

Enfoque poblacional en los planes de ordenamiento territorial

Demographic Approach in Territorial Planning

M. Sc. Zoila MadiúQuiroga Gómez^{1*}

Dra. C. Ana de Dios Martínez¹

Dra. C. Mercedes Pérez Rangel¹

¹Centro de Estudios de Dirección Empresarial y Territorial, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Camagüey *Ignacio Agramonte Loynaz*, Camagüey, Cuba

*Autor para la correspondencia. Correo electrónico: zoila.quiroga@reduc.edu.cu

RESUMEN

Se argumenta la necesidad de un enfoque poblacional como parte del ordenamiento territorial de los municipios cubanos en el proceso de planificación territorial, aspecto sobre el cual existen opiniones a favor y en contra. Se considera el comportamiento de la dinámica de la población. El enfoque poblacional estudiado consiste en las interacciones entre las dinámicas demográficas, económicas y sociales. Este enfoque requiere de variables e indicadores aplicables en el proceso de ordenamiento territorial urbano en un municipio, lo que permitirá su perfeccionamiento. Los métodos dialéctico y el de ecuaciones estructurales, y el análisis de sistema de indicadores de enfoque poblacional, fueron empleados en esta investigación. Se realiza una propuesta en función del ordenamiento territorial como componente esencial del sistema de planes del municipio.

Palabras clave: planificación territorial; enfoque poblacional; ordenamiento territorial, dinámica poblacional.

ABSTRACT

This paper provides arguments that support the need for implementation of a demographic approach as part of territorial planning in Cuban municipalities, during the process of land-use planning, an issue that has produced favorable and unfavorable criteria. The behavior of demographic dynamics was taken into consideration. The demographic approach is based on interactions among demographic, economic, and social dynamics. This perspective requires variables and indicators that can be applied in the process of urban territorial planning in a municipality, which will contribute to its optimization. The methods used in this study were the dialectical and the structural equation methods, as well as analysis of the system of demographic approach indicators. A proposal directed to territorial planning was made as part of an essential component of the municipal planning system.

Key words: land-use planning; demographic approach; territorial planning; demographic dynamics.

Recibido: 29/10/2018

Aceptado: 17/12/2018

Introducción

La población, vista como la asociación de personas que desenvuelven su vida en el marco de una comunidad social identificada con un territorio, es el objeto de estudio e investigación de diversas ciencias sociales y constituye un fenómeno social subordinado a las leyes de la sociedad. Desde su perspectiva económica, cumple la doble condición de ser la productora y consumidora de los bienes y servicios que se producen en toda sociedad, siendo así objeto y sujeto del desarrollo.

La población debe ser vista como el principio y fin de las acciones del Estado y debe ser considerada de manera explícita en los planes de desarrollo municipal, pues el mejoramiento de su calidad de vida es la misión principal de los municipios. De otro lado la población, entendida como el conjunto de sujetos que vive en un territorio determinado, tiene características particulares como: volumen o tamaño, crecimiento, estructura, distribución espacial y movilidad, componentes que cambian en el tiempo e inciden sobre procesos sociales, económicos y ambientales en los municipios, e incluso pueden llegar a tener efectos regionales y hasta nacionales.

La relación población-desarrollo avanza hacia la idea de que el desarrollo económico y social de un país o región ha de estar dirigido, fundamentalmente, a elevar la calidad de vida de la población en su totalidad y de cada individuo que la integre. El trazado concreto de una política de población debe estar entonces adecuadamente articulado con las políticas económicas y sociales de un territorio, por tanto, es imprescindible tener definido con claridad qué se pretende alcanzar y por qué; además de identificar las vías y líneas de acción, y posibles consecuencias de dichas acciones.

En el contexto de Cuba se han sistematizado importantes estudios sobre la relación población-desarrollo, como los realizados por el Centro de Estudios Demográficos (CEDEM, 2009), así como trabajos empíricos (Bermúdez, 2017) acerca de metodologías para el análisis de la población en diversos aspectos de la planificación territorial; pero son escasos los trabajos sobre el papel que debe desempeñar la población en la práctica de la planificación territorial.

Hasta el presente, el logro de los indicadores en materia demográfica que exhibe Cuba no ha sido derivado expresamente de una política de población; sin embargo cabría preguntarse hoy, si, llegados a estos niveles, no sería necesaria la incorporación explícita de la categoría población en tanto sujeto y objeto del desarrollo, en los trazados de acciones para la planificación territorial, y en particular en el ordenamiento de un espacio territorial como lo es el municipio, de tal modo que se visualicen los impactos sobre la composición y dinámica de la población y a su vez los efectos para el desarrollo económico y social del país.

De forma más específica se puede plantear la siguiente interrogante: cómo articular la dinámica demográfica con las dinámicas sociales, económicas, ambientales y físico urbanísticas en los planes de ordenamiento territorial,¹ y cómo esta es modificada por dichas dinámicas para contribuir a una mayor y más eficaz presencia de la población en la práctica de la planificación territorial.

En el caso cubano, aunque no existe una política de población explícita, sí están presentes los componentes de esta en forma de políticas sectoriales que en su acción integradora han redundado en el estudio transicional de la población cubana, y han posibilitado afrontar los diversos retos a través del tiempo, que se han presentado y que con igual perspectiva tendrán que definirse en el desarrollo futuro.

El propósito del enfoque poblacional es ampliar las capacidades conceptuales, metodológicas y técnicas de las administraciones para la comprensión de la población como unidad dinámica, en constante movimiento y transformación en un territorio.

[fngrp]¹ Ordenamiento territorial constituye un instrumento o estrategia de desarrollo sostenible, especialmente a partir de acciones que buscan inducir la mejor ubicación de las actividades económicas y sociales, infraestructuras y equipamientos, con relación al aprovechamiento racional de los recursos naturales; delimitar los fines y usos de la tierra, de acuerdo con su vocación ecológica y la demanda que exista sobre ella; señalar espacios naturales, históricos, arquitectónicos y culturales sujetos a régimen especial de protección, conservación o manejo y orientar la dimensión espacial de las infraestructuras y equipamientos del territorio, así como de los procesos de urbanización, industrialización y desarrollo rural.

Con base en esta perspectiva de la población se espera fortalecer la capacidad analítica y crítica de las administraciones territoriales acerca de los asuntos públicos, los intereses colectivos y sus límites, la toma de decisiones informadas y un uso más eficiente de los recursos. De esta manera se espera contribuir a la gestión de un desarrollo más integral e incluyente y de relaciones más armónicas entre las personas y sus comunidades, su dinámica poblacional, su base ambiental y la plataforma socioeconómica en las que se sustenta el territorio.

La utilidad y funcionalidad a escala territorial del enfoque poblacional está en armonizar los fenómenos de la población con los procesos del desarrollo económico y social, lo cual contribuirá al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes; y a que estos participen equitativamente de los beneficios del desarrollo económico social, mediante la regularización de los fenómenos que afectan a la población en su volumen, estructura, dinámica y distribución territorial. Dicho enfoque deberá propiciar un cambio de mentalidad e intensificar el espíritu de previsión y planeación de las familias, la igualdad entre sus miembros en género; fomentar la valoración parental de los hijos y que se extienda y arraigue una cultura demográfica.

A pesar de que se van conformando las estrategias de desarrollo en Cuba y se reconozca la necesidad de armonizar los procesos de desarrollo con los fenómenos de población, son insuficientes las medidas territoriales relacionadas con el tratamiento de la variable fecundidad, la cobertura de necesidades de la tercera edad, el balance de la fuerza de trabajo a partir del comportamiento demográfico y de la población económicamente activa, entre otros, lo que sin dudas está relacionado con el insuficiente tratamiento de la relación población-desarrollo en las estrategias a escala territorial.

Para abordar adecuadamente el proceso de ordenamiento territorial, es necesario tomar en consideración la manera cómo la dinámica demográfica se relaciona con las dinámicas sociales, económicas y ambientales del territorio, y cómo la primera a su vez se ve modificada por las segundas. A esta relación en doble sentido y en espiral se le ha denominado enfoque de población. Incorporar este enfoque en los planes de ordenamiento territorial, es el objetivo de este trabajo.

Desarrollo

El enfoque poblacional en el ámbito territorial

La población -vista como la asociación de personas que desenvuelven su vida en el marco de una comunidad social identificada con un territorio- es el objeto de estudio e investigación de diversas ciencias sociales y constituye un fenómeno social que se encuentra subordinado a las leyes de la sociedad.

Rubiano y González (2003) asumen un concepto de población humana más afín a los propósitos de este trabajo y refieren que es un conjunto de sujetos vivos, cuya actividad necesariamente crea y recrea permanentemente el territorio en función de sus

necesidades biológicas, socioculturales y políticas y, de manera determinante, en función de la organización para la apropiación, producción y consumo de bienes materiales e inmateriales.

La población humana tiene características propias que difieren de las de los individuos particulares que la componen. A estas particularidades del colectivo poblacional se les denominan características demográficas y debido a que estas se transforman permanentemente en el tiempo, se reconocen como dinámica demográfica.²

Los datos de población muestran su estructura y su dinámica. La estructura se refiere a la distribución o composición de la población según diferentes rasgos tales como la edad, el sexo, el color de la piel, el estado civil, lugar en la actividad económica, la localización espacial, entre otros; mientras que la dinámica expresa los cambios que se producen en las variables demográficas básicas, como: la fecundidad, la mortalidad y las migraciones. La composición básica de la población de un territorio en un momento o en un período determinado, no solo tiene que ver con la distribución entre mujeres y hombres o la distribución etaria, sino también con la distribución por color de la piel, o la relación entre nupcialidad y divorcialidad, o la mortalidad por color de la piel, o el nivel de la fecundidad, o el peso del embarazo adolescente, o el impacto de la baja fecundidad sobre el envejecimiento poblacional, o el comportamiento de las migraciones y su impacto sobre la actividad económica en un lugar determinado.

Los comportamientos estructurales y funcionales de la población en un territorio determinado pueden ser objeto de estudio de la demografía, y constituyen insumos obligados para los planes de desarrollo a escala territorial.

Los cambios en el tamaño, crecimiento, estructura, localización o movilidad de la población municipal influyen sobre las dinámicas socioeconómicas y ambientales en el territorio, de la misma manera que éstas afectan la dinámica demográfica. Las relaciones entre la dinámica demográfica y los demás aspectos del desarrollo (socioeconómicos y ambientales) no son evidentes a primera vista, por lo que es necesario estudiarlas profundamente para comprenderlas mejor.

De ahí la necesidad de un enfoque poblacional que permita abordar los procesos de planeación del municipio desde una perspectiva integral, analizando sistemáticamente la dinámica poblacional e incorporándola a la toma de decisiones estratégicas y en la formulación de política pública. Para la formulación de la estrategia de desarrollo con dicho enfoque, deben tomarse en cuenta las ventajas del municipio, eliminando así los desequilibrios entre la población y su territorio.

El enfoque poblacional permite entonces identificar y comprender las relaciones entre la dinámica demográfica y las dinámicas ambientales, sociales y económicas, que son responsabilidad y competencia de los municipios y sus administraciones, cuyo compromiso es definir planes de ordenamiento territorial y planes de desarrollo.

² La población aumenta o disminuye en el tiempo. Se localiza en un territorio y se moviliza sobre él.

El concepto de enfoque poblacional tiene entre sus propósitos el desarrollo: de la educación, la salud, la provisión de infraestructura y su mantenimiento, donde inciden los procesos de planeación, vivienda, agua potable y servicios de saneamiento básico.

Al ser incorporadas las variables de población en la planificación del desarrollo local es necesario estudiar y valorar la dinámica demográfica como parte de la dinámica poblacional propia, junto con las demás dinámicas: social, económica, ambiental, así como las interacciones entre ellas, para propiciar las posibilidades de un mayor desarrollo territorial.

Se puede considerar finalmente que el enfoque poblacional se define como el conjunto de interacciones entre la dinámica demográfica y las dinámicas ambientales, sociales y económicas, de las cuales se derivan transformaciones tanto en la dinámica demográfica (tamaño, crecimiento, estructura, patrones de reproducción y mortalidad o en su movilidad y distribución territorial) como en las características del territorio (estructura ecológica, infraestructura, sistemas de movilidad y aprovisionamiento de servicios) (Lara, Onofre, Ramirez. y Rubiano, 2008). La dinámica demográfica forma parte de la dinámica poblacional, por tanto, a diferencia de algunos criterios, no es el todo; esta última es más amplia que la primera.

Por su parte, la dinámica ambiental se refiere a los cambios que se producen en los ecosistemas, derivados de las interacciones entre el ambiente, la población y su organización socioeconómica. La relación de la población con el medio ambiente tal vez es la más evidente en los procesos de ordenamiento territorial.

La dinámica social corresponde a las interacciones entre los individuos y comunidades, con su base económica, demográfica y ambiental, las cuales determinan las formas de apropiación y uso del territorio, para satisfacer las necesidades sociales y culturales en ejercicio de los derechos del individuo.

Por último, la dinámica económica corresponde a la relación entre los individuos, su organización social, el ambiente y el territorio para la producción de bienes y servicios materiales e inmateriales necesarios para el ejercicio de los derechos y satisfacción de las necesidades del individuo (Lara, Onofre, Ramírez y Rubiano, 2008).

El enfoque poblacional en el ordenamiento territorial

El proceso de planificación territorial en Cuba está configurado por el plan municipal de ordenamiento territorial (PMOT)³ ([Duverger y Castro, 2018](#)); plan de ordenamiento urbano del país (POU) (Menéndez, 2017)⁴; plan especial para el sistema de espacios públicos y áreas verdes y régimen urbanístico del suelo (IPF, 2015a); la estrategia ambiental (CITMA, 2006), el plan de desarrollo integral del municipio (IPF, 2012), las herramientas de planificación y financiación para el desarrollo integral territorial (MEP, 2018) y el plan territorial como componente del plan de la economía y el plan presupuestario.

³ Sustituye al plan general de ordenamiento territorial (IPF, 2011).

⁴ Sustituye a los planes generales de ordenamiento urbanístico, elaborados entre los años 2003 y 2016.

Estos planes tienen diferentes procedimientos, herramientas y metodologías para su elaboración, pero en el marco de objetivos y fines deben compartir la visión del desarrollo del territorio; estos derivan en sus correspondientes programas y proyectos y deben tener su expresión en los indicadores del plan de la economía del territorio y en el presupuesto. La planificación territorial como proceso de carácter integrado, basado en el nuevo enfoque del espacio-territorio, es una condición necesaria para la gestión del desarrollo, y el incremento de la capacidad de los gobiernos locales para gestionar los procesos de cambio. Independientemente de los niveles de articulación entre la diversidad de planes territoriales y de que todos pudieran estar precedidos de un diagnóstico de población, la necesidad del enfoque poblacional presupone ir más allá de la utilización de la información demográfica, lo que implica que las variables de población se deban utilizar como elemento clave de este proceso y de las relaciones entre la población y la planificación territorial.

Cada decisión relacionada con los planes territoriales y en particular las de ordenamiento del territorio,⁵ deben tener como criterio los requerimientos y demandas que se derivan de la dinámica poblacional, de manera que las decisiones resulten oportunas para resolver las tensiones entre la población y el resto de las dinámicas.

Los elementos que hoy se toman en cuenta en los diagnósticos sobre la población, como, por Ej., la definición de necesidades y demandas de bienes y servicios a nivel territorial, no aportan todas las interrelaciones entre la dinámica poblacional y las dinámicas económicas, sociales y ambientales. Aun cuando se reconoce en las correspondientes metodologías, procedimientos y herramientas, que son necesarios los estudios de población como parte del proceso de planificación territorial, no existen indicaciones para su análisis.

Es común en la proyección de la gestión del desarrollo local y territorial considerar de suma importancia la planificación económica, las inversiones que son necesarias y las herramientas de gestión local o territorial a utilizar. Hoy día, al tener en cuenta los enfoques transversales de la gestión del desarrollo local y territorial, es frecuente que se tenga en cuenta el papel de la comunicación, la sostenibilidad ambiental, la igualdad de género, el componente jurídico-normativo y en ocasiones el componente demográfico o de población. Pero no basta con reconocer la necesidad de tener en cuenta el componente demográfico en la gestión del desarrollo local y territorial, si no se le da el justo lugar que debe tener en los procesos de planificación del desarrollo. Al respecto Silva (2003) señala:

Para ello se ha de efectuar un análisis de la población local, de las tendencias demográficas, de la pirámide de edad, del nivel de empleo y desempleo, nivel de

⁵ El ordenamiento territorial representa la base del resto de los planes territoriales; no solo regula las relaciones entre la población y el territorio haciendo cumplir la función social y ecológica de la propiedad, sino que busca generar las condiciones para un desarrollo sostenible, equitativo, y sustentable.

renta, distribución geográfica de la población, comprobar si existen movimientos de emigración, etc. (p. 25)

Por otra parte en Colectivo de autores (2001), citado por Araujo (2017) señalan:

De manera que no tener en cuenta a la población desde el principio, como componente esencial de las estrategias de desarrollo territoriales, sería como seguir un camino sin saber cómo llegar al destino propuesto. Sin una comprensión de lo que la demografía está indicándoles, estarán guiando a sus países sin instrumentos, y casi con certeza terminarán planificando para el mundo de ayer y no del mañana. (p. 146)

Considerar la dinámica demográfica constituye una tarea fundamental del ordenamiento. Con el tiempo, la población de un municipio cambia: el tamaño, la tasa de crecimiento, la localización y la movilidad, y en este proceso se afectan aspectos sociales, económicos y ambientales. Estas interrelaciones son las que describen la dinámica poblacional de un territorio específico.

De ahí que se planteen las siguientes interrogantes: ¿cómo se logra que el enfoque poblacional forme parte de la actualización de los planes de ordenamiento?, ¿qué diferencia el enfoque poblacional de otros enfoques transversales en los planes de ordenamiento territorial?, ¿cuáles son las variables e indicadores que condicionan el enfoque poblacional al interrelacionarse la dinámica poblacional con las dinámicas económicas, sociales y ambientales?

Aplicar el enfoque poblacional en la planificación, y en particular en la elaboración del plan de ordenamiento territorial, implica identificar, comprender y tomar en consideración la dinámica poblacional para responder a los grandes retos del municipio, mediante la toma de decisiones en las distintas etapas.

En particular, en el diagnóstico deben quedar consignadas la situación poblacional y sus tendencias, las debilidades y potencialidades del municipio. A partir de allí se definen los grandes retos a los que debe responder la administración municipal según sus competencias, y que son la base para la construcción de los modelos de desarrollo y de ocupación del territorio.

Cada una de las decisiones de ordenamiento que se establezcan en los planes territoriales deben tener como criterio los requerimientos y demandas que se derivan de la dinámica poblacional, de manera que éstas resulten oportunas para resolver las desigualdades entre la población y el territorio, necesarias para propiciar su desarrollo sostenible aprovechando el potencial de la población y el territorio y suficientes para satisfacer sus demandas y garantizar el desarrollo sostenible. La base poblacional soporta, tanto los diagnósticos, como la definición de necesidades y demandas de bienes y servicios que deben ser cubiertas.

La ONU (Lara, Palacios, Wartenberg y Ruiz, 2008), en un estudio sobre el enfoque en la planeación del desarrollo municipal muestra la diversidad de interacciones entre las dinámicas demográfica (considerando su volumen, crecimiento, estructura, distribución,

movilidad) y la dinámica ambiental, social y económica que deben considerarse en la gestión del plan municipal.

El enfoque poblacional en el ordenamiento territorial. Un análisis a partir de las metodologías

La *Carta europea de ordenación del territorio* (Consejo de Europa (1983), define al ordenamiento territorial⁶ como la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Dicho documento señala que es la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector.

El ordenamiento territorial en el contexto de Cuba forma parte del proceso de planificación del territorio y se ha institucionalizado en el ámbito público con instrumentos de planificación territorial y urbana ya mencionados. Tiene además como complemento, las Instrucciones metodológicas para la elaboración de regulaciones y planes de ordenamiento urbano con sus correspondientes procedimientos (IPF, 2015b).

En el caso particular del PMOT comprende tres etapas: preparación, planificación y gestión. En este plan se reconoce que durante el diagnóstico y proyección, el equipo de trabajo se dividirá en correspondencia con los cuatro subsistemas (físico geográfico, económico productivo, infraestructura técnica y asentamientos humanos y población). Este plan abarca todo el territorio que política y administrativamente contempla el municipio en cuestión y temporalmente tiene una vigencia de diez años (IPF, 2018).

Si bien en el diagnóstico del subsistema: sistema de asentamientos humanos y población, se prevé considerar la incidencia de las variables más significativas de la población en el desarrollo territorial (distribución espacial, migraciones y envejecimiento), en los subsistemas físico ambiental, económico productivo y de infraestructura técnica no se hace referencia a un análisis previo de variables demográficas.

En la metodología del PMOT se concibe analizar cualitativamente los principales aspectos que evidencien la relación del municipio con el entorno, y en la problemática demográfica se incluye explícitamente la migración de la población, el empleo y el movimiento pendular.

En la dimensión físico ambiental no hay referencias explícitas a la necesidad de considerar los aspectos demográficos; sin embargo, visibilizar la relación entre medio ambiente y población ha sido un tema tratado por la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD, 1994), la Segunda Conferencia Internacional sobre Asentamientos Humanos en Estambul Habitat II (ONU 1996) y CEPAL (2005) en aspectos como: a) La satisfacción de las necesidades básicas de una población en

⁶ Como política pública, es la expresión espacial de la política ambiental, económica, social y cultural de toda la sociedad. Su carácter integral se garantiza con el establecimiento de los objetivos y la implementación de acciones articuladoras del territorio, que tienen como fin último la satisfacción de las necesidades de la población. Se implementa mediante determinaciones que orientan la actuación de los actores públicos y privados sobre el uso del suelo (Menéndez, 2017, p. 17).

aumento depende de manera crucial de contar con un medio ambiente saludable y prever los medios para satisfacer dichas necesidades; b) La pobreza y los factores demográficos, unido a fenómenos como patrones de producción y de consumo de bienes y servicios; c) el crecimiento y la distribución de la población, así como la migración y la urbanización que pueden ejercer presiones excesivas sobre el medio ambiente.

Otra perspectiva de análisis de esta relación, más adecuada al objetivo de esta investigación, es considerar, además de la población y el medio ambiente, un tercer elemento: el socio-económico que se refiere a la organización económica, política e institucional del territorio (Engelman, Cincotta, Dye, Gardner y Winsnewski, 2000), así como la disponibilidad de bienes y tecnología.

En esta relación y a efectos del ordenamiento territorial, es necesario considerar el efecto del número de hogares, sobre todo su crecimiento, en los procesos de degradación ambiental. MacKellar, Wolfgang, Prinz y Goujon (1995) mostraron que al existir costos fijos de energía, disposición de basuras y otros costos para establecer un hogar, el crecimiento del número de hogares afecta más al medio ambiente que el incremento de la población.

Por último, en el caso de municipios urbanos cuyos patrones espaciales de producción y consumo desempeñan un rol central, el uso de recursos y la provisión de servicios sociales pueden ser optimizados en la medida que se cuente con una mayor concentración poblacional; ya que las concentraciones urbanas pueden ser una realidad para acomodar a la población en formas que sean costo-eficientes (Martine, 2000).

La guía metodológica⁷ del plan de ordenamiento urbanístico⁸ se aplica a los asentamientos humanos concentrados o a una parte de estos, cuyo suelo clasifica como urbanizado, sin desestimar las metodologías existentes, de las cuales se toman aquellos elementos compatibles con las nuevas circunstancias, que exigen máximos de eficiencia y eficacia. Esta metodología compila en un instrumento metodológico único, los principios y definiciones de la guía para la elaboración del plan general de ordenamiento territorial y urbanismo del año 2000 y las metodologías complementarias establecidas; está concebido para un horizonte pivote de mediano plazo de cinco a diez años (Menéndez, 2017).

El POU se configura a partir de tres ejes: uso del suelo, estructura físico-espacial y morfología urbana. De forma explícita la dinámica demográfica está planteada en uno de los objetivos: “Garantizar suelo suficiente para las necesidades de viviendas, según el desarrollo social y demográfico previsto...” (Menéndez, 2017, p. 14).

⁷ La guía consta de dos partes: La primera aborda fundamentalmente las fases de elaboración del plan y sus principales resultados, es decir, el cómo hacer; y la segunda detalla los ejes estratégicos para la estructuración del planeamiento y su gestión, y las temáticas que se le subordinan

⁸ Como política pública, es la expresión espacial de la política ambiental, económica, social y cultural que se implementa a través del planeamiento y el diseño físico-espacial de los asentamientos humanos, en correspondencia con los procesos asociados a la urbanización y a la propia estructuración interna de los asentamientos (Menéndez, 2017).

A pesar que el POU se apoya en la necesidad de un creciente protagonismo de la sociedad local, es necesaria la búsqueda de nuevos conceptos y formas de hacer el planeamiento urbano, con la participación de la comunidad y sus instituciones en las etapas de proyección y toma de decisiones sobre sus asentamientos. No se establece ni se delimita los elementos demográficos, en términos de variables e indicadores, a considerar en el diseño y gestión del POU.

Las Instrucciones metodológicas establecidas por el IPF (2015a) para las regulaciones y planes de ordenamiento urbano del país (en particular el plan especial para el sistema de espacios públicos y áreas verdes y régimen urbanístico del suelo) surgen con el propósito de conducir y regular la ocupación del suelo⁹ y precisar su uso como soporte del sistema de espacios públicos y áreas verdes. En ambos planes se considera la realización de un diagnóstico y la propuesta de plan, como las dos fases esenciales.

En particular, el diagnóstico de las instrucciones metodológicas del régimen urbanístico (IPF, 2015a) incluyen: delimitar el suelo urbanizado, urbanizable y no urbanizable; realizar el balance de las áreas, conocer los ritmos de su ocupación y proponer los destinos y usos en los planes de ordenamiento territorial y ordenamiento urbano. En ningún caso el diagnóstico se hace depender de la dinámica demográfica previsible.

Por su parte, el plan especial para el sistema de espacios públicos y áreas verdes urbanas (IPF, 2015b), se ocupa además de la actividad turística, el sistema de centralidades, entre otros. El procedimiento propuesto se establece como requisito para lograr un conjunto armónico y coherente: "... que responda a las necesidades y exigencias del conjunto de habitantes que residen en las urbanizaciones, tanto de las generaciones actuales como de las futuras" (IPF, 2015b, p. 11), y considera, además, que la estructuración y dimensionamiento de estos espacios dependen de varios factores, entre ellos el tipo y tamaño del asentamiento; sin embargo, no se implican indicadores demográficos que deben ser considerados en la planificación.

Es necesario señalar que los planes de ordenamiento territorial y urbano no son precedidos por análisis demográficos realmente rigurosos, aunque se considere, de alguna manera, el papel de la población en las indicaciones metodológicas establecidas. En el PMOT se marginan menos los aspectos demográficos.

Es necesario considerar, además, las variables poblacionales en expresiones espaciales relacionadas con el suelo, viviendas, espacios públicos. Más que obtener una población total exacta; es necesario enfocar bien la tendencias del futuro (Burriel, 2003) lo que exige más reflexión demográfica e indicadores más adecuados a la problemática espacio-territorio y su proyección.

El enfoque de población requiere de un análisis anticipado (ex antes) del comportamiento de variables e indicadores de la dinámica poblacional a partir de variables e indicadores determinantes de las dinámicas demográficas, económicas, sociales y ambientales. Una primera aproximación sobre estas variables e indicadores, como expresión de la relación

⁹ Suelo no urbanizable, suelo urbanizado y suelo urbanizable. [/fngpr]

entre las dimensiones analizadas se presenta en el Cuadro 1, como resultado de la presente investigación.

En el proceso de planificación se requiere dar más importancia a indicadores con más significación territorial, como el hogar y las migraciones que presentan una mayor desagregación territorial (Burriel, 2003).

En relación con las funciones urbanas y áreas de influencia de las ciudades, se requiere el estudio de los aspectos espaciales de la población y el manejo de variables relacionadas con las características socioeconómicas de la población: la movilidad no residencial, tanto por motivos laborales como por ocio; el número de hogares, composición y tamaño para la planificación del número y tipo de viviendas; los aspectos territoriales de la población, como distribución territorial, densidad, concentración, dispersión, sistema de ciudades y sus áreas de influencia.

La confusión entre división político administrativa y territorio dificulta los análisis sobre los movimientos migratorios, en particular el coeficiente de movilidad interna como expresión de los flujos migratorios entre municipios, lo cual representa un indicador de relevancia para el ordenamiento del territorio.

Finalmente la población no solo debe ser objeto básico de diagnóstico, sino también objeto de planificación, lo cual significa que si no se toma en consideración su doble condición, como creadora de la riqueza de una sociedad y receptora de esta, cualquier análisis que se haga de la vida económica y social de un país sería sesgado e inexacto.

Cuadro 1. Variable e indicadores para el enfoque poblacional a través del ordenamiento territorial de un municipio urbano

SISTEMA DE ASENTAMIENTOS POBLACIONALES (SAP)
Número de población por asentamiento Número de población por asentamiento por sexo y edades Porcentaje de población adulta mayor por asentamientos poblacionales urbanos Porcentaje de migraciones dentro de los asentamientos o zonas (asentamientos receptores, emisores, estabilidad) Movimientos pendulares dentro del asentamiento y fuera de sus límites Porcentaje de migraciones diarias Número de áreas deprimidas (despoblamiento) y áreas congestionadas (elevada densidad de población, deseconomías y problemas de calidad de vida)
HABITAT
Población total actual y proyectada Número de hogares actuales y futuros Número de hogares sin vivienda Número de hogares en viviendas compartidas Número de hogares en viviendas deficientes o incompletas Número de hogares en condiciones de hacinamiento Número de hogares con vivienda en condiciones de riesgo Porcentaje de morbilidad por causas asociadas con la vivienda Composición de los hogares Patrones de emancipación y nupcialidad Localización geográfica de los grupos poblacionales a atender Núcleos familiares que comparten vivienda No. de hogares en el área urbana o en el municipio / No. de viviendas urbanas No. de viviendas ofertadas por grupos poblacionales o estratos / No. de viviendas requeridas estrato / No. de habitantes del municipio / No. total de viviendas del municipio No. de núcleos familiares del municipio / No. total de viviendas en el municipio Núcleos familiares sin vivienda / No. de núcleos familiares que es igual a: (No. de núcleos familiares - No. de viviendas) / No. de núcleos familiares Porcentaje de hogares con adultos mayores Porcentaje de adultos mayores que residen en vivienda propia Tamaño promedio de hogares con adultos mayores
PRODUCCIÓN DE BIENES Y SERVICIOS
Intensidad de movimientos laborales diarios Pesos invertidos / población total del municipio Porcentaje de adulto mayor afectado por discapacidad o enfermedad crónica Mujeres según sostenimiento del hogar: No. de mujeres que son únicas proveedoras del hogar / No. de mujeres que sumen más del 50 % de los gastos económicos del hogar + mujeres que son las únicas proveedoras del hogar No. de personas afiliadas al sistema de seguridad social / PEA / población total x sexo Proporción de adultos mayores por sexo / población económicamente activa Tasa de participación en la actividad económica de los adultos mayores Empleo por sectores (primario, secundario y terciario) (Población económicamente activa - población con empleo) / población económicamente activa No. de personas empleadas por tipo de empleo (por sectores) / total de personas empleadas y expresar en % Tasa de desempleo en adultos mayores Mercado laboral y migración interna
SISTEMA DE OCIO (ESPACIOS PÚBLICOS)
Densidad de asentamientos existentes Distribución de la Población Porcentaje de morbilidad por causas asociadas al tema Grupos poblacionales (porcentaje de ancianos, discapacitados entre la población del municipio o ciudad) Movilidad de la población (muy alta, alta, medida, baja) Área de zonas verdes del municipio / población total del municipio Área de zonas parques del municipio / población total del municipio Área de plazas urbanas del municipio / población total del municipio
TRANSPORTE
Población total y por sexo Número de usuarios del transporte público Población en edad escolar y universitaria Número de usuarios del transporte privado Números de discapacitados y ancianos Estrato socio económico Morbilidad y mortalidad por causas asociadas al tema Localización geográfica Migraciones
COMUNICACIONES: HIDRÁULICA, SANITARIA, GAS
Porcentaje de hogares sin conexión domiciliar de agua Porcentaje de hogares con suministro deficiente o incompleto de agua. Grupos especialmente vulnerables - niños, ancianos, otros

Los análisis demográficos previos a los trabajos de planificación territorial deben producir modelos de diagnósticos específicos adecuados a cada tipo de dimensión de la planificación urbanística y ordenación del territorio. Se debe elegir la escala espacial más conveniente, y destacar la relevancia de los hechos de población en el tema planteado, como por ejemplo la incidencia de factores demográficos sobre la demanda de vivienda y como consecuencia sobre la movilidad residencial, con sus efectos sobre las infraestructuras. A su vez, debe analizarse la relación entre las dinámicas demográficas, sociales, económicas, ambientales en el ámbito territorial y sus posibles correlaciones.

Se debe adoptar una actitud prospectiva que supere los análisis de situaciones o valoraciones actuales. Además, plantear los posibles cambios en la dinámica y estructura de la población, es la mejor vía para participar en la planificación territorial.

Finalmente, aunque los planes de ordenamiento y urbanísticos responden a escalas político administrativas, se hace necesario trabajar las variables demográficas a escalas inferiores y superiores al municipio. La delimitación de zonas para estudios demográficos y los indicadores de análisis pueden ser muy relevantes para la planificación territorial.

Conclusiones

El proceso de planificación territorial *como la proyección en el plano territorial del proceso de reproducción ampliada de la economía*, debe establecer vías para la interrelación entre las distintas dimensiones de desarrollo, ya sea entre los distintos planes que se diseñan como al interior de cada uno de ellos.

Desde la perspectiva de ordenamiento territorial en la planificación, en este ámbito de desarrollo, el enfoque poblacional es una vía para lograr las diversas interrelaciones entre las dinámicas poblacional, económica, social y ambiental, con el propósito del mejoramiento de la reproducción de la población, de sus condiciones y calidad de vida, así como del mantenimiento de la base ambiental, a lo que debe dar respuesta la administración pública.

La propuesta de variables e indicadores como expresión de la compleja e intrincada red de interrelaciones entre las dinámicas estudiadas, permitirá avanzar hacia una planificación orientada al fortalecimiento del equilibrio entre población, el medio ambiente y las estructuras económicas y sociales.

Sin dudas que esto representa importantes desafíos para los planificadores, desde establecer con nitidez el espacio territorial objeto de planificación para identificar los indicadores poblacionales, adecuadas proyecciones de las variables demográficas, el uso de la prospectiva, las características sociodemográficas de la población, entre otras.

Referencias

ARAUJO, R. (2017). Demografía y desarrollo local: un algoritmo de trabajo. *Novedades en Población*, (26), 145-156. Recuperado el 20 de febrero de 2018, de <http://scielo.sld.cu/pdf/rnp/v13n26/rnp110217.pdf>

BERMÚDEZ, E. (2017). *La población en el ordenamiento territorial de los centros intermedios en Cuba. Procedimiento para el ordenamiento territorial de los centros intermedios con enfoque urbano-territorial*. La Habana, Cuba: Universidad de La Habana. Recuperado el 11 de enero de 2018, de <http://www.novpob.uh.cu>

BURRIEL, E. (2003). *La población en la planificación del territorio. La dinámica demográfica protagonista del territorio*. España: Universidad de Santiago de Compostela.

CEPAL. (2005). *The Millennium Development Goals: a Latin American and Caribbean Perspective*. Santiago de Chile: Autor.

CITMA (MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE). (2006). *Estrategia ambiental de Cuba*. La Habana: Autor.

CONSEJO DE EUROPA (1983). *Carta europea de ordenación del territorio*. Documento presentado en la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, Torremolinos, España.

DUVERGER, I. y CASTRO, M. (2018). *Procedimiento metodológico, actualización. Plan general ordenamiento territorial municipal*. La Habana: Instituto de Planificación Física.

ENGELMAN, R., CINCOTTA, R. DYE, B., GARDNER , T y WINSNEWSKI, J. (2000). *People in the Balance. Population and Natural Resources at the Turn of the Millennium*. Washington DC: Population Action International.

IPF (INSTITUTO DE PLANIFICACIÓN FÍSICA) (2012). *Plan de desarrollo integral del municipio*. La Habana: Autor .

IPF (INSTITUTO DE PLANIFICACIÓN FÍSICA) (2015a). *Plan especial para el sistema de espacios públicos y áreas verdes*. La Habana: Autor .

IPF (INSTITUTO DE PLANIFICACIÓN FÍSICA) (2015b). *Régimen urbanístico del suelo*. La Habana: Autor .

IPF (INSTITUTO DE PLANIFICACIÓN FÍSICA) (2018) *Propuesta metodológica. Plan municipal de ordenamiento territorial*. La Habana, Cuba: Dirección de Ordenamiento Territorial, IPF.

LARA, P. J., ONOFRE, C. RAMIREZ, C. L. y RUBIANO, N. (2008). *Enfoque poblacional para la revisión y ajuste de planes de ordenamiento territorial. Guía de aplicación*. Colombia: Fondo de Población de las Naciones Unidas - UNFPA Colombia/Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial/Universidad del Externado.

LARA, P. J., PALACIOS, D., WARTENBERG, L. y RUIZ, E. (2008). *El enfoque en la planeación del desarrollo municipal*. Colombia: Fondo de Población de las Naciones Unidas-UNFPA - Colombia.

MACKELLAR, L., WOLFGANG, L., PRINZ, C. y GOUJON, A. (1995). Population, households, and CO₂ emissions. *Population and Development Review*, 21(4), 849-870. Recuperado el 19 de octubre de 2017, de <http://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/4459/1/RR-96-06.pdf>

MARTINE, G. (2000). *The sustainable use of space: advancing the population/ environment*. UNFPA. Recuperado el 25 de octubre de 2017, de <https://pdfs.semanticscholar.org/0e97/79c1eb261cf3af54fd3f37ee91e2175dc6e5.pdf>

MENÉNDEZ CUESTA, I. (2017). *Guía metodológica. Planes de ordenamiento urbanístico*. La Habana: Instituto de Planificación Física .

MEP (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PLANIFICACIÓN) (2018). *Herramientas de planificación y financiación para el desarrollo integral territorial*. La Habana: Autor .

ONU (1996, 3-14 de junio). Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (HABITAT II), Estambul, Turquía.

RUBIANO, N. y GONZÁLEZ, A. (2003). *Población y ordenamiento territorial*. Colombia: Universidad del Externado, UNFPA, MAVDT.

SILVA, I. (2003). *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*. Serie Gestión Pública. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).