a nivel de Unidades Administrativas.

En el nivel del PPOT y en el entorno de los municipios es posible lograr también un Sistema de Indicadores que siendo previamente propuestos, recolectados y aprobados; atendiendo a las características de cada localidad, pueden ser procesados y con ello procurar elementos que permitan ver qué acciones se cumplen, cuáles hay que modificar, qué es necesario incluir, qué aportan al desarrollo, qué nuevos indicadores hay que tener en cuenta, entre otras medidas.

El sistema de indicadores es de gran importancia a la hora de la toma de decisión, para valorar la situación actual y la gestión de las acciones y políticas, su fácil obtención y confiabilidad es lo que constituye la base de una buena gestión en la toma de decisiones.

Para la selección de los indicadores se utilizó el Modelo Presión-Estado-Respuesta; siguiendo los siguientes pasos:

Primer Paso

- Definición de los objetivos y metas de los indicadores Presión Estado Respuesta.

Se analizó el banco de problemas que afectan el territorio, tanto medioambiental-económica y social, así como las políticas de desarrollo de los Planes de Ordenamiento Territorial y los actores que tienen incidencia en la vida económica y social del territorio.

- Estructura analítica.

Se revisaron indicadores internacionales (Indicadores de OT de México, de otras provincias cubanas, Índice de desarrollo humano, Agenda 21, PNUMA, Milenio) y otros así como los utilizados en el sistema de estadística nacional y por cada uno de los actores implicados, los que se propusieron para su valoración por los expertos.

- Investigación y desarrollo.

A partir de la información inicial se agrupó la propuesta de indicadores y a través de una selección de expertos se definieron los más representativos a partir de los cuales se definió los de resultados del Plan.

- Propuesta de Indicadores

Se tomaron las propuestas realizadas por organismos como: Universidad de Cienfuegos, DEP, CITMA, Organismos Económicos básicos, Organismos sociales, con validez científica y representatividad.

- Revisión pública

Se presentaron al grupo de expertos creado oficialmente en la provincia para el PPOT y al Grupo de Ordenamiento Nacional del IPF.

Segundo Paso.

1. Identificación del enfoque.

El enfoque utilizado es socio económico sostenible, con la utilización de el método Presión Estado Respuesta basado en el concepto de que las actividades humanas ejercen presión en la transformación y desarrollo socio económica sostenible; todo lo que se traduce en cambios de la calidad y cantidad de recursos y servicios (estado),

2. Marco Temático

Los problemas socio económicos fueron identificados y analizados como punto de partida para el desarrollo de los indicadores, según la problemática y las políticas definida en los Estudios de Ordenamiento Territorial por el grupo de expertos que elaboró el Plan.

- Sistema físico ambiental.
- Sistema económico productivo.
- Sistema de asentamientos humanos. La población y su desarrollo social
- La infraestructura regional.

La información se presenta de forma intersectorial según las variables claves seleccionadas; dando respuesta al desarrollo sostenible con visión de futuro.

Tercer Paso

Resumimos de forma integral la problemática actual y su incidencia en el futuro deseado teniendo en cuenta factores medioambientales (economía-sociedad), su comportamiento y significado. Estas respuestas se integran en la actividad humana como fase consecutiva del desarrollo sostenible.

Selección de expertos.

Para la selección de los indicadores se utilizó un grupo de expertos, los cuales se seleccionaron a través de método TZ combinado; realizando los siguientes pasos:

1. Concepción y Organización: Se elabora el problema (este naturalmente puede ser categóricamente muy diverso) en términos holísticos, y se le presenta al grupo de candidatos.
2. Selección del listado de candidatos posibles: compuesto por especialistas en la actividad con vista a la conformación última del grupo de expertos.
3. Confección del listado de candidatos posibles: Se basa en señalar los nombres de los profesionales y técnicos que usted considera expertos en indicadores de gestión y en el desarrollo local del territorio a estudiar. Con las respuestas obtenidas se confecciona el listado de candidatos posibles a los cuales se les entrega la formulación del problema para su estudio. Estructuración del listado de candidatos posibles: A los especialistas que forman parte el listado de candidatos posibles se les requiere lo siguiente: señale los dos miembros de este listado que

según su opinión poseen conocimientos significativos acerca del problema formulado.

4. Con las respuestas recibidas, se construye una matriz de elecciones de determinación del nivel de competencia de cada especialista en el problema considerado seleccionado en primera y segunda opción.

La primera propuesta que se ha elaborado para el control del Ordenamiento de un instrumento como es el PPOT, en principio se aprobó en el marco del grupo de expertos, después en Consejo Técnico de la Dirección Provincial de Planificación Física, el que con posterioridad es sometido a consulta del Consejo Científico del Instituto de Planificación Física – Ministerio de Economía y Planificación. Esta primera idea ha sido aprobada, aunque aun continúa su investigación; atendiendo a las características de las diferentes provincias del país y a la atención hacia la reducción creando índices que agrupen estos indicadores. Así contamos con Los siguientes:

RESULTADOS DE LA DINAMICA DE LOS INDICADORES PROVINCIALES DE GESTIÓN y CONTROL.

En el marco de lo considerado hasta la fecha en gestión y control del ordenamiento, se definieron preliminarmente 52 indicadores representativos de las variables básicas. En esta ocasión se compara el cierre 2004 del PPOT con el año 2005 (primer año de implementación). En la tabla se muestra esta aproximación: (VER ANEXO # 15)

3.4.2: Formas de Control.

Al cabo de dos años de aprobado el Plan de Ordenamiento Territorial Provincial y en proceso de implementación aun, se ha logrado apoyo y seguimiento por el CAP, logrando en este periodo rendir cuenta en tres ocasiones, con lo cual se activa y a nuestro modo de ver se fortalece, la introducción de las políticas generales, las estrategias y acciones del mismo.

Se muestra en la tabla el resumen del estado de las Estrategias a corto plazo, controladas mediante entrevistas con los responsables de mas mismas y coordinadores de políticas (VER ANEXO # 16)

3.4.3: Tecnología de la Información:

Los Instrumentos facilitadores de la Gestión, el Control y la Evaluación de Impactos.

Estos instrumentos han sido muy limitados y no concebidos en una instrucción metodológica.

La experiencia de referencia utilizada en el Ordenamiento Provincial se relaciona con:

- Entrevistas a organismos actores y autoridades
- Rendición de cuenta a autoridades.
- Elaboración de informes casi siempre cualitativos sobre el desempeño del Ordenamiento.
- Convenios de indicadores con la OTE

Otra experiencia en el caso del nivel Provincial en Cienfuegos es la relacionada con un Programa Computarizado sobre el visual Basic en un Sistema de Gestión de Bases de

Datos para procesar grandes volúmenes de información sobre la gestión del planeamiento en todos los niveles y su control, con el que se obtiene a partir de esta base, reportes de salida literal y gráfica sobre la gestión y el control, el que puede ser aplicado en el nivel municipal.

Se propone metodológicamente incluir como elementos facilitadores básicos:

- El sistema de Indicadores de Control que permita comparación con el nivel municipal, provincial y normas o regulaciones existentes en el país.
- Concepción de Encuesta: Guía codificada a informantes claves y ciudadanos que en sus resultados permita en diferentes momentos valorar la percepción sobre el desarrollo de su ámbito territorial.
- Concepción de Entrevista: Guía codificada a líderes formales que permita en diferentes momentos fundamentar la problemática (relación causa - efecto) del resultado cuantitativo y cualitativo.
- Preparar Guía para elaborar informes y rendición de Cuentas a Grupo de Expertos, Junta Coordinadora de la localidad, Consejo de la Administración Municipal (CAM), entre otros.

El aspecto teórico fundamental del Sistema de Gestión de Bases de Datos es que se montó sobre un Modelo de Entidad – Relación (ER), el que es uno de los modelos mas populares que se manejan, basado en una representación del mundo real en el que los datos se describen como entidades, relaciones y atributos; siendo su principal virtud generar a partir de él una base de datos normalizada.

El Programa incluye todos los Reportes que genera el Sistema, según las salidas consideradas necesarias; donde es posible ordenar e imprimir los datos con el formato deseado, aplicando las posibilidades de diseño que brindan los Reportes basados en las consultas realizadas. Estos Reportes constituyen las salidas para cualquiera de los instrumentos de planeamiento y tan variados como consultas elaboremos.

Así es posible lograr Reportes por:

- Opciones Estratégicas.
- Por Estrategias
- Por Acciones principales.
- Por Responsables, Controladores, entre otros.

3.5: Quinto Componente: Estrategia de Supervisión y Monitoreo.

La adopción de una estrategia de supervisión y monitoreo para las políticas territoriales y el plan de acción que las desempeña para lograr el OT planeado es una decisión estratégica del sistema de la planificación física en el marco del ambiente de control.

Así el monitoreo permanente incluye actividades de supervisión realizadas de forma constante por el grupo ejecutivo ^{y/o} por todo el comité coordinador las que tiene en este componente el objetivo central de vigilar el cumplimiento de las acciones planeadas que desempeñan las estrategias y los objetivos; pudiéndose evaluar con ello finalmente el cumplimiento de las políticas territoriales aprobadas.

La modalidad de supervisión puede desarrollarse a través de diferentes herramientas de control en actividades continuas o con evaluaciones parciales:

Las actividades continuas generan respuestas dinámicas en las circunstancias reales ya que obtienen evidencias de que el sistema de control funciona.

Las evaluaciones puntuales con herramientas como: encuestas, talleres, rendición de cuentas (generalmente una vez al año) deben producirse o ser programadas a partir de la evaluación de riesgos e impactos y de los resultados de las actividades de supervisión continuas.

Para ambas modalidades se aplicará la integración y conciliación de los indicadores seleccionados actualizados para el control.

El grupo ejecutivo que también desempeña el ambiente de control para lograr una eficiente y eficaz estrategia de supervisión y monitoreo debe ajustarse razonablemente a:

- Conformar mediante cronograma el plan de actividades de supervisión y monitoreo, donde se logre seguimiento a los productos controlados.
- En el grupo ejecutivo seleccionar uno o dos especialistas vinculados directa o indirectamente al OT para realizar las funciones y documentar las actividades de supervisión y monitoreo.
- Capacitar a estos especialistas para que alcancen un nivel de profesionalidad alto como auditores del OT.
- La documentación resultante con acciones preventivas y correctivas acerca del cumplimiento o no de las acciones, de la conveniencia de modificarla, cancelarla y/o elaboración de nuevas acciones.
- La aprobación por el consejo de dirección de las consideraciones elevadas a éste por el auditor seleccionado para ello en el grupo ejecutivo se comunicará al comité coordinador y éste establecerá los mecanismos que permitan implementar lo acordado, superar la problemática encontrada y mantener el seguimiento a cada estrategia territorial las que estarán directamente vinculadas al sistema de gestión de la calidad (SGC) en proceso de implementación en el SPF a través de las ISO 9000, 9001 y 9004 como parte del enfoque basado en procesos que tiene el OT.

Sobre la base de esta afirmación la dirección responsable de cada estrategia auditada debe asegurarse de que se realicen las acciones recomendadas para eliminar las inconformidades detectadas y sus causas donde las actividades de seguimiento deben incluir la verificación de las acciones tomadas y el informe de los resultados de la verificación; proceso que se controlará hasta tanto se cumpla las determinaciones del PPOT o en su defecto los PMOT.

3.6.- Legalidad del Modelo y Normas generales propuestas para la aplicación del Modelo Institucional.

Los aspectos legales – institucionales del Plan están en correspondencia con la legislación aprobada para el Ordenamiento Territorial en Cuba, que se inserta en lo legislado por la Ley en el decreto ley 21 “Reglamento de la Planificación Física” y en el Acuerdo 1356 del Consejo de Ministros.

Los actores se corresponden; independientemente de la escala de los estudios, tanto en la participación institucional como ciudadana, con los aspectos que le compete en las consultas públicas, en grupos o comisiones de trabajo para las alegaciones, consideraciones, sugerencias y propuestas por parte de los mismos y de la población, con:

- Autoridades, Especialistas y proyectistas del SPF que los elabora, los presenta a aprobación y los gestiona y controla.
- Con los beneficiarios del PPOT, de los PGM, de los PGM, de los PGOU, de los Planes Especiales y Parciales y de otros Estudios y Proyectos, incluida la actividad de la defensa en los niveles correspondientes.
- El GOBIERNO PROVINCIAL y DE LOS OCHO MUNICIPIOS hasta el nivel de los presidentes de Consejos Populares e incluso delegados.
- Los Organismos Globales de Planificación y Regulación en el nivel provincial y municipal para los presupuestos, salarios, fuerza de trabajo, reguladores ambientales y otros: DPEP, MINREX, DPFP, DPT, BNC, CITMA, ENTRE OTROS.
- Empresas y Entidades que transforman y desarrollan el territorio de la provincia, de los municipios o partes de éstos y de los asentamientos; fundamentalmente de Organismos de los OACE y OLPP: MINAGRI, MINAZ, MINBAS, SIME, MINIL, MITRANS, MINTUR, MINAL, OBE, ETECSA, DPRH, DPV, MINCUL, MINSAP, MINED, INDER, ENTRE OTROS.
- Las Instituciones que hacen Ciencia: Las Universidades e investigadores e innovadores de otras Instituciones.
- La población con su representación ciudadana en lo fundamental: líderes formales, informantes claves y población seleccionada según el caso a investigar.

El Ordenamiento debe lograr:

a. Compatibilidad jurídica con lo legislado.

b. Viabilidad socioeconómica en la conciliación con los Organismos: Oportunidades para los usos en los territorios, empleos, satisfacción de necesidades de población, rotura de inercias, entre otras.

c. Viabilidad ambiental: Propuestas que se fundamentan en un desarrollo sostenible acorde a la legislación ambiental.

Los Ámbitos del Ordenamiento Territorial tienen una fuerte significación en Cuba; tanto por las funciones político- administrativas locales como por constituirse por lo general en espacios donde la población realiza las funciones principales de empleo, servicios y

transporte; por lo que una adecuada gestión y control del Plan en estos ámbitos garantiza procesos de transformación y desarrollo con mayor equilibrio y equidad.

El Modelo propuesto fundamenta la necesidad de perfeccionar la actual Guía Metodológica para la elaboración de los Planes Provinciales de Ordenamiento Territorial en la cuarta Fase definida para el ordenamiento en este nivel: **La fase de implementación: gestión y control del Plan.** Así determinamos que:

Artículo 1: El Modelo tiene la naturaleza de Diagrama técnico- organizativo para elaborar la nueva Guía Metodológica del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, dispuesto en las disposiciones especiales del Decreto Ley No 21 del Consejo de Ministros, de 1987 sobre “El Reglamento de la Planificación Física”.

Artículo 2: Finalidad del Modelo: El Modelo tiene como finalidad de acuerdo con las disposiciones especiales primera y segunda del Decreto Ley No 21 del Comité Ejecutivo de Consejo de Ministros: “Reglamento sobre Planificación Física” de contribuir a la nueva Guía Metodológica para la elaboración del PPOT a partir de la experiencia realizada en Cienfuegos con el Plan de Ordenamiento Provincial aprobado en el 2005, con un nivel medio actual de implementación.

Artículo 3: Objetivo General: El Modelo: Es el Diagrama Institucional de referencia para la nueva Guía, para procurar un Plan que contribuya con mayor efectividad al Desarrollo Territorial y Empresarial de los ámbitos del entorno de cada provincia.

Artículo 4: Enmarcamientos para Entornos Regionales. Los Entornos Regionales en que se apliquen los elementos que se incorporan en el Modelo, y la actual guía deben estar establecidos y aprobados por el Consejo de la Administración Provincial a propuesta del grupo de expertos de la DPPFF y del actor - gestor provincial o en su defecto de no estar aprobado, a propuesta del Vice Presidente del CAP que orienta y asesora el Programa de Ordenamiento Territorial.

Artículo 5: Efectos: Las determinaciones de este Modelo vincularán tanto al Sistema de la Planificación Física como a las Entidades que participarán en la elaboración de la nueva Guía Metodológica

En el Acuerdo 1356 del Consejo de Ministros, en su Anexo No 2 sobre funciones y atribuciones de las Direcciones Administrativas de la Administración Local; específicamente en las funciones y atribuciones de la dirección Provincial se plantea en la No 8 y 9 “ La elaboración de la información necesaria que no se obtiene de otras instituciones y realizan las investigaciones necesarias para desarrollar, profundizar y actualizar los problemas del Ordenamiento de Ámbitos Supramunicipales; así como los enfoques, conceptos, métodos y técnicas”... por lo que este **Modelo tendrá carácter de Norma, Directivo y de Lineamientos** con las siguientes incorporaciones:

- a) Las Directrices son determinaciones vinculantes en cuanto a sus fines por lo que se plantean en este carácter:
 - La determinación del Modelo Territorial por el que se apuesta aprobado por el Consejo de la Administración Municipal.

- La definición del actor- gestor representante del Plan de Ordenamiento en primera instancia y de los procesos de desarrollo provincial con posterioridad.
 - La definición de los ámbitos con condiciones adversas, especiales con incompatibilidades de uso u otras causas o efectos indeseados, en los que con prioridad interviene el Ordenamiento Territorial.
 - La evaluación de impactos en sus tres etapas.
- b) Las normas son determinaciones de aplicación directa y vinculantes para los procesos de control y evaluación de impactos, planteándose en este carácter:
- La determinación de los Indicadores de Gestión y Control.
 - El Sistema de Información Territorial.
 - Los instrumentos facilitadores de la gestión, el control y evaluación de impactos.
- c) Los Lineamientos o Recomendaciones son de carácter indicativo, dirigidos al grupo de expertos que perfecciona el instrumental metodológico, los que en el caso de apartarse de los mismos debe justificarse de forma expresa y demostrar la utilidad de la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos del modelo. En este carácter planteamos:
- Referencias en el marco metodológico sobre sistemas de control y evaluación de impactos.
 - Variables de proceso que resultan para el análisis posterior de Variables Claves y de Escenarios.
 - Determinación de Variables Claves para la evaluación de Impactos a través del Análisis Estructural.
 - Salidas de Gestión y control del Plan en función de las necesidades.

Artículo 6: Documentación que aporta el modelo: El Modelo aporta elementos teóricos, evaluativos del PPOT de referencia, la propuesta de diagrama técnico- organizacional a desempeñar y el documento para su legalización; así tenemos:

- a) **Capítulo I:** Marco Teórico y Conceptual.
- b) **Capítulo II:** Diagnóstico sobre el alcance e implementación del Ordenamiento Territorial actual. El caso de Cienfuegos.
- c) **Capítulo III:** El Modelo de Gestión Institucional propuesto para una buena implementación y control del Ordenamiento Territorial.
- d) El documento Acuerdo del CAP que somete a legalización el Modelo y sus normas generales propuestas para la aplicación.

Artículo 7: Programación de la Implementación del Modelo:

- a) Aprobación por el Consejo Técnico de la Dirección Provincial Planificación Física Antes de presentar a la Universidad.
- b) Presentación de tesis de Maestría en dirección: “Propuesta de un Modelo Institucional para la Gestión y control del OT”. Curso Académico 2007-08.
- c) Elevar por la vía del Consejo de Dirección de la DPPF al Consejo de Dirección del IPF el Modelo; para que sea analizado, en lo fundamental, las directrices

propuestas para la gestión del Desarrollo Territorio: Tres meses después de la presentación a la Universidad.

- d) En el Grupo para el SGC del SPF: Antes de presentar a IPF
- e) Aplicación al Perfeccionamiento Metodológico por el Sistema de la Planificación Física: A partir de ser organizada la actualización del sistema metodológico por el IPF.

Artículo 8: Vigencia, revisión y ajustes del Modelo: El Modelo tendrá vigencia hasta que concluya el perfeccionamiento del Instrumental Metodológico para los Estudios de Ordenamiento Provincial y adoptará para su propio perfeccionamiento las sugerencias de los consejos y tribunales revisores.

- a) El Modelo será revisado por el autor y grupo de expertos colaborador y el consejo técnico de la Dirección Provincial Planificación Física en los términos de un año posterior a las sugerencias emitidas, en las recomendaciones de los consejos y tribunales revisores.
- b) Cuando transcurran los años programados para Perfeccionamiento Metodológico, se emitirá un informe final, donde se fundamente el grado de cumplimiento de las previsiones perfeccionadas, ajustadas y/o fortalecidas por las recomendaciones de los consejos y tribunales revisores.
- c) No se consideran modificaciones al Modelo, los ajustes resultantes de su introducción, desarrollo y ejecución en el perfeccionamiento metodológico.

Artículo 9: Gestión y Seguimiento: El desempeño del Modelo contará con:

- a) Con la información anual del Comité de Control a través de los dos Grupos que lo gestionan, creado a partir de la aprobación de la Tesis, se evaluará el nivel de gestión y control del OT.
- b) Gestión y Seguimiento por el Consejo Técnico de la Dirección Provincial Planificación Física de Cienfuegos con la movilización del autor del estudio y del grupo de expertos creado al efecto, según lo legitimado en el Acuerdo No 3435 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros de 1999 en su Anexo No 1, sobre Funciones y Atribuciones de la Dirección Provincial Planificación Física en la No 13 y 14: "Investigaciones,... sobre enfoques, métodos y técnicas y actividades científico técnicos para el perfeccionamiento de los instrumentos de Ordenamiento Territorial y Urbano del nivel Provincial y Municipal"; se convoque a partir de lo programado en el Artículo 7.
- c) La finalidad del seguimiento por el Consejo Técnico de la Dirección Provincial Planificación Física será la coordinación para la realización de las acciones previstas y sin perjuicio de las competencias atribuidas a los diferentes Consejos, Tribunal y Grupo de Expertos Metodológicos del Sistema de la Planificación Física; velar por el cumplimiento general de las previsiones del Modelo; así como conocer los convenios y gestiones necesarias para adoptar medidas pertinentes para su mejor desempeño.

Artículo 10: Informe de Seguimiento: Anualmente se realizará un informe de Seguimiento por parte del Consejo Técnico de la Dirección Provincial Planificación Física, el autor y expertos de Consejos Revisores (incluido el Grupo Gestor de Calidad) convocados, en el que se analizará el grado de ejecución e introducción del Modelo por el Comité de Control; proponiendo las medidas para un mejor cumplimiento y determinando la conveniencia de nuevas incorporaciones, entre otras actividades especiales a partir de su introducción.

3.7.- Expectativas sobre la Gobernabilidad y Toma de Decisiones a partir del Modelo Institucional de Gestión y Control.

La existencia de grupos de trabajo para la gestión y control es una vía para la implementación de un Sistema de Gestión propuesto; facilitando a los directivos un marco de referencia para traducir las políticas de desarrollo en un conjunto coherente de indicadores y constituyendo un cuadro de mando equilibrado e integral

Para el caso que nos ocupa incorporamos un diagrama de influencia del Plan de Ordenamiento para su gobernabilidad para que los grupos de gestión elaboren acciones proactivas y no reactivas en la toma de decisiones, debilidad existente hoy al no contar con visión común y consenso e integración en la concepción de que para que haya un desarrollo sostenible, es necesario un accionar con Organización, seguimiento, actualización y adecuación; donde tenemos la responsabilidad histórica de preparar el Ordenamiento desde el presente con el análisis de las acciones del pasado y contar con el camino de las políticas, estrategias y acciones del PPOT como instrumento rector.

El fin último del proceso de gestión del PPOT es contribuir a la gobernabilidad en los territorios.

La diversidad de actores y recursos que intervienen en el diseño, gestión y cumplimiento de políticas públicas, reclaman la participación creciente de un conjunto de factores, partiendo del papel del estado en primer lugar, de las organizaciones sociales y del sector empresarial, lo que incrementa la capacidad de gobernar en la evaluación, regulación y control de las mismas. (VER ANEXO # 17)

El Ordenamiento Territorial unido a una eficaz valorización de la Identidad, sugieren un enfoque participativo. El cómo lograrlo, no depende solamente de un estilo de dirección participativo y democrático en la toma de decisiones; requiere del empeño de especialistas y líderes para un trabajo integrado efectivo, así como un sistema de gestión y control, con indicadores integrales, ya que la interacción de los componentes del sistema, valoran la sostenibilidad de un recurso, que individual puede ser insostenible, es por eso la necesidad de evaluar los costos y beneficios de las acciones a realizar de manera holística.

La tarea de alcanzar modelos de desarrollo sostenibles es una responsabilidad compartida entre el estado y la sociedad para lo cual es necesario sociedades bien informadas y organizadas para ejercer una participación efectiva, y de un estado capaz de responder a las demandas sociales.

El gobierno provincial y municipal; así como el Partido, a través de los Grupos de trabajo y de las Comisiones a los diferentes niveles ha realizado un chequeo continuo del Ordenamiento Territorial en función de la Planificación Territorial y Empresarial; así como su utilidad para la líneas de las ciencias; con los distintos actores y han compartido y consensuado los potenciales posibles a explotar de forma sostenible para el desarrollo endógeno.

La política de los gobiernos a nivel provincial y municipal; así como los organismos a diferentes instancias ha estado dirigida a la comprensión y aplicación del Ordenamiento Territorial. Es en este marco donde se propone implementar el Modelo Institucional de Gestión y control de las políticas de Ordenamiento Territorial.

La Toma de Decisiones sobre asuntos relacionados con la administración pública, en este caso sobre las Políticas del OT, sus Estrategias y Acciones, depende en grado sumo del mayor conocimiento que poseen los públicos objetivos y esto se logra con un nivel suficiente y cada vez mas diversificado de la información y la participación sobre los problemas del territorio

La Gestión y Control del OT montada en el Modelo que se propone; sobre el Instrumento PPOT es útil y suficiente para la toma de decisiones de alcance provincial y municipal en esta materia; la que contribuye a llevar a vías de echo las políticas aprobadas.

La Toma de Decisiones por los Gobernantes y Actores puede colaborar en la concepción de soluciones económicamente sustentables, contribuye a las prioridades de inversión provincial y local y coopera en la evaluación, control y fiscalización de cada una de las líneas de actuación del Plan.

Conclusiones parciales

Mediante una adecuada combinación de los aspectos teóricos consultados; del análisis de la gestión y control realizado hasta la fecha, del PPOT y el conocimiento sobre los elementos propios de dirección y administración moderna como es la gestión en la planificación estratégica; se propone el Modelo Institucional de Gestión y Control del Ordenamiento Territorial que considera como componentes básicos:

- El Procedimiento de Coordinación del Plan.
- La Evaluación de Riesgos e Impactos.
- La Estrategia de Comunicación.
- El Sistema y Tecnología de la Información Territorial.
- La Estrategia de Supervisión y Monitoreo.

Se fundamenta con rigor técnico – científico y analítico cada uno de estos componentes, los que permiten conformar la estructura esencial sobre la cual armar la nueva Guía Metodológica para la realización de la actividad de gestión y control del PPOT. La manera con que se ha estructurado, fundamentado y presentado el Diagrama que representa el Modelo Institucional y sus partes, permite aún sin contar con la guía específica, poder consultar un Resultado de Innovación Tecnológica que facilita

confeccionar el Procedimiento de coordinación y dentro del mismo hacer las propuestas que con relación al resto de los componentes, la entidad considere de prioridad.

En correspondencia con la conclusión anterior se detalla a lo largo del capítulo cada uno de los componentes; destacando que se ha logrado hasta la fecha y exponiendo estos resultados ya implementados, con el cierre del año en que fue ejecutado.

Se proponen las normativas para la aplicación del modelo, lo que permite colegiar su introducción como premisa básica para elaborar la Guía Metodológica de este Momento del Ordenamiento Territorial y para oficializar en el Ámbito de la Administración Territorial que corresponda: provincial o municipal.

En las expectativas alrededor del modelo propuesto se concede especial importancia a su utilidad para:

- Dar gobernabilidad al Plan con un instrumento que jurídicamente aprobado le concede una forma de introducción y generalización integral.
- Permite la Toma de Decisiones en cuanto a abordar los diferentes componentes en su jerarquía y prioridades.
- Premisa básica para elaborar la nueva Guía Metodológica para Gestión y Control del PPOT y que pudiera ser experimentada también para el nivel municipal.
- Introducir independientemente de la existencia o no de la nueva guía, los diferentes componentes con las iniciativas propias de cada provincia.

CONCLUSIONES

De la determinación del Grupo Coordinador del Plan y de los cinco Componentes identificados; sólo existen algunas experiencias: En Cienfuegos, se han realizado prácticas sobre el Procedimiento de Implementación del Plan y de la Estrategia de Comunicación, elaborados por primera vez en el marco del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial aprobado en el 2005 y existe también la experiencia del componente de Evaluación de Riesgos e Impactos, en el estudio de Vulnerabilidad del Sistema de Asentamientos Humanos de las provincias orientales; pero con intervenciones de gestión y control no instrumentadas con integralidad, sino de forma parcial; estando muy poco experimentados en el país el componente del Sistema y Tecnología de la Información Territorial con experiencias muy puntuales; así como la Estrategia de Supervisión y Monitoreo, únicamente aplicada en parte en el control de inversiones; pero con muchas deficiencias por lo complejo de este proceso.

El principal aporte de la Investigación es abordar por primera vez, en las nuevas condiciones, un Modelo que nos infiere expectativas de utilidad para la Gobernabilidad y Toma de Decisiones por las autoridades locales, el que al ser aprobado, se constituye en la base teórica fundamental para el tema de la Gestión y el Control de los Planes de Ordenamiento Territorial en cualquier nivel, como instrumentos de gobierno.

La organización de la gestión y el control de los Instrumentos del Ordenamiento Territorial y Urbano es un reto por lo complejo de los diferentes componentes que este sistema demanda en su concepción metodológica, en la necesidad de recursos y en sus evidentes dinámicas; pues cada instrumento de planeamiento constantemente se está actualizando, a partir de su propia concepción, en función de los escenarios del desarrollo económico, poblacional, social, ambiental, tecnológico y cultural.

Determinar los cinco componentes para la implementación de los Planes a través de la gestión y el control y lograr su coherencia e integralidad en el Modelo que se presenta, permitirá elaborar por primera vez la Guía Metodológica de este Momento Técnico-administrativo del Ordenamiento Territorial en su Fase de Implementación del Plan. También con la fundamentación dada al Modelo; mientras el proceso de elaboración de la Guía Metodológica y sus Instrucciones concluya, cada Dirección de Planificación Física en cualquier nivel, puede ir definiendo su Comité de Control y elaborando sus propios componentes, a partir de las prácticas referenciadas.

El Objetivo Central y los Objetivos Específicos se cumplen; proporcionando al Sistema de Planificación Física en el país un Modelo posible institucionalizar para desarrollar el Sistema Metodológico de la Fase de Implementación de los Planes en su Gestión y Control, lo que ya hoy es inaplazable, de manera que los planes y proyectos que se elaboran tengan toda la utilidad real para su aplicación por los gobernantes y las autoridades y no se inmovilicen y desaprovechen.

RECOMENDACIONES

Como se ha fundamentado en la Investigación, la Gobernabilidad y Toma de Decisiones en la dirección de la transformación y desarrollo territorial es una trayectoria compleja para la coordinación, armonización, integración y llegar a ejecutar los planes y proyectos territoriales y urbanos que se constituyen en instrumentos de gobierno; por ello a partir del Modelo Institucional propuesto recomendamos.

1. Llevar al Consejo Científico Nacional del IPF-MEP la propuesta del Modelo Institucional con la fundamentación del Comité Coordinador del Plan y sus dos grupos de trabajo, lo cual es viable con especialistas de los propios equipos de proyecto y con la elaboración de los cinco componentes que lo integran.
2. Presentar el resultado de la Investigación en la Dirección de Desarrollo del IPF, para su utilización por el Grupo que actualmente compila, revisa, actualiza y elabora nuevas metodologías generales, instrucciones metodológicas y normativas.
3. Utilizar el Modelo Institucional de Gestión como marco de referencia teórico para la elaboración de la Metodología de la Fase de Implementación del Plan en su Gestión y Control, la cual constituye un objetivo 2010-2012 de la Planeación Estratégica del IPF-MEP.
4. Mientras se produce el acabado del Sistema Metodológico y como estudios de caso; pueden las distintas provincias intervenir en la elaboración de prácticas sobre todos los componentes; definiendo su Comité Coordinador del Plan y los grupos ejecutivos; todo lo que facilitaría la elaboración de la instrucción metodológica para éstos, con muestreos en diferentes instrumentos de planeamiento. Así podría resultar en el:

- Componente 1: Procedimiento de Implementación del Plan; aplicar la experiencia de Cienfuegos en todas las provincias del país.
- Componente 2: Evaluación de Riesgos e Impactos; generalizar la experiencia del Estudio de Vulnerabilidad de las provincias orientales a otros planes y proyectos en diferentes provincias.
- Componente 3: Estrategia de Comunicación. A partir de la Estrategia de Comunicación Institucional de Cienfuegos, mantener las prácticas de ésta en los diferentes planes y proyectos y generalizar en el país.
- Componente 4: Sistema de Información, a través del plan informativo, de las formas de control y de la tecnología a aplicar; seleccionar provincias aventajadas como Pinar del Río y Provincia Habana en los Sistemas de Información Territorial y obtener experiencia en diferentes tipos de instrumentos.
- Componente 5: La Estrategia de Supervisión y Monitoreo, aplicable no sólo en el área de inversiones, a través del programa INVERSIST; sino muestrear en el control de la implementación de planes de ordenamiento territoriales y urbanos en provincias seleccionadas con alguna experiencia como Holguín, Santiago de Cuba, Granma y Camagüey.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez López, J. y Blanco Ibarra, F. La Contabilidad de Dirección Estratégica para la Competitividad en el siglo XXI. El Capital Intelectual. Técnica Contable. Año LII. No. Enero. (2000).
- Amat, J. (2000). Control de gestión (una perspectiva de dirección) Barcelona, España, Ediciones Gestión 2000, S.A.
- Amat, J. La importancia del Control de Gestión en el proceso directivo. Revista Nova máquina. No. 149. Marzo. (1989).
- Andreu, R., Ricart, J. y Valor J.: Estrategia y Sistemas de Información, McGraw-Hill/Interamericana de España S.A., Madrid, 1991
- Ansoff, I. ¿Qué es la estrategia de la empresa? Enciclopedia de Dirección y Administración de Empresas, No.2. Editorial Orbis. España (1995).
- Ansoff, Igor [1993]. El planeamiento Estratégico. Nueva tendencia de la Administración./ H Ansoff, R. P. Declerk y Hayes R. I./ Editorial Trillas,

- México, sp.
- Anthony, R.. El Control de Gestión: marco, entorno y proceso. Bilbao. (1990).
Armando Cuesta Santos, Tecnología de Gestión de Recursos Humanos.
Editorial Academia, Cuba 1999.
- Balarrín, E. & Rosanas, J. Sistemas de planificación y control. Bilbao: Editorial DDB. (1986)
- Banco Mundial (2004). Un mundo sin pobres. Poverty Net) En línea:
www.worldbank.org/poverty/spanis/impact).
- Bases del Perfeccionamiento Empresarial. Colectivo de Autores. Editorial Félix Varela. La Habana. 1999.
- Beck, Ulrich (2002) " Retorno a la sociedad del riesgo: teoría, políticas, críticas y programas de investigación, pp211-242. En: La sociedad del riesgo global. Madrid. Siglo XXI de España Editores.
- Blanco, I. (2000) El control integrado de gestión, México, Limusa Noriega Editores S.A.
- Blanco."El Control de Gestión como Guía de la gestión empresarial". Madrid: Editorial IMPEDI (1985).
- Blázquez, M. "Uso y Abuso del Balanced Scorecard". www.ciberconta.unizar.es. (2000).
- Centro Coordinador de Estudios de Dirección: Dirección por Objetivos y Dirección Estratégica La Experiencia Cubana compendio de artículos. Editado por Ministerio de Educación Superior. La Habana, Cuba, 1998.
- Celis, Francisco. Análisis Regional / Francisco Celis.--La Habana: Edición de Ciencias Sociales, 1995.-- 247p.
- Cloke, K. & Goldsmith, J. El fin del management y el surgimiento de la democracia Organizacional. Publicado por el Centro Coordinador de Estudios de Dirección (CCED), Ministerio de Educación Superior. (2001)
- Columbié, M.. Dirección por Objetivos: desarrollo en Cuba, una experiencia inédita. Dirección por Objetivos y Dirección Estratégica, la experiencia cubana. Compendio de artículos. Ciudad de la Habana. CCED-MES. (1998)
- Cuba. Instituto de Planificación Física. Guía Metodológica Sistema de Información Territorial/ IPF.-- La Habana: IPF, 2001.-- 90p.
- Cuba. ONE. Anuario Estadístico de Cienfuegos/ Oficina Territorial de Estadísticas.--Cienfuegos: Impreso en Oficina Nacional de Estadísticas. Sala de Difusión, 2004.-- 220p.
- 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.
- Cuba. Leyes, Decretos Leyes. Decreto Ley 186 / 98 "Sobre el Sistema de Seguridad y Protección Física". Gaceta Oficial de la República de Cuba. La Habana: Edición Ordinaria del 17 de Junio, Presidente del Consejo de Estado, 1998.
- Chavienato, I. Introducción a la teoría general de la administración. 3ra edición. México: McGraw Hill. (1994)
- Dalla Costa, John: El Imperativo Etico Por qué el liderazgo moral es un buen negocio, Ediciones Paidós Ibérica S.A., Barcelona, 1999.
- Dávila, A. Nuevas Técnicas de Control de Gestión. Revista a fondo. Septiembre. www.cuadrodemano.unizar.es . (1999)

- Davis, K & Newstrom, J.W El comportamiento humano en el trabajo: Comportamiento Organizacional. 8va ed. México: Mc Graw Hill. 734p. (1999)
- De Mattos, C. Paradigmas, Modelos y Estrategias en la práctica latinoamericana de Planificación Regional/ C. De Matos.--Santiago de Chile: Documentos CEPAL - ILPES, 1998.-- 36-41p.
- De la Fuente, J. M. Grupo estratégicos ¿causalidad o casualidad? Boletín AECA (España). No. 51. Enero-Marzo. www.aeca.es 12p. (2000).
- Díaz j. Díaz, C & Carballal, E. & Rodríguez, J. La aplicación en Cuba de la Dirección por Objetivos a partir de 1995. Dirección por Objetivos y Dirección Estratégica, la experiencia cubana. Compendio de artículos. Ciudad de la habana. CCED-MES. (1998).
- Diagnóstico Territorial Cienfuegos. DPPF. 2003
- Drucker, Peter, F. [1996]. Administración y futuro./ Ed. Sudamericana. Buenos Aires, 250 pp..
- Experiencia Metodológica para la elaboración de Modelos Territoriales/ Petra P. Hernández...[et.al.]-- Cienfuegos: DPPF, 2004.-- [s.p.]
- ESADE (1999). Como elaborar un plan estratégico en la empresa. Madrid: Cuadernos Cinco Días.
- Ferriol Molina, Vivian, Angélica Ros Antón, Marcela Batista Jiménez. **Sistema Integrado de gestión de Recursos Humanos, ESIB.***
- Fiol, M. El doble rol del manager. Material de estudio. École des Hautes Études Commerciales H.E.C. Paris. (2000).
- Fiol, M. Introducción al Control de Gestión. Material de estudio. Licenciatura & MBA, ESADE. Barcelona. (2003).
- Fiol, M. y Hugues J. El enfoque OVAR. Mejorar la coherencia y la cohesión de un equipo directivo. Material de estudio. École des Hautes Études Commerciales H.E.C. Paris. (2002).
- Fiol, Michel Lebas, 1998, Créer des situations de sens pur générer la performance. Le double rôle du manager, in Collins Lionel, Questions de contrôle, Presses Universitaires de France, Paris, chapitre 3, pp. 70-96
- Flores. J Labor del auditor ante la Auditoria de Gestión. <http://www.respondanet.com>.(2000).
- García S. El empresario en la sociedad actual. Universidad de Alcalá. (1987).
- García, S. & Dolan, S. La Dirección por Valores: el cambio más allá de la DPO. Madrid: Mc Graw Hill. (1997)
- Gaviña J. (1996). El Futuro Revisitado. La Reflexión Prospectiva como arma de Estrategia y Decisión. Editorial Alfaomega-Marcombo, México, D. F. Cap 7.
- Godet, M. Prospectiva y Planificación Estratégica/ M. Godet.-- Barcelona: Editores S.A Vía Augusta, 1991. -- 137p.
- Gómez, G. "El Control de Gestión como herramienta financiera". Sección Publicaciones Club Tablero de Comando. www.bscl.com. . (2003).
- González J. & Sagüés M. "Conceptos sobre Control de Gestión". Gaceta de los Negocios (España). (1998).
- Guía Metodológica para el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial/ Petra P. Hernández...[et.al.]-- Cienfuegos: DPPF, 2005.-- [s.p.]
- Hope, J. Transformar la cuenta de resultado. Gestión de última línea. Editorial

- Alfaomega, España. (1996).
- Idalberto Chiavenato, Administración de Recursos Humanos.
- Jhonson, G., Acholes, K. (1996). Dirección estratégica, análisis de la estrategia de las organizaciones. Madrid. Prentice Hall.
- Jordan H. Apuntes sobre el Control de Gestión. Material programa DEADE. Cuba. La Habana. (2002).
- Jordan H. Técnicas avanzadas de Control de Gestión. Material programa DEADE. Cuba. La Habana. . (1992).
- Jordan. H. Control de Gestión. Áreas Editoras. Tercera Edición. Francia. 2003.
- Kaplan, R & Norton D. (2000) Creating the Strategy-Focused Organization with the Balanced Scorecard. Publicado en Club Tablero de Comando www.tablerodecomando.com.
- Kaplan, R. & Norton D. "Putting the Balanced Scorecard to Work. Harvard Business Review. www.hbs.edu 1993. P 3
- Kaplan, R. & Norton D. Why Does Business Need a Balanced Scorecard?. HBS.Papers 1997.p.3-15 www.hbs.edu (1997). www.tablero_comando.com. (2002)
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1999). Cuadro de Mando Integral (The Balanced Scorecard) (3ª Ed.). Ediciones Gestión 2000, S.A., Barcelona.
- Koontz, H. Administración: una perspectiva global. Oncena Edición. Madrid: McGrawHill. . (1997)
- Lage, C. Orientaciones acerca de la introducción de la Dirección por Objetivos en el país. La Habana. CECM. Carta Circular No. 21. (1996).
- López A. Un Sistema integrado no es suficiente: SIGER. Boletín AECA (España) No.50.Agosto Noviembre www.aeca.es (1999).
- López, C. (2002). Introducción al Tablero de Comando. <http://www.gestiopolis.com>.
- López, C. (2002). Introducción al Tablero de Comando. <http://www.gestiopolis.com>.
- López. A. Gestión del conocimiento y Capital intelectual. Una propuesta metodológica integrada. Publicado en Club Tablero de Comando www.tablerodecomando.com. 13p
- Machado Noa, N. Sistema de Indicadores de Control de Gestión para instituciones bancarias. Ponencia Presentada en el I Simposio Internacional de Gerencia Moderna. UCLV. Santa Clara. (1998).
- Machado, N (2003). Tesis doctoral. "Procedimiento para el perfeccionamiento del Control de Gestión. Aplicación a instituciones bancarias con funciones de banca universal."
- Mario Hector Vogel. __"Gerenciar sólo por indicadores financieros es un suicidio".www.tablero-decomando.com. (2003).
- Méndez Delgado, E. Procedimiento para medir el desarrollo económico local en Cuba. Revista Comercio Exterior de México (México) 58,(8):78-82, Agosto 2001.
- Menguzzato, M. y Renau, J.: La Dirección Estratégica de la Empresa. Un enfoque innovador del management, Edición del Ministerio de Educación Superior, La Habana, 1997.
- Mestre Soler. J 1995

- Metodología de la Investigación. – Segunda Edición.— Palma Soriano: Empresa Gráfica Haydee Santamaría: 2001.
- Michel, Godet. Prospectiva y Planificación Estratégica. Edita: S.G Editores S.A. Vía Augusta, 128. Barcelona (España). (1991). S.G. Editores S.A.
- Mintzberg, Henry [1998]. El arte de moldear la estrategia./ Folletos Gerenciales, N° 5 1988, CCED, MES, La Habana Cuba, 24 pp..
- Mintzberg, Henry: Diseño de Organizaciones Eficientes. Ediciones El Ateneo. Madrid. 1989.
- Miranda C.E, Martin W.F., López B.E., y Díaz D. -- Aspectos generales de la ciencia y la tecnología. Metodología de la Investigación para la maestría de MIZC: Editorial Universidad de Cienfuegos. Cienfuegos, CUBA: 2001. Páginas (136).
- Morrisey, G.: Planeando con Morrisey. Pensamiento Estratégico: Construya los cimientos de su planeación, Editora Prentice Hall Hispanoamericana S.A., México, 1996.
- Morrisey, G.: Planeando con Morrisey. Planeación Táctica: Produciendo resultados a corto plazo. Editora Prentice Hall Hispanoamericana S.A, México, 1996.
- Morrisey, George [1993]. El pensamiento estratégico. Construya los cimientos de su planeación./ Ed. Prentice Hall Hispanoamericana, Madrid, España. 119 pp
- Nieto, Oscar (2005). Desarrollo de indicadores para programas de seguridad, salud y ambiente. En línea: www.monografias.com.
- Niven, P. (2003). El cuadro de mando integral paso a paso, Barcelona, España, Editorial Gestión 2000.S.A.
- Nogueira Rivera, D. (2002). Tesis doctoral. Modelo conceptual y herramientas de apoyo para potenciar el Control de Gestión en las empresas cubanas.
- Nogueira Rivera, D. et al. (2003) “Fundamentos para el Control de Gestión Empresarial”. Editorial Pueblo y Educación. Ciudad de la Habana. Cuba.
- Nogueira, D. et al. (2003). Fundamentos para el control de la gestión empresarial. Editorial Pueblo y Educación. Ciudad de La Habana. Cuba.
- Nogueira, D. et. al. (2004) El Cuadro de Mando Integral para la toma de decisiones efectiva y proactiva. Caso GET Varadero. <http://www.ciberconta.unizar.es>.
- Nuevo F. La evolución de lo conceptos de Management. Barcelona Management Review, (1996) P 75.
- Olve, N. et. al. (1999). Performance Drivers. A practical guide to using the Balanced Scorecard, New York, Editorial John Wiley & Sons.
- Partido Comunista de Cuba: Resolución Económica V Congreso del PCC, Editora Política, La Habana, 1997.
- Pech, José L. (2002). Coherencia y Cohesión del equipo directivo en la pequeña y mediana empresa. El caso de los hoteles familiares en Yucatán. Tesis presentada en opción al Grado Científico de doctor en Ciencias. Grupo H.E.C. París.
- Pérez, J. (2000). Control de la gestión empresarial, España, Editorial ESIC.
- Pérez, J. (2000). Control de la gestión empresarial, España, Editorial ESIC.
- Picasso Manrique, Luis R y Fabián Martínez Villegas, “Ingeniería de Servicios”,

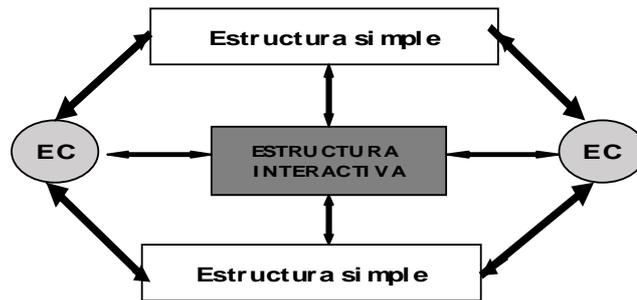
- Mc Graw Hill, México, 1991.
- Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de Cienfuegos/ Petra P. Hernández...[et.al.]-- Cienfuegos: DPPF, 2005.--[s.p.]
- Plan de Negocio, Gerencia Territorial SEPSA Cienfuegos, 2002 y 2003.**
- Planellas (2000). Apuntes para la asignatura Política de Empresa del MBA de ESADE. <http://www.gestiopolis.com>.
- Portuondo, A. L. ¿Elaboración de estrategias o determinación de objetivos? Dirigir por objetivos o estratégicamente. En Dirección por Objetivos y Dirección Estratégica, la experiencia cubana. Compendio de artículos. Ciudad de La Habana. CCED-MES.p. (1998).
- Renn, Orwin. (1992). "The Social Arena of Risk Debates ", en social Theories of Risk, pp 179-197
- Resolución No. 297 del Ministerio de Finanzas y Precio. Definiciones del Control Interno, el contenido de sus Componentes y sus Normas, que se adjuntan formando parte integrante de esta Resolución. . (2003)
- Robins, S. Administración Teoría y Práctica. 4ta edición. México: Prentice – Hall Hispanoamericana. (1994)
- Ronda Pupo, Guillermo y Marcané Lacera, J. Angel (2002): "Las leyes que rigen la efectividad de la ejecución de la Dirección Estratégica", [en línea] 5Campus.com, Control de Gestión [http://www.5.campus.com/leyrige\[2005\]](http://www.5.campus.com/leyrige[2005]).
- Ronda, G. (2002). Tesis doctoral. "Modelo de dirección estratégica para organizaciones de seguridad y protección en el contexto cubano".
- Ronda, G. (2004). De la estrategia a la dirección estratégica. Un acercamiento a la integración de los niveles estratégico, táctico y operativo. <http://www.alonsoconsultora.com>.
- Rosanas, J. Instrumentos de gestión, organizaciones humanas y eficacia: el caso del cuadro del mando. Boletín AECA. No. 49. www.aeca.es 1999.
- Rosenzweig, J Citado por Cloke K. 1995
- Rubinstein, S. L. [1979]. El desarrollo de la Psicología. Principios y métodos./ Ed. pueblo y educación. La Habana, Cuba. Pp 71 – 164.
- Sanchez Gómez Melero, Manuel, "Manual para Directores de Seguridad", Gráficas Marte S.A., Madrid, 1996.
- Schein, E. Cultura empresarial y liderazgo. Editorial Plaza. & Javes, Madrid (1993)
- Simons R. Los sistemas de control como instrumentos para la renovación estratégica. Rev. Harvard Business School, Deusto, Bilbao. (1994)
- Stoner, J.F. Administración 3ed. México: Prentice-Hall Hispanoamericana.
- Strategor (1995). Estrategia, estructura, decisión, identidad. Política general de empresas. Barcelona: Masson, SA.
- Sullá E. Control de Gestión. Material de Estudio Licenciatura & MBA, Barcelona. (1999)
- Sunkel, O. El concepto de desarrollo / O Sunkel.--Santiago de Chile: Publicación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), 1966.-- 128p.
- Vargas, A... La dirección de empresas o la lucha permanente por el equilibrio: ¿no es esto la vida misma? Boletín AECA. No. 52. Abril Julio. www.aeca.es . (2000)

- Visauta Vinacua, B. Análisis Estadístico con SPSS para Windows. Estadística Multivariante/ B. Visauta Vinacua.--España: Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE), 1999.-- 79p.
- Visión 2010 (2002-2003). " Gestión del riesgo: una cuestión del desarrollo ". Boletín electrónico No. 25, año 5, Agosto 2002-febrero 2003. Asociación Plan Estratégico Caracas Metropolitana.
- Vogel, M. (2004) BSC – Base del proceso para diagnosticar la situación financiera futura de la empresa. <http://www.tablero-decomando.com>.
- Wegmann, G Les Tableaux de Bord Strategiques: Analyse comparative d'un modelo nord-américain et d'un modèle suédois. IAE de Paris. 23 p. [www.cuadrodemand.com\(2001\)](http://www.cuadrodemand.com(2001)).

ANEXO # 1

Modelo**Gráfico de Gestión: Holístico – Inter-independiente**

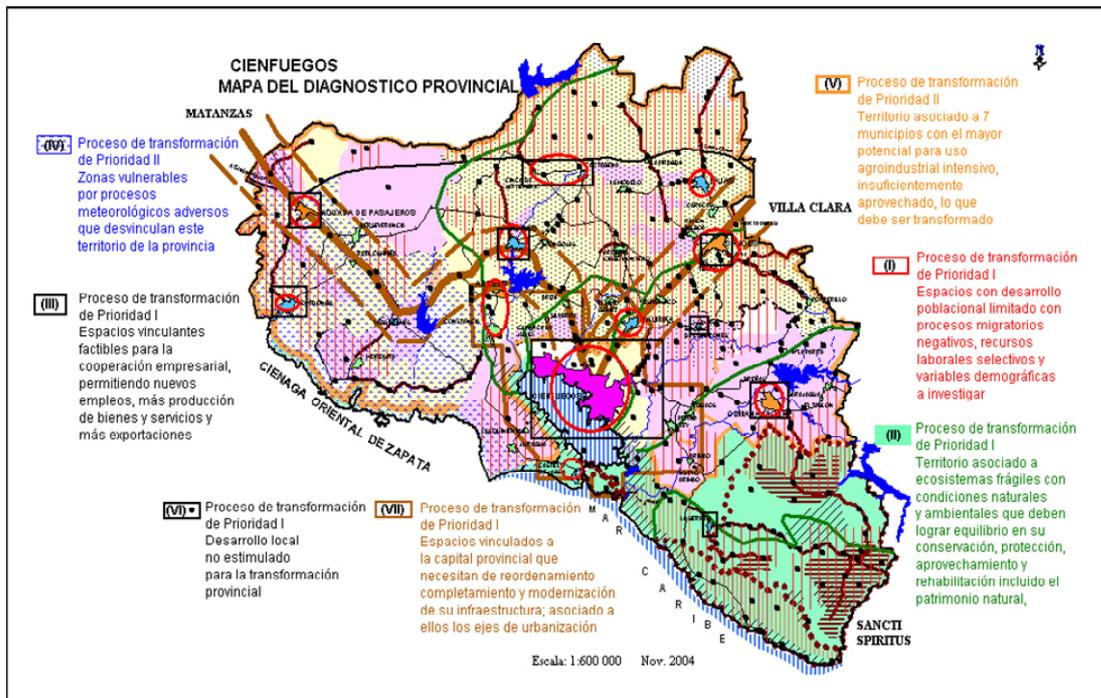
Existen diversos Modelos gráficos de gestión. El que se muestra, presenta estructuras inter-independientes simples y complejas



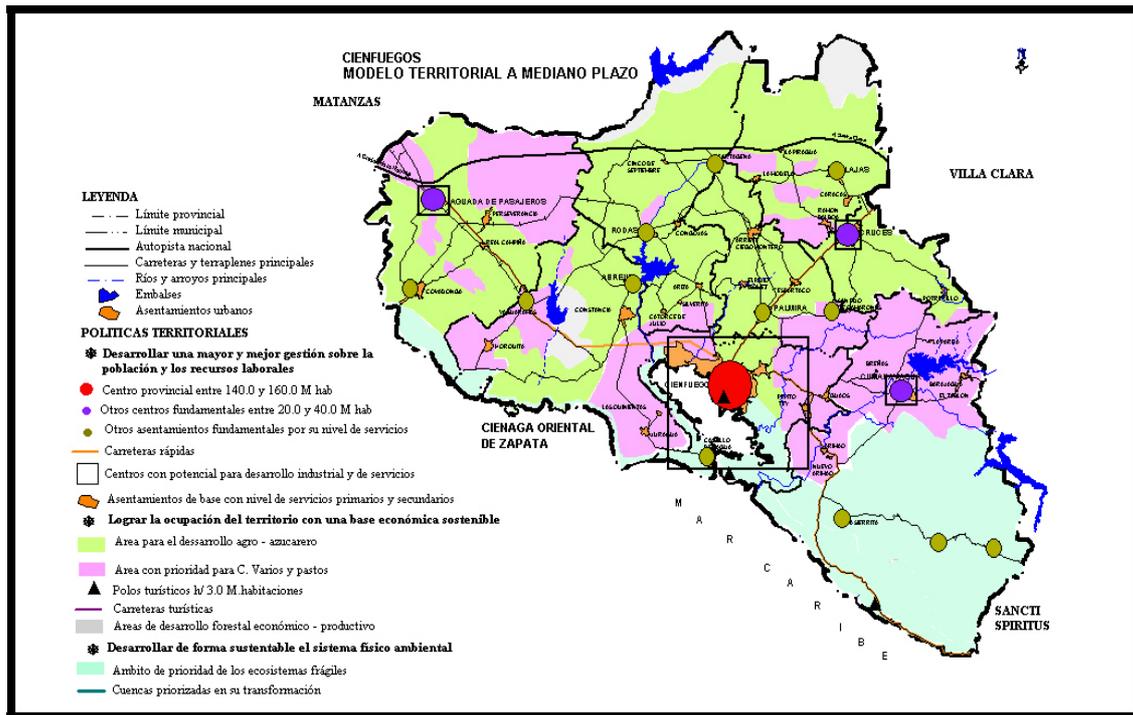
Fuente: Elaboración propia

Son importantes las evaluaciones intermedias que refuerzan el mecanismo de seguimiento y permiten, al final, que se pueda disponer de un instrumento de ayuda para la toma de decisiones y las evaluaciones ex—post para un mejor análisis del impacto global del plan.

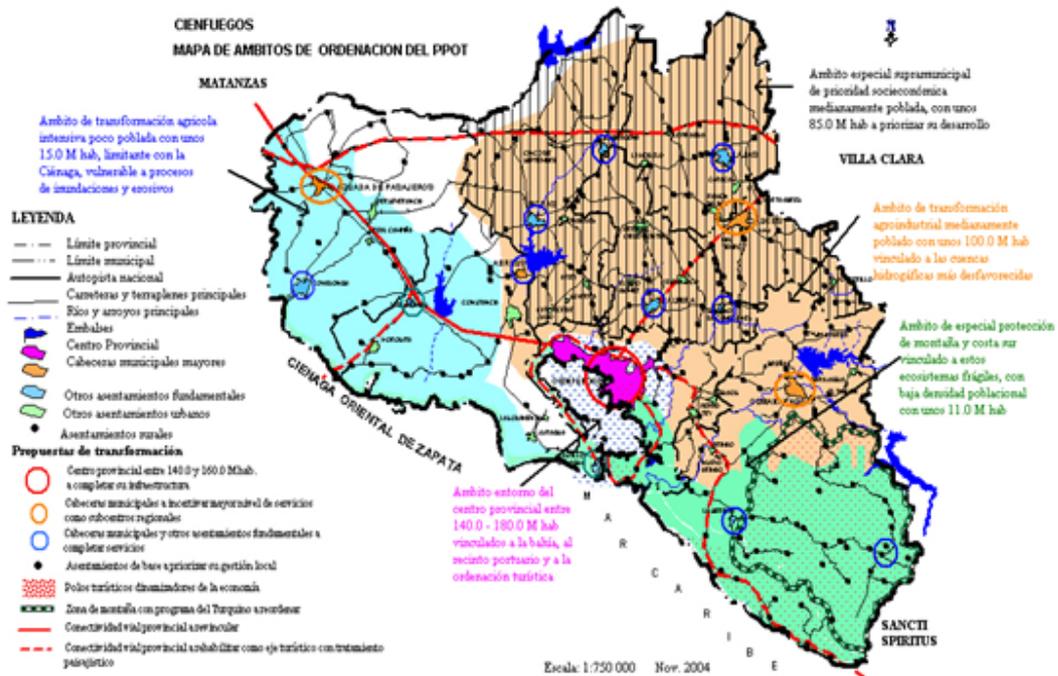
ANEXO # 2



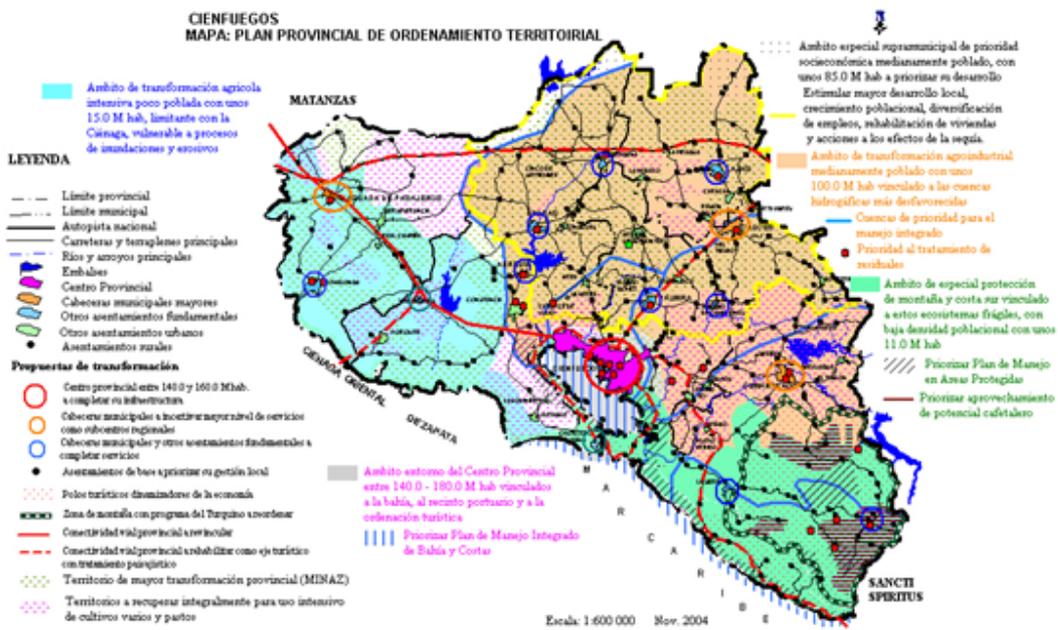
ANEXO # 3



ANEXO # 4



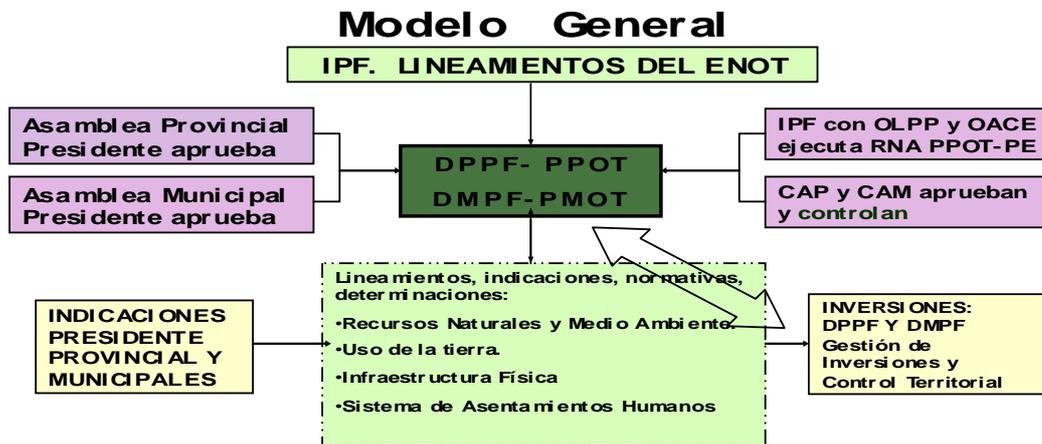
ANEXO # 5



Fuente: Documento del PPOT aprobado por acuerdo 38 del CAP/2005

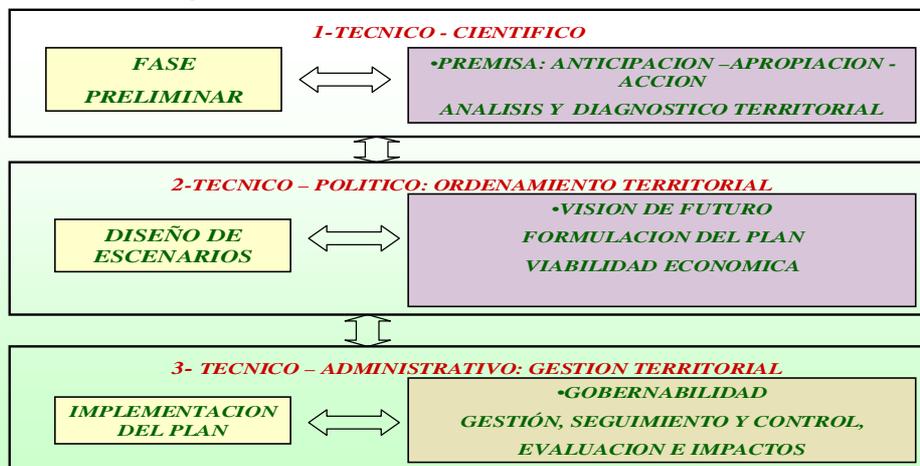
ANEXO # 6

**Gestión y control del Ordenamiento Territorial:
Concepción Actual del SPF en Cuba**



ANEXO # 7

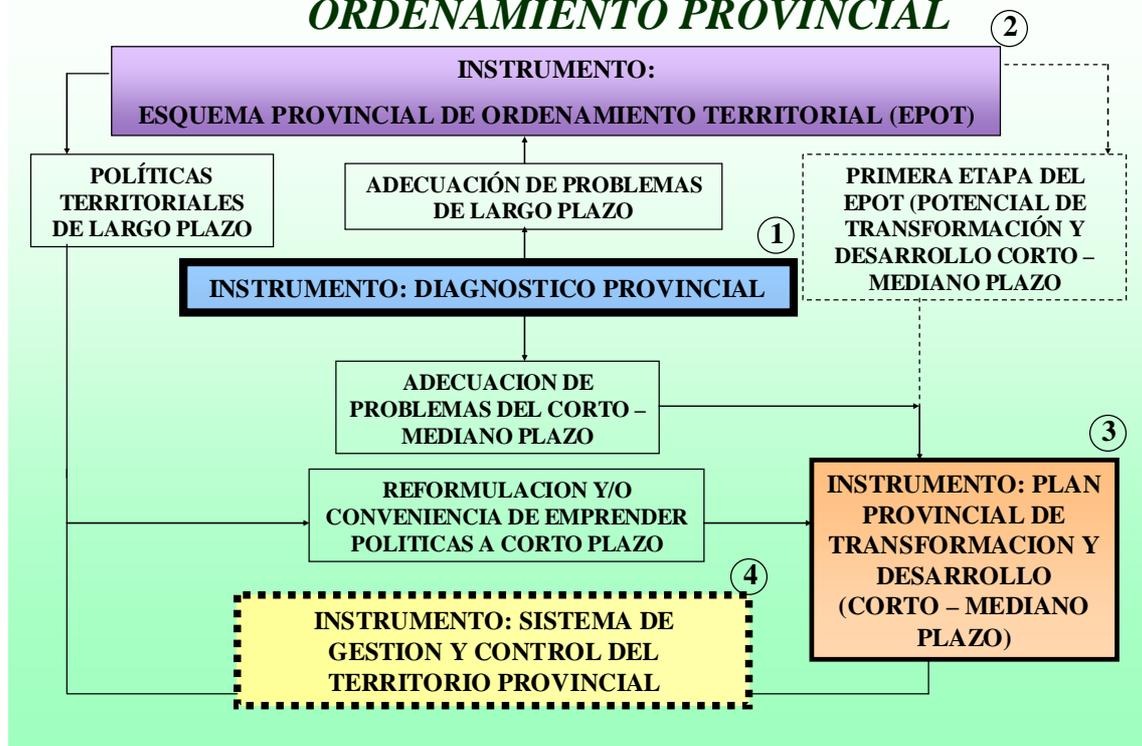
Modelo de los momentos del proceso del Ordenamiento Territorial



Fuente: Marco metodológico conceptual para la Guía Metodológica del PPOT

ANEXO # 8

IMPLEMENTACION DE LA GESTION DEL ORDENAMIENTO PROVINCIAL



Fuente: Elaboración propia.

Desde 1997 se comenzó a actualizar e implementar el sistema metodológico para los Instrumentos del Ordenamiento y elaborar experiencias:

1. Diagnóstico provincial y municipal.
2. Esquema provincial de ordenamiento territorial (largo plazo)
3. Plan provincial y municipal de transformación y desarrollo del ordenamiento (corto – mediano plazo)

Hasta la fecha no se ha logrado organizar e implementar estas metodologías y no se ha incursionado en el Instrumento: Sistema de Gestión y Control del Territorio provincial y municipal con una instrumentación sólida y fundamentada, la que se constituye en una fase clave para evaluar las transformaciones estructurales y funcionales del territorio en

sus recursos naturales e infraestructura del desarrollo económico – productivo; así como el sistema de asentamientos humanos y el desarrollo social de la población.

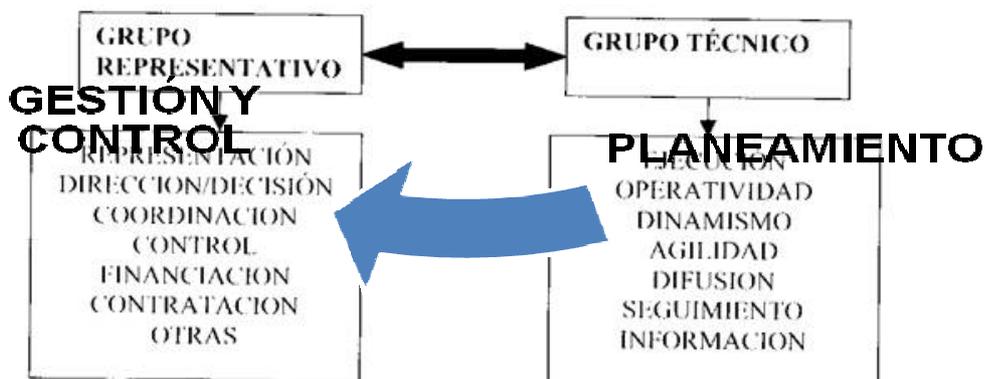
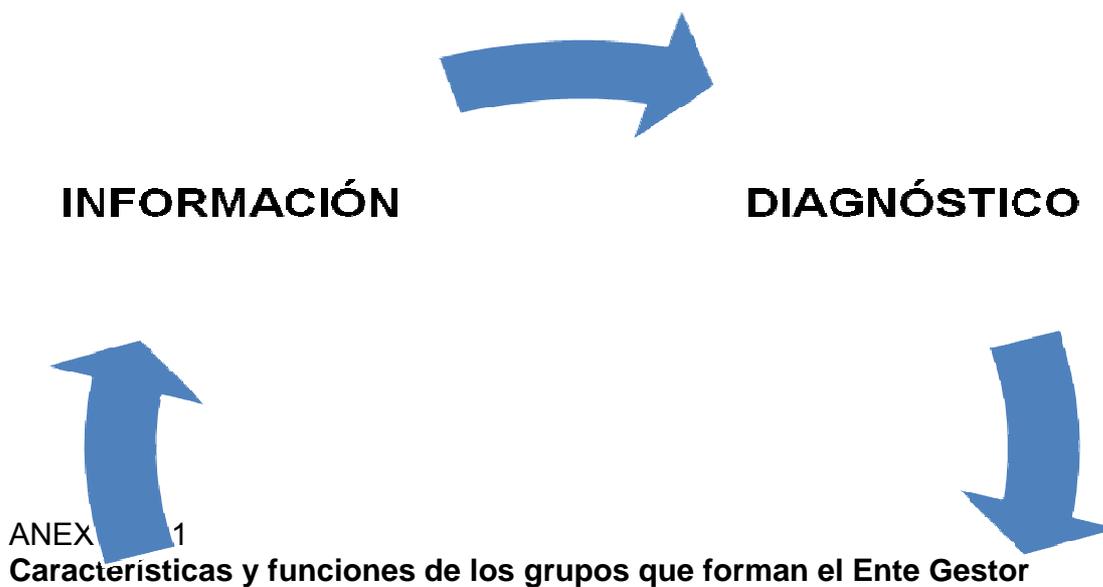
ANEXO # 9

De manera general podemos expresar los roles de cada uno de los Actores:

ACTORES DEL MODELO	ROLES en la Gestión y Control
1. Autoridades de la DPPF y DMPF	-Elaborar fichas y PCT para el sistema de gestión y control. -Aprobar técnicamente los instrumentos se elaboran en el SPF
2. Entidades Proyectistas, que elaboran programas y realizan proyectos de colaboración y de desarrollo local	-Utilizan las determinaciones aprobadas en los instrumentos del OT y el Urbanismo. -Realizan consenso y revisión de proyectos con las autoridades del control del SPF. -Realizan proyectos nacionales y con extranjeros.
3. Autoridades del Gobierno Provincial y Municipal. De los OLPP	-Aprueba los instrumentos del OT y U en los Consejos de Administración y Asambleas respectivas en cada nivel. -Realizan seguimiento y control al cumplimiento de lo concertado en el Plan. -Utilizan el Plan como herramienta de dirección técnico – administrativa.
4. Instituciones de Organismos Globales: DPEP, MINREX, DFPF, DPT, BNC, CITMA.	-Coordinan acciones integradas para el desarrollo territorial. -Fungen como expertos. -Utilizan el Plan como herramienta técnica para los planes en la planificación territorial y empresarial y para gestión de las ciencias
5. Empresas y Unidades presupuestadas de los OACE y OLPP	-Participan como actores en el Ordenamiento Territorial y Urbano. -Utilizan el Plan como herramienta técnica para los planes en la planificación territorial y empresarial y para gestión de las ciencias. -Fungen como expertos.
6. Universidades y otros centros educativos	-Utilización de los Instrumentos como lineamientos para las prioridades de las ciencias en la provincia. -Inserción de las Universidades con la Unidad docente de la DPPF. -Fungen como expertos.
7. Población en general	-Inversionistas jurídicos y naturales. -Servicios de licencia de construcción y autorizaciones.
8. Líderes formales e	-Introduutores y generalizadores de las

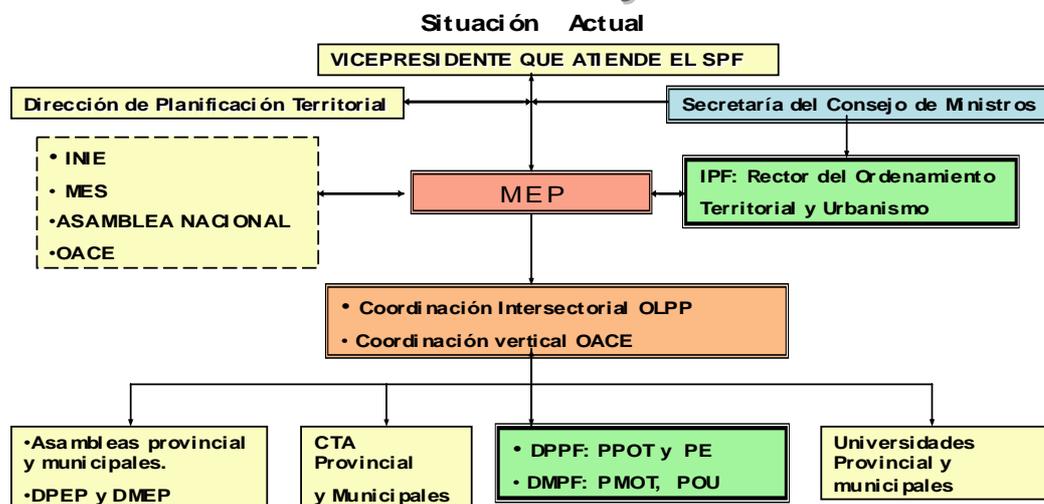
informantes claves	determinaciones del OT y Urbanismo. -Fungen como expertos.
9. Medios de comunicación	-Divulgadores – educadores. -Amplían imagen. -Repitencia de comunicaciones convenidas.

Fuente: Elaboración propia
ANEXO # 10



ANEXO # 12

Ámbito Político – Legislativo actual para el Ordenamiento Territorial y Urbano en Cuba



Fuente: Elaboración propia.

ANEXO # 13

A partir de la determinación de estos cinco riesgos, consideramos que es importante abordar medidas acerca de los mismos:

RIESGOS	EFFECTOS INDESEADOS	MEDIDAS
1. Falta de Financiamientos	-Sin ejecución las determinaciones del Plan	-Fundamentación de políticas, objetivos, estrategias, acciones; sus responsables y ejecutores. -Estimación del presupuesto de las acciones del Plan.
2. No contar con el atributo legal (aprobación legal)	Plan de Ordenamiento sin viabilidad jurídica.	-implementación a través de la Comunicación social por el SPF. -Prioridad por parte de las Instituciones introductoras
3. Sin compromiso social (Convenios, compromisos con instituciones, otros).	Falta de convenios y compromisos con las instituciones introductoras y generalizadoras del Plan.	-Consenso para convenios y compromisos con las instituciones introductoras y generalizadoras del Plan.
4. Sin	No fundamentadas las	-Perfeccionar y fundamentar

compromisos en los valores del Plan.	políticas, los objetivos y las estrategias del Plan	científicamente las políticas del Plan.
5. Falta de evidencias que muestren la utilidad del Plan.	No definidos los indicadores de gestión y control del plan; a como la evaluación de sus impactos.	-Definir los indicadores que evalúan el desempeño de las diferentes fases del Plan: Diagnóstico, Políticas y Control.

Fuente: Elaboración Propia

En la Resolución 297/03 se plantea que "a través de la investigación y el análisis de los riesgos relevantes y el punto hasta el cual el control vigente los neutraliza, se evalúa la vulnerabilidad del sistema en cuestión".

ANEXO # 14

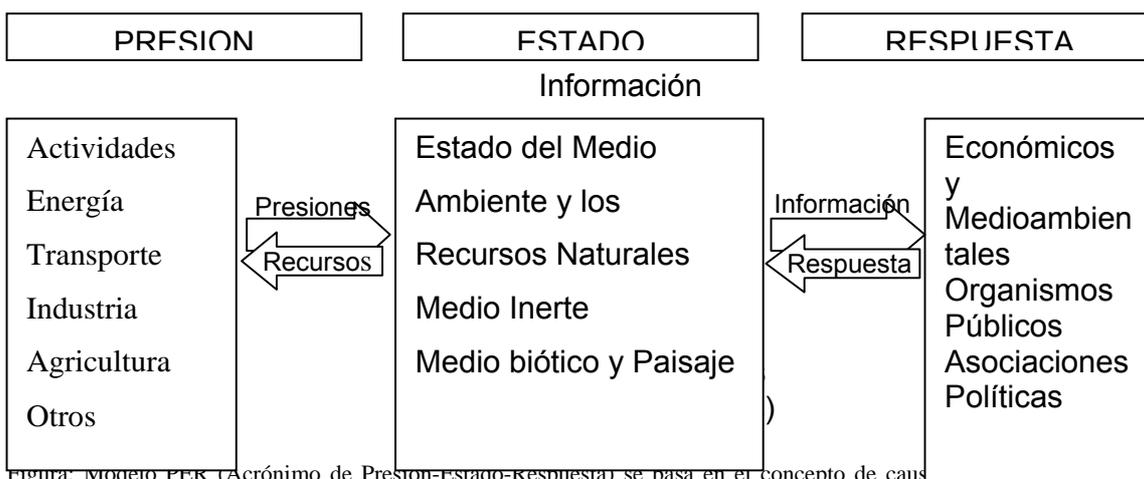


Figura. Modelo PER (Acronimo de Presion-Estado-Respuesta) se basa en el concepto de causas humanas ejercen presión sobre el medio ambiente y los recursos naturales y modifican la calidad y cantidad, estado, de los mismos; la población y los agentes socioeconómicos responden a tales cambios a través de políticas ambientales y sectoriales: Estas últimas producen una retroalimentación dirigida a modificar las presiones a través de las actividades humanas. Dichas fases forman un ciclo de política ambiental que incluye la percepción de los problemas y la formulación de acciones, así como el seguimiento y la evaluación de las mismas.

~ Indicadores de estado, por ejemplo concentración de contaminantes en la atmósfera o biodiversidad de un ecosistema.

~ Indicadores de umbral, o nivel a partir del cual el problema requiere una intervención.

~ Indicadores de respuesta, miden el esfuerzo social y político que se hace para resolver un problema, por ejemplo, cantidad de dinero público invertido en depuración de aguas o en sensibilizar a la opinión pública. Cuando se refieren al efecto de retroalimentación de las respuestas sociales sobre las presiones ambientales, estos indicadores pueden considerarse de presión, Por ejemplo, una reducción de la emisión de gases que provocan el efecto invernadero, puede

considerarse como indicador de presión y de respuesta para el cambio climático. Idealmente, el indicador de respuesta ha de reflejar los esfuerzos de la sociedad en resolver problemas ambientales concretos.

Asimismo existen indicadores de medios que miden el esfuerzo en la realización del plan, y pueden ser:

- Indicadores monetarios sobre los recursos financieros utilizados para cada acción (por ejemplo el coste de un programa de formación).
- Indicadores de recursos materiales y humanos no monetarios utilizados para cada acción (por ejemplo el número de horas de dedicación del personal).

ANEXO # 15

INDICADORES DE GESTION y CONTROL DEL ORDENAMIENTO PROVINCIAL				
No.	Tipo de Indicador/ Temática	U. M.	2004	2005
.....Variable: Sistema Medio Ambiental.....				
1	Área agrícola per cápita	Ha/habitante	0.7	0.78
2	Tierra ociosa	%	25.1	27.1
3	Área real en explotación agraria/potencial.	%	74.9	46.4
4	Área real en explotación con silvopastoreo/ potencial	%	0	0
5	Área real de recursos minerales y materiales de construcción aprovechadas/ potencial.	%	32.5	32.5
6	Áreas protegidas aprobadas/potencial.	%	11.1	11.1
7	Índice de boscosidad.	%	13.8	13.9
8	Área dañada por incendios forestales	%	1.8	2.1
9	Densidad de focos contaminantes de interés provincial	Fc/Km ²	3.1	0.03
10	Dinámica de carga contaminante dispuesta con relación al año anterior.	%	80.8	96.2
11	Volumen de inversiones que beneficia al medio físico natural y ambiente.	%	21.4	7.3
.....Variable: sistema económico productivo.....				
12	Producción Mercantil per cápita.	MP/habitante	1.5	1.82
13	Ingresos Monetarios per cápita.	MP/habitante	0.75	0.77
14	Egresos Monetarios per cápita.	MP/habitante	0.13	0.15
15	Inversión en construcción y montaje total per cápita.	Pesos/habitante	0.134	0.23
16	Inversión bruta total per cápita.	Pesos/habi	286.5	234.9

		tante		
17	Superficie cultivada per cápita.	Ha/habitante	0.38	0.36
18	Utilización del potencial turístico (habitaciones: Potencial Total= 3000)	%	27.1	28.5
19	Nivel de ocupación de habitaciones turísticas;			
	▪ Internacional	%	54.6	46.7
	▪ Nacional	%	46.5	45.8
20	Fondo exportable per cápita.	%	0.056	0.070
.....Variable: Sistema del Sistema de Asentamientos, población y desarrollo social.....				
21	Grado de Urbanización	%	81.19	81.03
22	Tasa de mortalidad total	%	7.3	7.0
23	Tasa de mortalidad infantil 0-5 años	%	6.5	6.6
24	Personas enfermas/ 1000 habitantes.	Pe/1000hab.	525	670
25	Consumo mensual promedio de electricidad por vivienda.	Kw/vivienda	138	142
26	Ingresos monetarios per cápita.	Peso/hab/año	731.4	768.4
27	Tasa media de crecimiento.	%	2.98	1.97
28	Tasa migratoria total.	%	0.4	0.5
29	Saldo migratorio total.	%	1.37	1.4
30	Tasa de desocupación de la PEA	%	1.6	1.3
31	Densidad de población.	Habitantes/Km ²	95.2	95.7
32	Población servida por acueducto y agua tratada.	%	80.0	80.3
33	Población servida por alcantarillado.	%	37.1	38.2
34	Mantenimiento constructivo/ vivienda	P/viv/año	47.09	66.7
35	Índice de habitabilidad.	Habitantes/viv	3.15	3.15
36	Participación económica sector Agricultura	%	27.8	29.8
37	Participación económica sector Industria y Construcción	%	17.5	31.4
38	Participación económica sector servicios e infraestructura	%	38.2	38.8
39	Tasa de crecimiento natural	%	4.31	3.2
40	Viviendas nuevas construidas/1000 habitantes.	VivN/1000hab	15.1	10.1
.....Variable: Sistema de Infraestructura Regional.....				
41	Total de vías en R y M Estado.	%	78.8	78.8

42	Densidad vial	%	8.2	8.3
43	Total de asentamientos servidos por vías pavimentadas.	%	4.8	4.8
44	Vías de FFCC en R y M Estado.	%	100	100
45	Total de asentamientos servidos / vías férreas.	%	8.6	8.6
46	Densidad de la vialidad ferroviaria.	Km/Km ²	6.8	6.8
47	Asentamientos servidos por transporte público	%	11.6	11.6
48	Eficiencia de la frecuencia del servicio de transporte público.	%	40	40
49	Cobertura de electrificación total	%	98.8	98.8
50	Teléfonos instalados por/1000 habitantes.	Teléf./1000 hab	6.45	7.18
51	Potencial aprovechable del potencial hidráulico total.	%	37	37
52	Fuentes agotadas en el periodo seco.	%	20	43

Fuente: elaboración propia

La dinámica de los indicadores resulta:

- El 34 % crece favorablemente. (18)
- El 33 % se mantiene igual al 2004. (17)
- El 33 % decrece o crecen desfavorablemente (17 con fondo gris)

ANEXO # 16

Simbología del estado: (C= Cumplida; P= en Proceso; SI= Sin inicio)

Nº.	Estrategia Territorial sobre:	Responsable	Acciones aprobadas a corto-mediano plazo	Estado del cumplimiento.
1	Programa de transformación del trabajo y el empleo	D. P. T.	8	7P, 1SI
2	Proceso de envejecimiento Poblacional	SALUD, OTE	2	2P
3	Procesos Migratorios	DPPF	2	1P, 1SI
4	Modelo de Desarrollo Provincial	DEP, DPPF	6	1C, 4P, 1SI
5	Plan Especial del Sur de Aguada y Abreus.	DPPF	3	1P, 2SI
6	Estrategia de Manejo Integrado de cuencas prioritizadas	CITMA	6	4P, 2SI
7	Plan de Manejo de	CITMA	3	3P

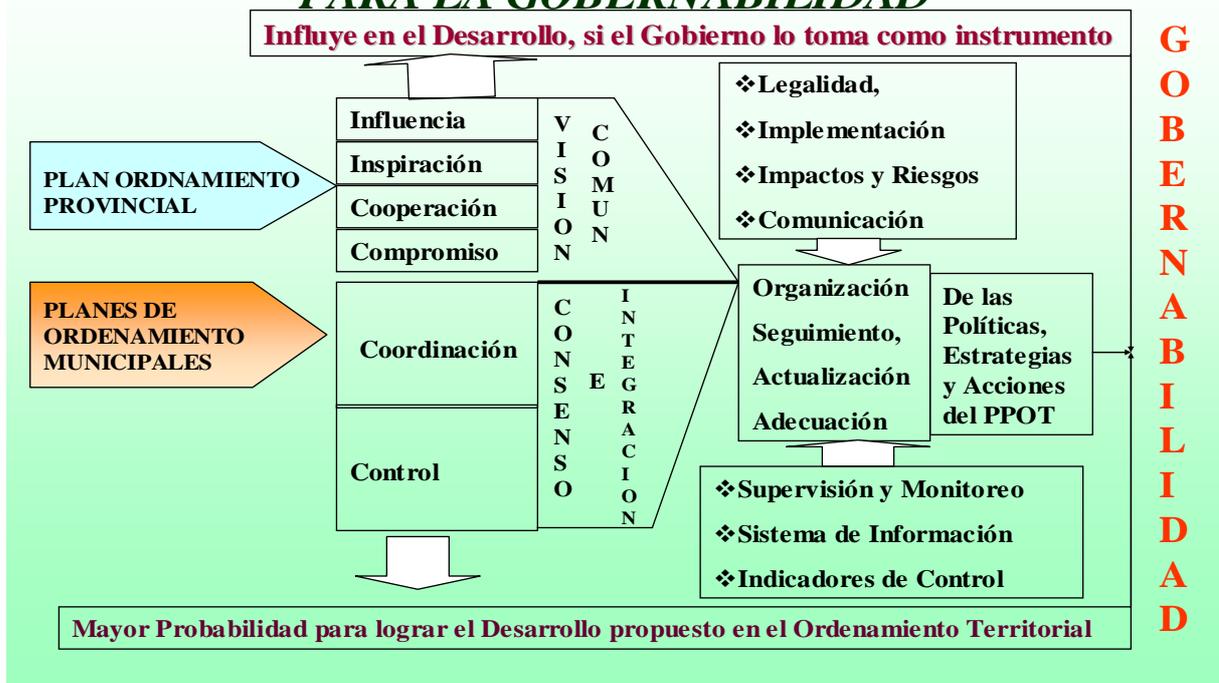
	zonas costeras			
8	Estrategia Integral de Reconversión Agro – azucarera	GEA	2	2P
9	Plan Especial de Ordenamiento de la Montaña	MINAGRI	8	1C, 5P, 2SI
10	Mapa de Ordenamiento Ecológico de los paisajes	CITMA	1	1SI
11	Proyecto Central sobre contaminación Atmosférica	CITMA	2	1C, 1P
12	Estudio de Ordenamiento Ambiental Provincial	CITMA	2	1P, 1SI
13	Estudio de Ordenamiento para la producción de alimentos	MINAGRI	9	1C,7P, 1SI
14	Estudio de Reconversión y Modernización de Inst. del Sector Industria y Construcción	DPPF y Consejos de Cooperación	3	1C, 2P
15	Actualización y Seguimiento al programa de uso, regulación y aprovechamiento del agua	DPRH	21	1C, 11P, 9SI
16	Ordenar el Programa de Ampliación, capitalización y modernización de la Infraestructura Técnica	Transporte Vialidad OBE Comunicaciones	36	5C, 26P, 5SI
17	Programa de transformación y desarrollo de la vivienda	DPV	4	1C, 3P
18	Programa de desarrollo del turismo	MINTUR	7	5P, 2SI
19	Estudio de Detalle de Obras de Programas Priorizados y Batalla de Ideas	DPPF y Organismos involucrados	10	1C, 9P

LOS SEIS ESTUDIOS DESARROLLADOS	PF	PF	MF	PF	PF	PF	MF	PF
VII.- Comportamiento del Proceso Inversionista:								
▪ Obras priorizadas y batalla de ideas.	PF	PF	PF	PF	PF	MF	F	MF
▪ Proyectos de colaboración	MF	MF	PF	PF	PF	MF	F	MF
RESULTADO FINAL EN TERMINOS DE FAVORABILIDAD	PF*	PF*	PF*	PF	PF	MF	F	MF

Fuente: Elaboración propia

ANEXO # 17

INFLUENCIA DEL PLAN DE ORDENAMIENTO PARA LA GOBERNABILIDAD



Fuente: Elaboración propia