

Gestión ambiental territorial en el Consejo Popular San Rafael, municipio de Holguín

Territorial environmental management in the San Rafael Popular Council, Holguín municipality

Irma Pérez - Laukión

Dirección Provincial de Planificación Física de Holguín

Libys Martha Zúñiga - Igarza

María Onelia Urbina - Reynaldo

Universidad de Holguín

RESUMEN

Los resultados de la presente investigación permiten desarrollar un instrumento para la gestión ambiental territorial, basado en fundamentos científicos que contribuyen al desarrollo económico-social y a la conservación ambiental. Ofrece una respuesta a las demandas sociales del marco jurídico, por lo que constituye un instrumento de trabajo para directivos y especialistas vinculados con el tema. La investigación resulta muy actual por su importancia para el desarrollo de los territorios, fundamentalmente a nivel de consejo popular. Es específica para aquellos que son mixtos, es decir, con partes urbanas y partes rurales. Se enmarca en la escala territorial y urbana, con estudios de planeamiento y su correspondiente gestión en el ámbito del Consejo Popular San Rafael, municipio de Holguín.

PALABRAS CLAVE: gestión; ambiental; territorial; instrumentos; experiencias.

ABSTRACT

The results of the present research allow us to develop an instrument for territorial environmental management, based on scientific foundations that contribute to socio-economic development and environmental conservation. It offers a response to the social demands of the legal framework, constituting a working instrument for managers and specialists linked to the subject. This work is very current because of its importance for the development of the territories, mainly at the level of popular council. It is specific for those who are mixed, that is, with urban and rural parts. It is framed in the territorial and urban scale, with planning studies and its corresponding management within the San Rafael People's Council, Holguín municipality.

KEY WORDS: management; environmental; territorial; instruments; experiences.

Introducción

En la primera mitad del siglo xx la gestión ambiental fue exclusivamente incidental, es decir, interpretaba los deterioros ambientales como fenómenos aislados, fortuitos e inevitables, causados por un comportamiento dañino en el curso normal de las actividades humanas. Desde las décadas de los sesenta y setenta del siglo xx se acelera la conciencia ecológica. El hombre comenzó a entender que los problemas ambientales tienen su origen en los procesos productivos mal planificados y gestionados, así como en el mal proceder de la sociedad en su conjunto, por lo que internacional y nacionalmente se inicia el camino hacia la transformación de tales problemas.

Aparece ya el término de gestión ambiental para acceder a una mejora integral del medio ambiente (Bárcenas, 2013). Por otro lado, en la Ley 81 de Medio Ambiente de la República de Cuba (1997) se expresa que la gestión ambiental es el “conjunto de actividades, mecanismos, acciones e instrumentos dirigidos a garantizar la administración y el uso racional de los recursos naturales mediante la conservación, mejoramiento, rehabilitación y monitoreo del medio ambiente y el control de la actividad del hombre en esta esfera (...); la gestión ambiental aplica la política ambiental establecida mediante un enfoque

multidisciplinario, teniendo en cuenta el acervo cultural, la experiencia nacional acumulada y la participación ciudadana”.

Por su parte, el territorio, en dependencia de la visión que se tenga de él, es un sistema complejo, emergente de la interacción recursiva entre sociedad y medio físico donde trabaja y se desarrolla el ser humano en comunidad. Es por ello que resulta importante establecer los nexos entre la gestión ambiental y territorial. La Ley 81, en su artículo 22, establece que “a fin de lograr el ordenamiento sostenible del territorio, el ordenamiento ambiental interactúa con el ordenamiento territorial aportándole lineamientos, regulaciones y normas”. Esta interacción se manifiesta mediante los procedimientos establecidos en los planes generales de ordenamiento territorial y urbano (PGOTU), planes territoriales integrales municipales (PDIM) y la plataforma articulada para el desarrollo integral territorial (PADIT). Estos constituyen instrumentos únicos que integran los aspectos ambientales con los sociales en su desarrollo socio-económico, aunque hay una superposición de limitaciones de unos y otros que permite tomar las mejores prácticas de cada uno para integrar desde un instrumento específico que sirva a la escala de consejos populares mixtos, objetivo de esta investigación.

La experiencia del municipio de Holguín, dada por el Plan General de Ordenamiento Territorial elaborado en el 2010, muestra que aunque se concibió como un instrumento técnico y jurídico que en manos del gobierno local permita dirigir acertadamente la gestión territorial, las definiciones del uso del suelo, el crecimiento, así como la estructuración sostenible en correspondencia con el avance económico, político y social, la evaluación de las áreas de resultados clave presentan limitaciones en cuanto a la integración de la gestión ambiental en un consenso institucional, ciudadano y gubernamental con las políticas de desarrollo del territorio.

Gestión ambiental de un territorio. Su aporte al desarrollo socio-económico

La gestión ambiental de un territorio tiene como finalidad incrementar la producción de bienes y servicios, así como elevar la calidad de vida de la población, las perspectivas de cómo utilizar los recursos naturales y sociales de forma planificada, organizada y controlada en complemento al resto de las actividades del territorio, con una orientación estratégica para disminuir los impactos negativos al medio ambiente y lograr una mayor satisfacción de la sociedad y su calidad de vida.

Es importante destacar que la evolución en los procesos de planificación del territorio y el desarrollo económico ha desembocado en la conformación de regiones a partir de la asociación de municipios o unidades territoriales pequeñas, con intereses comunes para fortalecer su economía, infraestructura de vías, agroindustriales, culturales, o para implementar estrategias de gestión de riesgos en torno a cuencas de ríos en común o condicionamientos ecológicos. En consecuencia, la fuerza del arraigo de un grupo humano sobre un territorio propicia un crecimiento económico en la medida en que este potencia sus capacidades hacia el futuro.

También un determinante fundamental para el desarrollo económico de un territorio es la velocidad con que avanza la economía mundial, lo que genera repercusión en ciudades y comarcas. Las diferentes formas de esta última (referida en la literatura como territorio principalmente en las regiones europeas) y de integración de la economías nacionales (como la Unión Europea, el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, el Mercado Común del Cono Sur, o la asociación para la Cooperación en Asia Meridional) son, en definitiva, los mecanismos a través de los que se institucionaliza el proceso de globalización desde lo territorial. Tiene una función pública que responde a la necesidad de controlar el proceso espontáneo de las actividades humanas, los problemas y desequilibrios que este crecimiento provoca, en la búsqueda de una justicia socio-espacial y una calidad de vida que trascienda el mero crecimiento económico. Es por eso que debe considerarse como un instrumento estratégico en el desarrollo de cualquier localidad, municipio fines en una porción de espacio geográfico deben priorizar su concepción planificadora como expresión espacial de la política económica, social, cultural y ambiental de toda la sociedad con la cual interactúa.

En su concepción más amplia, la gestión ambiental territorial debe ser un proceso permanente y de aproximaciones sucesivas, en el cual diversos actores públicos y privados y de la sociedad civil desarrollan un conjunto de esfuerzos específicos con el propósito de preservar, restaurar y utilizar de manera sostenible el territorio. Las potencialidades que puedan ser planificadas para impulsar un desarrollo local implican, ante todo, un equilibrio económico y poblacional en las regiones. Entre estos aspectos se destacan: las migraciones urbano-rurales o urbano-urbanas; el desarrollo de infraestructuras básicas territoriales como viales, abastecimiento de agua, comunicaciones, entre otros.

Por otro lado, la necesaria mejora en la calidad de vida, en cuanto a viviendas, empleos, desarrollo cultural, estabilidad y fortalecimiento de la identidad local se desarrolla armónicamente con el conjunto de elementos anteriores. Por su injerencia amplia, también puede ser abordada bajo diversas perspectivas y con diferentes escalas.

Por ejemplo, se puede centrar en el ámbito rural o urbano, en una política específica (contaminación del aire de un centro urbano...), en una amenaza ambiental global (impacto de emisiones sobre el calentamiento de la tierra...), en el impacto ambiental de una actividad económica específica (minería, energía, agricultura...), o en la conservación y uso sostenible de un recurso estratégico (bosques, aguas...). Por lo tanto, puede ser emprendida a distintos niveles de gobierno (central, provincial, municipal...), o de grupos del sector privado y cooperativo en su concepción amplia, o en diversos ámbitos territoriales (global, regional, subregional, ciudades, barrios, asentamientos, cuencas hidrográficas...). Es por ello que se considera un instrumento adecuado que contribuye a la sostenibilidad de los territorios.

Se toma como referencia la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, desarrollada en la Carta Europea de Ordenamiento Territorial (1983), la cual trata de asegurar una administración responsable del marco natural, de los recursos del suelo y del subsuelo, el aire y el agua, los recursos energéticos, la fauna y la flora, dedicando una atención especial a las bellezas naturales y al patrimonio cultural y arquitectónico. Es por ello que la organización de un proceso que permita equilibrar regionalmente, de manera continua y sostenida, el desarrollo socio-económico de un municipio posibilita avances en términos de bienestar social y crecimiento económico, y de conservar además los valores de su patrimonio ambiental. Estos son los componentes resultado de la interrelación sociedad-

naturaleza que demanda el hombre para su subsistencia, tales como: agua, suelo, aire o atmósfera, paisajes, así como los valores del patrimonio ambiental.

La gestión ambiental territorial también prevé salvaguardar los entornos ecológicos y la seguridad de la población ante desastres naturales, así como la adaptación al cambio climático.

Entendiendo que la noción de desarrollo sostenible toma importancia a nivel internacional a partir de 1972 en Estocolmo y es afianzada dos décadas después en Río de Janeiro, en 1987 la primer ministra de Noruega, Gro Brundtland, define el desarrollo sostenible como “aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. Entonces la gestión ambiental territorial es vinculante con la del desarrollo sostenible, donde se plantea que el acceso y el uso de los recursos naturales deben ser consecuentes con la preservación de la biodiversidad; sostenible en lo social, fundamentalmente con la reducción de la pobreza y la desigualdad, así como el fomento de la equidad y la justicia. Será además sostenible culturalmente en la conservación de la identidad, símbolos y prácticas.

Es decir, que los objetivos económicos de progreso estén subordinados a las leyes de funcionamiento de los sistemas naturales y a los criterios de respeto a la igualdad humana y de mejoría de la calidad de vida de las personas. Es un desafío de la sostenibilidad y de la gestión ambiental territorial contribuir al desarrollo socio-económico de las localidades desde perspectivas sostenibles.

Experiencias de la gestión ambiental territorial en el Consejo Popular San Rafael

La integración de los procedimientos de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo integral y la plataforma articulada para el desarrollo integral territorial evaluando las mejores prácticas de cada uno de ellos permitió articular un instrumento que contribuya al desarrollo social y económico junto a la conservación ambiental. Para ello se definieron tres etapas: preparación-planificación, regulación-inversión e implementación-control de las acciones encaminadas a resolver los problemas ambientales del territorio. Estas se detallan a continuación:

1. *Preparación-planificación*: Se desarrolla a través de un inventario de los recursos ambientales presentes en el municipio y su problemática. De igual forma, se analizan las presiones del contexto que dan como producto las potencialidades y las restricciones que inciden en su conservación, y en función de lo anterior se diseña el modelo de estructuración territorial. Con posterioridad se planifican las líneas estratégicas, que tienen la finalidad de contribuir al bienestar social en correspondencia con la política ambiental y la orientación económica del contexto territorial en cuestión.
2. *Regulación-inversión*: Entendida como el conjunto de acciones de regulación que aseguran proteger, mantener, recuperar o enriquecer el ambiente territorial. Evalúa y aplica la factibilidad de cada una de las acciones diseñadas desde la propuesta de inversión, de cuyos resultados se decidirán cuáles de las diseñadas se puede proponer invertir en ellas para igualar o mantener el valor actual o desarrollar el potencial del territorio.
3. *Implementación-control*: Como mecanismo de gestión que asegura las acciones desarrolladas en aras de alcanzar el objetivo deseado. Para ello se deberá monitorear el trabajo realizado, registrar las experiencias, así como sistematizar los resultados para la conservación y potenciación de los recursos ambientales presentes en el territorio en sí. Asimismo, la evaluación del cumplimiento de las acciones previstas en las zonas transformadas, tanto para los recursos territoriales como para otros que sean determinados.

Desde esta perspectiva se construye el instrumento que establece como premisa fundamental el reconocimiento, por parte de los actores locales, de la necesidad de la gestión ambiental territorial. Esta necesidad puede tener como finalidad su aprovechamiento utilitario en función de ayudar de esa forma a mejorar la economía; el interés social de mejorar las condiciones y calidad de vida, así como el estado ambiental; todos estos como garantías del bienestar del territorio. También introduce aspectos de sostenibilidad al mejorar el ambiente territorial con acciones de conservación de sus recursos. Hace contribuciones sociales mediante las diversas funciones o actividades que se pueden incorporar o rehabilitar, crea empleos, así como favorece la mejora de la economía local a través de la

utilización racional de los recursos naturales y sociales, la base económico-productiva y las infraestructuras de soporte. De forma general el instrumento se refleja en la figura 1.

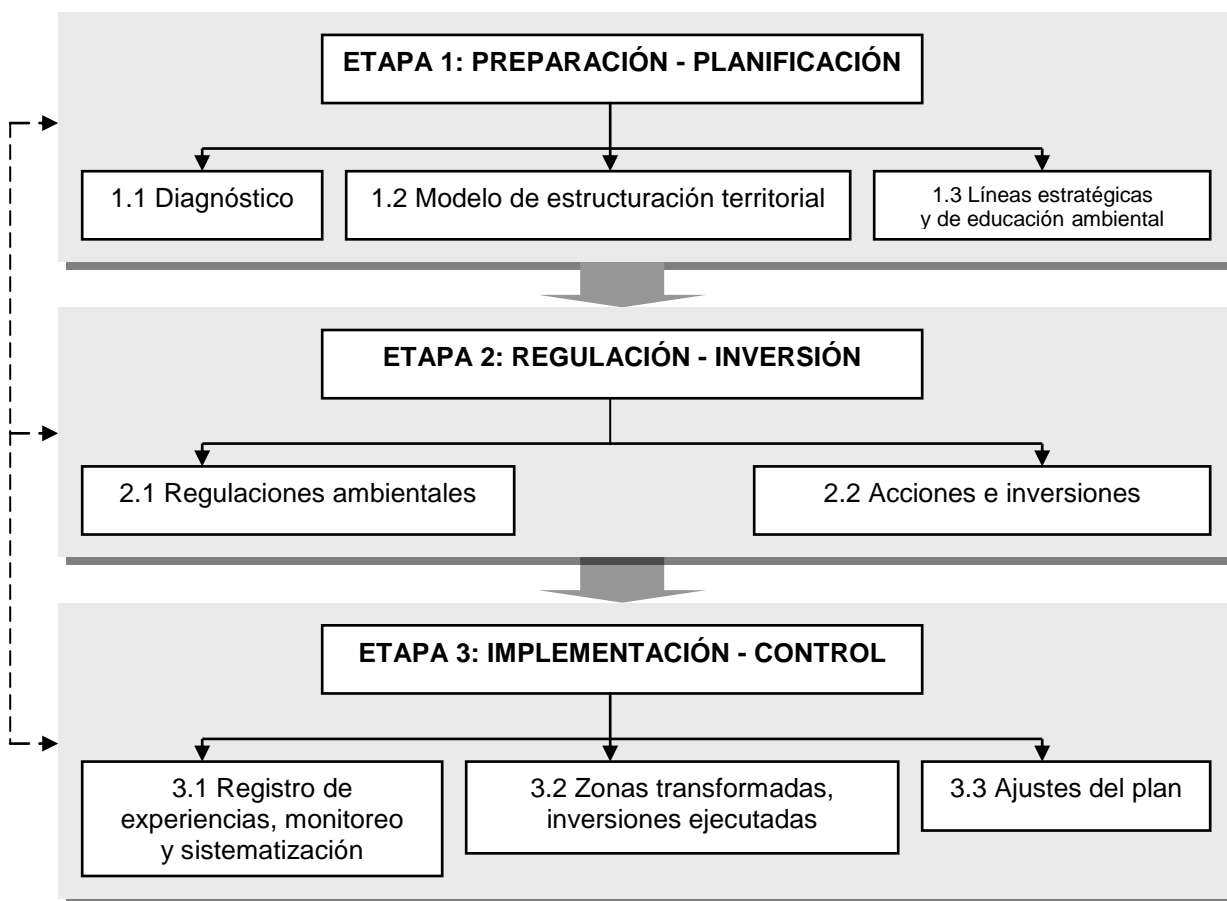


Figura 1. Instrumento para la gestión ambiental territorial.

El Consejo Popular San Rafael es escogido como caso de estudio en la aplicación para la gestión ambiental territorial, como se muestra en la figura 2. Se localiza al este de la ciudad de Holguín, a ambos lados de la carretera a Mayarí, como parte del municipio de igual nombre. Limita al norte con el Consejo Popular El Purial, al sur con La Cuaba, al oeste con el Consejo Popular Pedro Díaz Coello y al este con el municipio de Báguano. Tiene una extensión territorial de 40 km², con suelos de categoría agroproductiva III y IV. Está integrado por 14 asentamientos rurales concentrados que conforman las nueve circunscripciones.

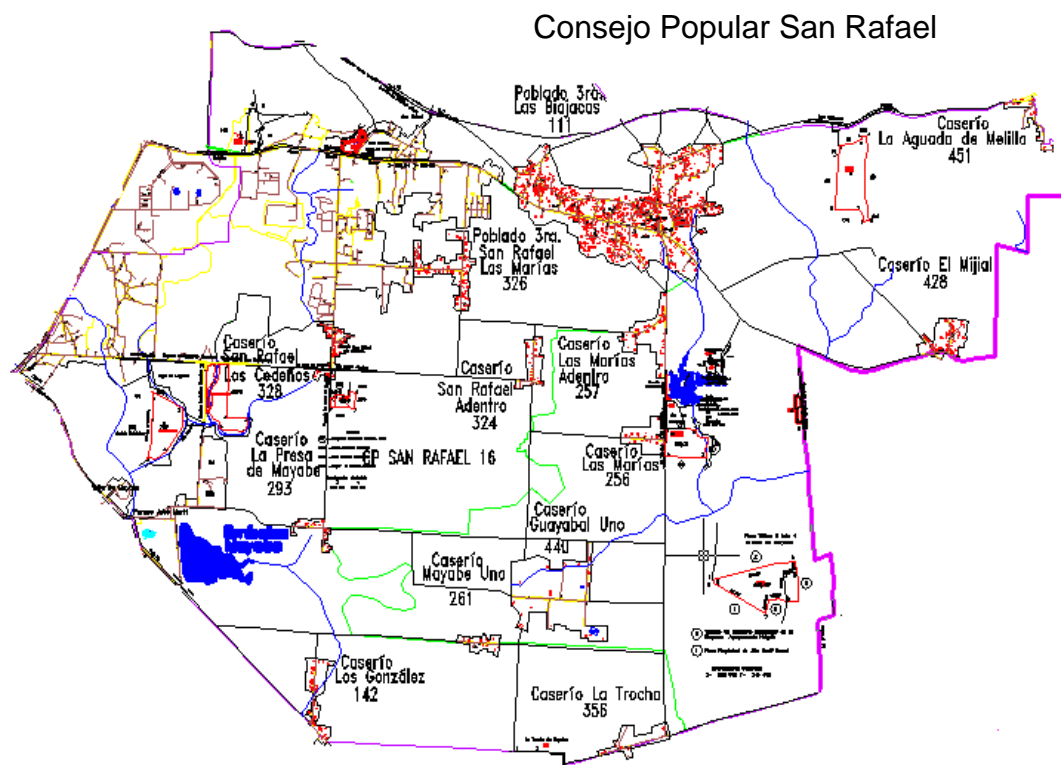


Figura 2. Área del estudio de caso: Consejo Popular San Rafael para la aplicación del instrumento para la gestión ambiental territorial.

Una vez caracterizado y evaluado el diagnóstico, se realiza su modelo de estructuración territorial, el que propone mantener el crecimiento dentro de los asentamientos rurales concentrados sin limitaciones e incrementar su vinculación y accesibilidad a la ciudad. La planificación territorial prospectiva del Consejo Popular San Rafael evidencia que el suelo es el recurso clave que impulsará su desarrollo, por sus cualidades para el perfeccionamiento agropecuario.

La prioridad establece que a corto plazo la actividad agropecuaria desencadenará e impulsará el desarrollo local sobre la base de optimizar los recursos naturales y sociales, las infraestructuras técnicas y de servicio existentes, así como el sistema de asentamientos humanos, para proporcionar bienes materiales que mejoren sus indicadores socio-económicos.

Dentro de los temas emergentes se encuentran: la base económico-productiva (desarrollo agropecuario e industrial), la infraestructura técnica y de servicio, así como el sistema de asentamientos a nivel de consejo popular. Estos temas constituyeron las líneas estratégicas y de objeto de educación ambiental. Se construyó una estrategia educativa y comunicativa al consejo popular: En este sentido, los objetivos estratégicos estuvieron encaminados a elevar el nivel de conocimiento de los grupos, metas encaminadas a lograr una mejor calidad ambiental, insistir en la adopción de hábitos y buena conducta con respecto al tema de la calidad ambiental, y apoyar la educación de la población del consejo popular sobre cuáles son las causas y consecuencias que afectan la calidad ambiental. En la figura 3 se muestran algunas acciones desarrolladas desde la etapa de implementación de acciones y control territorial.

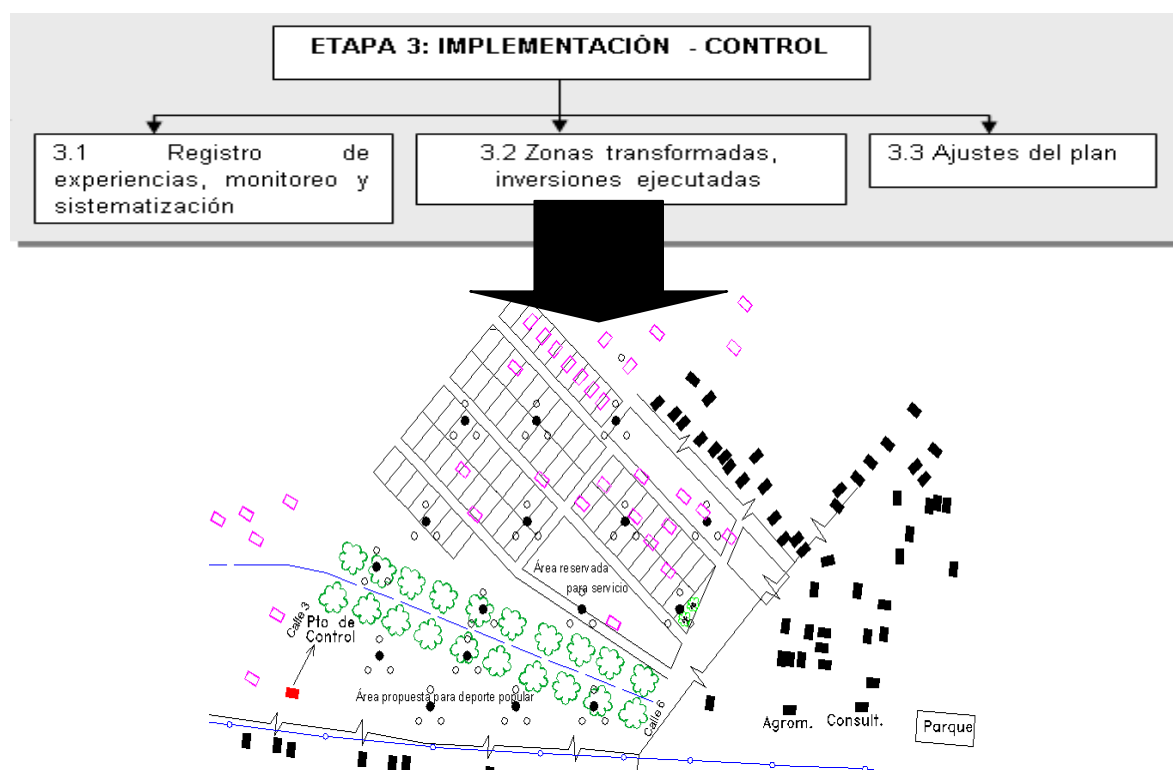


Figura 3. Áreas transformadas del Consejo Popular San Rafael en la etapa de implementación-control.

Como líneas de acción se concibió una de índole informativa (orientada a los sectores poblacionales previamente segmentados, con el objetivo de elevar su nivel de conocimientos sobre la calidad ambiental); educativa (dirigida al sector poblacional e instituciones, con el fin de contribuir a la formación de hábitos y conductas sobre la calidad ambiental) e investigativa (orientada a la evaluación de la estrategia mediante el seguimiento y el control sistemáticos de su implementación). Como resultado se pudo constatar que se ha logrado un cambio de actitud discreto con respecto al uso y protección de la calidad ambiental.

También se establecieron un conjunto de regulaciones que protegen el suelo agropecuario, a partir de los análisis de agroproductividad del mismo desde el suelo no urbanizable. De igual forma, se establecieron otras para el suelo urbanizado y el urbanizable. En cuanto a las acciones e inversiones, se realizó un plan de acción que integra un grupo de acciones que han sido propuestas y contempladas en los planes propuestos por los diferentes organismos para el Plan de Inversiones del período 2015-2025, así como otras acciones que no han sido propuestas en el referido plan, pero que constituyen una necesidad del territorio para dinamizar la base económico-productiva e impulsar las relaciones funcionales con su base económica.

En cuanto a la etapa de registros de experiencias, monitoreo y sistematización, a partir de la implementación de las acciones, se han realizado chequeos por los organismos implicados: Planificación Física, Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, e Higiene y Epidemiología, para evaluar el cumplimiento de las regulaciones generales y específicas propuestas. En ellos se ha evidenciado que aún continúan afectaciones a los componentes de la estructura ambiental originados por el vertimiento de residuos sólidos. No obstante, se ha mantenido un accionar sistemático con el trabajo de los inspectores, con la imposición de multas a los infractores.

Por su parte, el Ministerio de la Agricultura desarrolló un proceso de intercambio con todos los tenentes de tierra, tanto estatales como particulares, a los efectos de imponerlos de sus obligaciones en la restitución de las ilegalidades que tienen en las tierras bajo su patrimonio, así como en la exigencia para evitar que en lo adelante se produzcan nuevas ilegalidades. También dio valor de uso en función de la producción de alimentos a los terrenos que

quedaron disponibles al eliminarse las construcciones ilegales, en el área detrás del punto de embarque. Además, se han fortalecido las estructuras de base de las organizaciones de masas, a fin de garantizar la sostenibilidad en todas las acciones que se llevan a cabo en el ordenamiento integral del Consejo Popular.

En cuanto a las zonas transformadas e inversiones ejecutadas, en el período de implantación de este instrumento (2015), fue transformado el barrio ilegal detrás del punto de embarque, donde se ordenaron las viviendas ilegales existentes, además de estudiarse un área para el crecimiento del fondo habitacional y el incremento de servicios. Igualmente fueron incorporados nuevos servicios en el área urbana, entre los que se encuentran: construcción de plaza para actividades político culturales, rehabilitación del restaurante, remodelación de la escuela primaria y otros. En cuanto a la evaluación y ajuste de la propuesta de plan de gestión ambiental territorial, los resultados son discretos, aunque en menor medida continúan las afectaciones al ambiente urbano y rural, y a la salud de la población del Consejo Popular San Rafael. Los avances logrados van en correspondencia con el presupuesto asignado para cada año. Lo importante es que a nivel de consejo popular se sabe adónde va desde su crecimiento físico, así como de la calidad ambiental de su territorio.

Conclusiones

El instrumento de gestión ambiental territorial contribuye al mejoramiento del deterioro de la calidad ambiental y concilia los intereses del medio natural, el construido y el social desde una óptica sistémica que ayuda a la mejora del ambiente en general. Este se ha sustentado en la identificación sistemática de afectaciones, lo que favorece una mejor y eficaz toma de decisiones en un proceso flexible a través de tres etapas: preparación-planificación, regulación-inversión e implementación-control, con ocho pasos en general. El Consejo Popular San Rafael, como caso de estudio, ha posibilitado generar discretos cambios e impactos favorables en el territorio, y ha demostrado su pertinencia.

Bibliografía

BÁRCENAS MARTÍNEZ, SANDRA LILIA (2013): *Tecnología para la gestión ambiental en la residencia estudiantil de la Universidad de Holguín*, Tesis en opción al título académico de Máster en Gestión Ambiental, [s. l.].

Carta Europea de Ordenamiento Territorial, Consejo de Europa (1983): “Carta europea de ordenación del territorio”, disponible en:

[http:// www5.uva.es/guia_docente/uploads/2013/474/46059/1/Documento37.pdf](http://www5.uva.es/guia_docente/uploads/2013/474/46059/1/Documento37.pdf)

COLECTIVO DE AUTORES (2000): *Guía para la elaboración del Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo*, Archivo documental de la biblioteca del Instituto de Planificación Física.

COLECTIVO DE AUTORES (2010): *Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbano de Holguín*, Documento archivo de la Dirección Municipal de Planificación Física de Holguín.

COLECTIVO DE AUTORES (2011): *Gestión ambiental municipal. Experiencias en el municipio de Mayarí. Participación ciudadana e institucional en la gestión local*, [s. ed.], [s. l.].

Ley 81 de Medio Ambiente de la República de Cuba (1997), en *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 7, Año XCV, edición Extraordinaria, La Habana.