

**Análisis comparado de sistemas de ordenamiento territorial.
Estudios de caso: México y Cuba**

Comparative analysis of territorial management systems. Case studies: Mexico and Cuba

Ibis Emilia Cruz Virosa*

Recibido: 16 de junio de 2024

Aceptado: 13 de noviembre de 2024

Publicado: 25 de marzo de 2025

Cómo citar este artículo:

Cruz Virosa, I. E. (2025). Análisis comparado de modelos de ordenamiento territorial. Estudios de caso: México y Cuba. *Novedades en Población*, Vol 21. No. 41. <http://www.novpob.uh.cu>

Resumen

El ordenamiento territorial está en constante cambio y se adecúa a cada contexto. Es por ello que el presente trabajo tiene como objetivo demostrar, a través de un análisis comparado, que los sistemas de ordenamiento territorial aplicados en Cuba y México pueden tomar como base los modelos de gestión ISO que involucran los enfoques: sistémico, de gestión de procesos, integrado, de sostenibilidad y de riesgos, para mejorar su eficacia. Se utilizan los criterios de varios autores con el fin de elaborar

* Doctora en Ciencias Técnicas. Estudiante de Posgrado. Instituto de Geociencias. Universidad Estadual de Campinas. Sao Paulo. Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8254-4009>. E-mail: ibis.emiliacruz@gmail.com

un procedimiento para el análisis comparado de los sistemas de ordenamiento territorial de los dos países. Estos son seleccionados porque poseen esquemas metodológicos para la planificación e implementación de los sistemas. Finalmente, se proponen acciones de mejoras que contribuyan a una mejor gestión y enfoques de los sistemas analizados.

Palabras clave: enfoques, modelos, ordenamiento territorial, sistemas.

Abstract

Territorial planning is constantly changing and adapts to each context. For this reason, the objective of this work is to demonstrate, through a comparative analysis, that the territorial planning systems applied in Cuba and Mexico can be based on ISO management models that involve the following approaches: systemic, process management, integrated, sustainability and risks, to improve its effectiveness. The criteria of several authors are used as a basis in order to develop a procedure for the comparative analysis of the territorial planning systems of the two countries. These are selected because they have methodological schemes for the planning and implementation of the systems. Finally, actions are proposed that contribute to better management and approaches of the analyzed systems.

Keywords: approaches, models, territorial planning, systems.

Introducción

Desde la antigüedad el ordenamiento espacial se convirtió en una necesidad de las sociedades, es por esto que, a la par del desarrollo económico, la ciencia ha jugado un papel importante en el ordenamiento del espacio, con el crecimiento de las poblaciones (Beltrán Alonso et. al, 2022).

Antes del siglo XX, la organización del territorio estuvo marcada por dos momentos importantes: uno debido a la revolución industrial, cuando se dividieron los territorios en zonas urbanas y rurales; y el otro con la globalización, en la cual, como estrategia

de desarrollo, la organización de los territorios adquiere un enfoque económico (Márquez-Sánchez y Sorhegui-Ortega, 2021).

Precisamente, en el siglo XX, la organización del territorio comienza a tener bases científicas y las teorías sobre este tema adicionan ciencias externas de la economía, lo que permite su complemento y enriquecimiento, dándole un carácter multidisciplinario y multidimensional (Moranchel-Bustos y Carbajal Suárez, 2019).

La gran mayoría de autores comparten criterios comunes en relación con un nuevo enfoque espacio/territorio en la segunda mitad del siglo (Márquez-Sánchez y Sorhegui-Ortega, 2021). A este nuevo enfoque se le denomina ordenamiento territorial (OT).

A partir del siglo XXI, el ordenamiento territorial ha transitado por varias etapas que incluyen el desarrollo local exógeno y endógeno, los enfoques holísticos, transdisciplinarios, complejos, multisectoriales y ambientales.

El ordenamiento territorial ha contado con varias definiciones, entre las que se destacan las conceptualizadas por Consejo de Europa (1983) y Benabent (2002). Mientras que otra más actualizada lo define como: "una función pública para establecer el marco de referencia espacial necesario para las diferentes actividades humanas, ya sean: asentamientos humanos, actividades productivas o protección de recursos naturales; en la diversidad del territorio" (Gobierno de México, 2020).

Las definiciones de ordenamiento territorial aún se encuentran en proceso de evolución, tanto en sus objetivos como en su alcance y métodos, sin que se haya establecido un criterio unificado para su conceptualización. Lo que sí aluden todas de manera general es a "la organización y uso de los territorios ocupados combinando objetivos específicos para diferentes niveles territoriales" (Argollo Ferrão, 2016).

El ordenamiento territorial en América Latina y el Caribe

En América Latina y el Caribe, se observa la mayor desigualdad social del mundo en términos de distribución del ingreso, y a la vez elevados grados de desigualdad socioespacial (Genta et al., 2022).

Un análisis en los territorios latinoamericanos arroja que los mayores problemas externos e internos que enfrentan los países en cuanto a ordenamiento territorial son:

- La heterogeneidad estructural que impide la dinámica periférica y que a la vez se conformen sistemas centro-periferia que provocan las desigualdades socioeconómicas en las poblaciones.
- La concentración espacial como consecuencia de la industrialización.
- La pobreza a partir de los bajos ingresos y la necesidad de aumento de trabajos y empleos en los territorios más desfavorecidos.
- Los impactos medioambientales como: el cambio climático, la pérdida de la biodiversidad, la deforestación y la sequía.
- La discriminación de determinados grupos sociales por género, raza, religión y edad.

Estos problemas se ven reflejados en el mapa de la figura 1, que muestra la distribución espacial de los países del continente a partir de sus desigualdades territoriales.

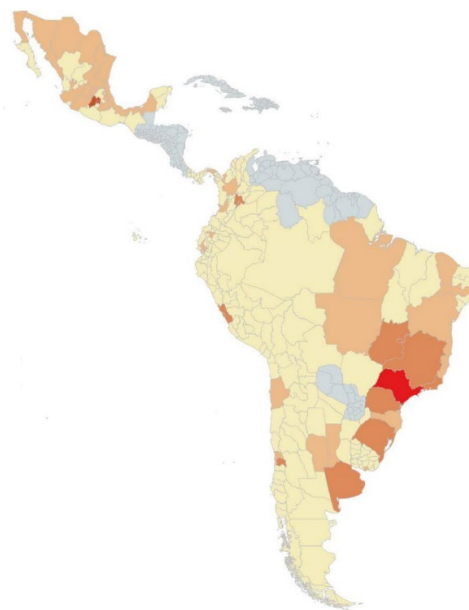


Figura 1. Representación de las desigualdades territoriales en América Latina y el Caribe

Fuente: Tomado de Genta et al. (2022).

NOVEDADES EN POBLACIÓN

<http://www.novpob.uh.cu>

En el mapa se puede observar la gran desigualdad territorial que existe en la región representada por colores: el color rojo son los territorios que mayor riqueza económica han desarrollado, el sureste de Brasil y el centro-sur de México; el color gris son los territorios donde se encuentran los ciudadanos que viven en condiciones de desigualdad comparados con estas entidades de poder.

En la tabla 1 se presenta la evolución de las políticas de desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, trazadas con el objetivo de eliminar las brechas de desigualdades territoriales.

Período	Enfoque	Resultados	Nivel	Objetivo de intervención
Etapa 1 1960- 1970	Polos de crecimiento. Teoría Centro Periferia	Enfrentamiento de las desigualdades en el marco de la industrialización sustitutiva.	Políticas Nacionales	Escala Regional
Etapa 2 1980	Hacia la escala local	Análisis de escenarios que enfatizan la importancia de los factores endógenos locales, el capital social, la descentralización, los sistemas regionales de innovación y la competitividad territorial.	Planeamiento de Entidades territoriales intermedias (Municipios)	Escala Local
Etapa 3 Década 2000	Revalorización del rol del Estado.	Enfatizan en las dimensiones multinivel, multisectorial y multiagente.	Políticas Nacionales	Escala Nacional
Etapa 4 Después de la pandemia COVID-19	Perspectiva territorial explícita	Recuperación y transformación de las bases económicas, sociales y ambientales para un mundo pos-COVID-19.	Políticas Nacionales	Escala Nacional

Tabla 1. Políticas de desarrollo territorial para eliminar las brechas de las desigualdades territoriales por etapas

Fuente: Tomado de Genta et al. (2022).

En la tabla 1 se puede constatar que las políticas de desarrollo territorial latinoamericanas y caribeñas deben expresarse en iniciativas sistemáticas, integrales y de intensidad suficiente como para alterar inercias, para lo cual resulta fundamental

su inserción en un marco más amplio de transformaciones estructurales (Genta et al., 2022).

Las políticas públicas deben impulsar la creación de un modelo de desarrollo territorial que sea complejo, integrado y dinámico, compuesto por diversos componentes o subsistemas. En este enfoque, el territorio debe concebirse como un escenario activo donde interactúan, en distintas escalas y a lo largo del tiempo, elementos políticos, económicos, naturales, sociales y urbano-regionales. La Agenda 2030 que incluye los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) “representa un nuevo enfoque para la concepción del Ordenamiento Territorial ya que en la actualidad es la base de las políticas públicas en cuanto a enfoques de sostenibilidad y desarrollo socio-cultural” (CEPAL, 2018, s.p.).

En consecuencia, existe un desafío que deben enfrentar los gobiernos de todos estos países para lograr eliminar las desigualdades territoriales tan agudas que persisten en un contexto cada vez más exigente en cuanto al concepto de ordenamiento territorial y sus interrelaciones con otros como son: los ODS, la sostenibilidad y la implementación de proyectos nacionales, sectoriales y locales que contribuyan a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Uno de los aportes a los desafíos relacionados es un esquema metodológico para el ordenamiento territorial en Cuba, que se ha utilizado en numerosos estudios, específicamente en México y Brasil, y que está avalado por más de veinte años de investigaciones. El mismo está compatibilizado con los principales esquemas metodológicos propuestos por diversos especialistas (Salinas Chávez, 2005).

Sin embargo, para los expertos, “no puede existir un modelo único de planificación y ordenamiento territorial aplicable a diferentes realidades, sino que cada región y país debe construir su propia metodología de planificación y ordenamiento, ajustada a su realidad natural, económica y social” (Gobierno de México, 2020, s.p.).

Por tanto, una herramienta flexible para elaborar modelos de sistemas de ordenamiento territorial (SOT) son los modelos de gestión elaborados por la International Standart Organization (ISO) en las esferas de la calidad y el

medioambiente en las versiones del año 2015 y aún vigentes. Cuatro enfoques se presentan en los modelos de gestión publicados por la ISO: el de sistema para la gestión, el de procesos, el integrado y de gestión de riesgos. Estas normas introducen el concepto de gestión del riesgo desde un análisis del contexto interno y externo, aplicado al sistema organizacional. No obstante, con el mismo propósito pueden ser aplicadas en el ordenamiento territorial.

Para corroborar la propuesta de modelos de gestión de ISO, a continuación se exponen los criterios de varios autores que relacionan el OT con los enfoques de sistemas, procesos e integración.

Para Beltrán Alonso et al. (2022)

... un "elemento importante en el Ordenamiento Territorial es que, aunque se nombra en singular, es un sistema. La clasificación anterior requiere que las estrategias, planes, esquemas o cualquier tipo de gestión territorial y planificación urbana se diseñen de acuerdo con la Teoría General de Sistemas de Bertalanffy y la complejidad que sean flexibles" (pp. 2-3).

Mientras que para González Mejía (2020):

... "el Ordenamiento Territorial es parte de un proceso más amplio que pretende valorar y orientar el desarrollo integral y sostenible de las regiones [...] es un proceso compuesto por una serie de fases, etapas, tareas y actividades que se integran cada vez más en la construcción de una propuesta suficientemente coherente según las condiciones, potencialidades y posibilidades de cada territorio" (p. 27).

En la figura 2 se presenta un esquema general que justifica este planteamiento, el cual es el resultado del estudio en 2017 de diez sistemas nacionales de OT en 10 países de la región con sus respectivos instrumentos de OT en el nivel intermedio. Además, representa una recomendación técnica para el diseño de las propias políticas públicas de los países que pertenecen a la Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional.

Ilustración 1. El proceso de ordenamiento territorial

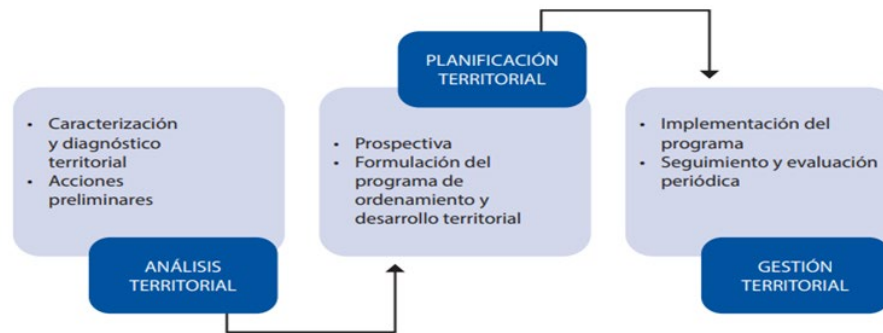


Figura 2. Proceso de ordenamiento territorial

Fuente: Tomado de González Mejía (2020).

Un análisis de la figura 2, desde la teoría de sistemas, permite observar que el ordenamiento territorial constituye un sistema compuesto por tres procesos claves: análisis territorial, planificación territorial y gestión territorial; en cada uno de estos procesos se describen las tareas a ejecutar.

El último criterio a considerar es el de Argollo Ferrão (2016), para quien el ordenamiento territorial es “un método de aplicación de la gestión de planes, por lo que se introduce una nueva cultura que consiste en tener una visión sistémica e integrada. El enfoque sistémico basado en procesos inherentes puede aplicarse a períodos en subregiones y delimitarlos histórica y geográficamente” (p. 2).

Finalmente, todos estos planteamientos aludidos en cuanto a sistemas, procesos y enfoques, corroboran que los modelos de sistemas de gestión organizacional elaborados por ISO que contienen enfoques, principios, alcances, requisitos, responsabilidades y consideran el análisis del contexto para proporcionar la capacidad de cumplir los retos presentados en un entorno diferente al de décadas recientes, pueden ser utilizados para elaborar modelos de SOT.

Es por ello que el objetivo de este trabajo es demostrar con un análisis comparado que los SOT aplicados en Cuba y México pueden tomar como base los modelos de gestión ISO que involucran los enfoques: sistémico, de gestión de procesos, integrado, de sostenibilidad y de riesgos; para mejorar su eficacia.

Para cumplir con el objetivo de este trabajo se toman como base las propuestas de sistemas de Beltrán Alonso et al. (2022), el esquema de González Mejía (2020), lo sugerido por Argollo Ferrão (2016) y los modelos de gestión organizacional ISO 9001 (ISO, 2015a) de calidad e ISO 14001 (ISO, 2015b) de medioambiente; con sus enfoques de: sistema, gestión de procesos, integrado, sostenible y de gestión de riesgos para elaborar un procedimiento con los requisitos que permitan desarrollar un análisis de los SOT de Cuba y México y comprobar si son eficaces.

Desarrollo

Elaboración del procedimiento para el análisis comparado de los SOT

Procedimiento para el análisis comparativo de los SOT

La comparación de los SOT se ejecutará en tres etapas:

Etapa 1: Análisis del SOT de cada país (México y Cuba).

Paso 1: Caracterización del OT de cada país.

Paso 2: Diagnóstico de la situación territorial de cada país. Identificación de oportunidades y debilidades.

Etapa 2: Análisis comparado de la estructura de los SOT de cada país.

Paso 3: Comparación de la estructura de los esquemas en cuanto a semejanzas y diferencias.

Etapa 3: Análisis de la implementación de los SOT de Cuba y México.

Paso 4: Planificación e implementación de los SOT de Cuba y México.

En este paso se analizarán los procesos claves definidos por González Mejía (2020): análisis territorial y planificación territorial.

Paso 5: Comprobación de la implementación del proceso de gestión territorial.

En este paso se analizará el proceso clave definido por González Mejía (2020): gestión territorial.

Paso 6: Propuestas de mejoras para los SOT de Cuba y México.

Aplicación del procedimiento para el análisis comparado de los SOT.

Etapa 1: Análisis del SOT de cada país.

Paso 1: Caracterización del OT de cada país.

Caracterización del OT en Cuba

Cuba está situada en el mar Caribe. La isla de Cuba es la principal, seguida por la Isla de la Juventud y más de 350 islotes que forman parte de la república. Al norte están los Estados Unidos; al sur, Jamaica; al este, México; y al oeste, islas como Turcas y Caicos.

En la tabla 2 se presentan los datos generales de Cuba.

Datos generales	Nombre oficial: República de Cuba
	Localización: mar Caribe
	Extensión Territorial: 110,861 Km ²
	Densidad demográfica: 102 habitantes/Km ²
	Capital: La Habana
	Clima: tropical
	Gobierno: República Socialista
	Población: 11 millones de habitantes

Tabla 2. Datos generales de Cuba

Fuente: Tomado de Google Maps (2024).

La división político-administrativa (DPA), que entró en vigor a principios de 2011 y está vigente, buscaba una organización más racional en favor de los servicios a la población y una mayor funcionalidad para el trabajo de los gobiernos y administraciones. El territorio nacional estaba integrado, según esta DPA, por 15 provincias y 169 municipios, incluido el municipio especial Isla de la Juventud (figura 3).



Figura 3. Actual división político-administrativa de Cuba

Fuente: Tomado de Google Maps (2024).

En Cuba la planificación territorial se define como una política pública que es la expresión espacial de la política ambiental, económica, social y cultural de toda la sociedad con la que interactúa para lograr, mediante una gestión adecuada, el deseado desarrollo equilibrado (Instituto de Planificación Física de Cuba, 2021).

Desde inicios del siglo XXI, Cuba cuenta con una estrategia de planificación territorial que orienta la distribución espacial del desarrollo, basada en la aplicación de la concepción holística y sistémica del paisaje, con una larga trayectoria de desarrollo teórico-metodológico y práctico dentro del área geográfica, lo que actualmente apoya el uso de sistemas de información geográfica para el análisis y la toma de decisiones de carácter espacial, que contribuyen a una adecuada planificación y gestión ambiental del territorio (Salinas Chávez, 2005).

Actualmente, el sistema de planificación territorial cuenta con una amplia variedad de instrumentos: esquemas, políticas y planes que son aprobados y monitoreados por el Instituto Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbanismo (INOTU). La planificación territorial de la isla está centralizada a nivel nacional, aunque son las provincias y municipios los responsables de implementar los planes urbanísticos generales y los regímenes aplicados a sus necesidades.

El órgano rector del proceso de ordenamiento económico nacional es el Ministerio de Economía y Planificación, que lidera la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (PNDES) hasta 2030. La implementación representativa del PNDES constituye un salto cualitativo en el sistema de planificación del país, ya que impulsará un conjunto de transformaciones en sus aspectos metodológicos, organizativos y de control (PNDES, 2019).

En las Bases del PNDES hasta 2030, aprobado en el VII Congreso del PCC en 2017, se establecen los principios rectores y nueve ejes temáticos para su elaboración, donde destaca el territorio; se define la visión de Nación; se identifican los seis ejes estratégicos y, en torno a ellos, se establecen los 22 generales y 106 objetivos específicos.

En este documento se presentó una propuesta preliminar de sectores estratégicos para la transformación productiva, siendo el turismo el principal (PNDES, 2019).

En la figura 4 se aprecia el esquema metodológico que se ha utilizado en el país para el desarrollo del OT y que ha servido de base para la elaboración de otros modelos de SOT en países como México y Brasil.

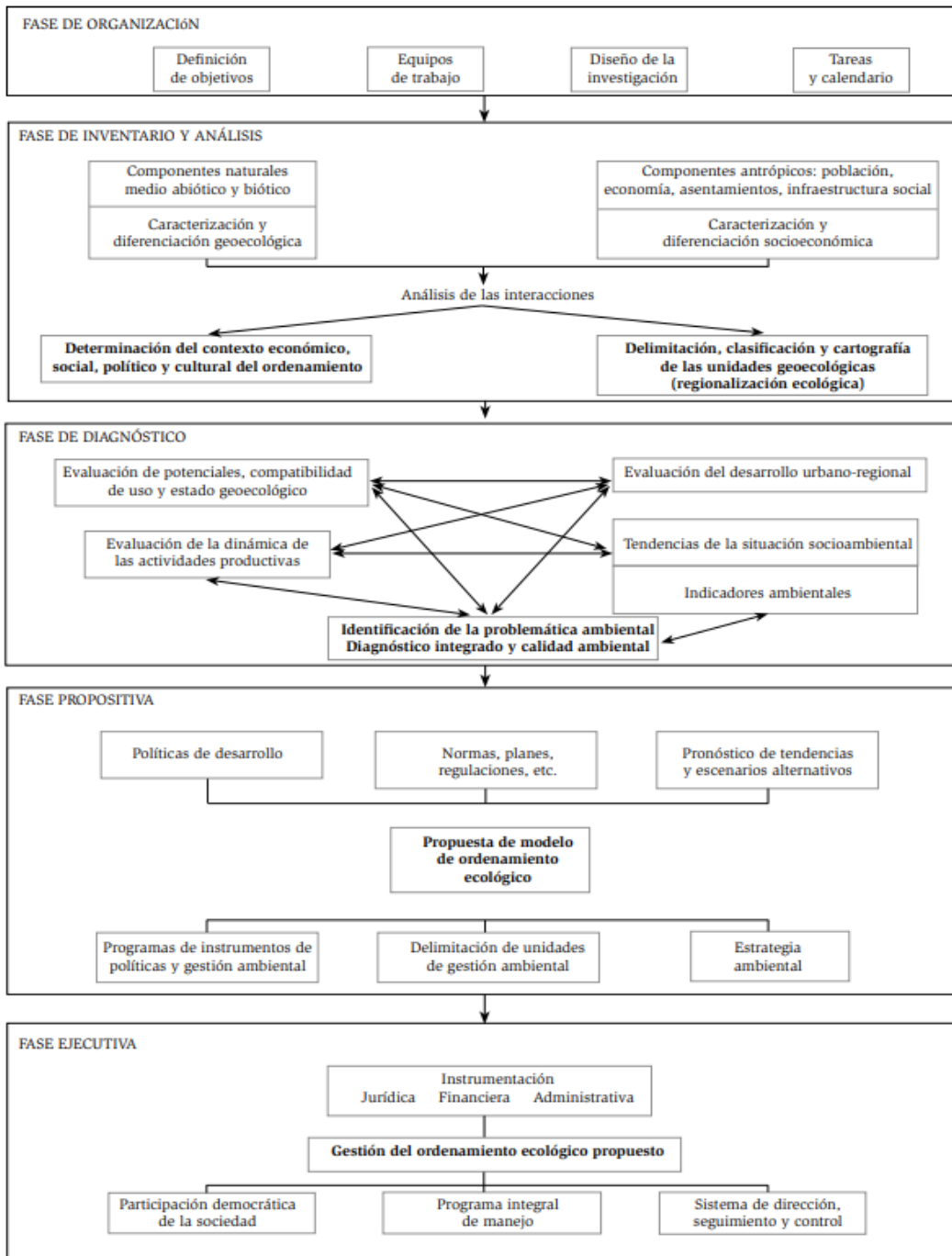


Figura 4. Esquema metodológico del SOT

Fuente: Tomado de Salinas Chávez (2005).

Caracterización del SOT en México

México es un país ubicado en América del Norte. Históricamente fue colonizada por España y se convirtió en una de las principales posesiones europeas en el continente americano. La independencia permitió un crecimiento económico a gran escala. Es uno de los países más poblados del mundo y uno de los principales centros de turismo mundial. Algunos de los datos de este país se pueden apreciar en la tabla 3.

Datos generales	Nombre oficial: Estados Unidos Mexicanos
	Localización: América del Norte
	Extensión Territorial: 1.964.375 Km ²
	Densidad demográfica: 67 habitantes/Km ²
	Capital: Ciudad de México
	Clima: tropical
	Gobierno: República Presidencial
	Población: 130 262 000 habitantes

Tabla 3. Datos generales de México

Fuente: Tomado de Google Maps (2024).

La figura 5 muestra la división territorial más reciente de este país. La Federación Mexicana cuenta con 32 entidades federativas: 31 estados y la Ciudad de México (CDMX), que a su vez se dividen en municipios, con un total de 2446. También existen demarcaciones territoriales en el caso de la Ciudad de México, cuyo número actual es 16 (Bollo Manent et al., 2018).



Figura 5. División territorial de México

Fuente: Tomado de Google Maps (2024).

Según Bollo Manent et al. (2018) la evolución de la planificación en México en el siglo XX sigue las etapas que se relacionan en la tabla 4.

Periodos	Orientación predominante
1930	Planeación económica
1940	Planeación regional
1980	Planeación urbana y ambiental
1990	Ordenamiento Territorial

Tabla 4. Evolución de la planeación en el siglo XX en México

Fuente: Tomado de Bollo Manent et al. (2018).

El OT en México se conceptualiza como una política de mediano y largo plazo que busca construir asentamientos rurales y urbanos más sostenibles, seguros e inclusivos y promover un uso más racional de los recursos naturales, teniendo el territorio como su ámbito de acción (Gobierno de México, 2020).

La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) contiene 400 Lineamientos Regionales, 76 Lineamientos Generales con 10 objetivos prioritarios y 3 ejes nacionales que consideran la estructuración, el desarrollo y la gobernanza territorial (Gobierno de México, 2020).

Actualmente, el orden territorial mexicano es complejo. Las políticas buscan el bienestar y desarrollo de la sociedad y cuentan con documentos que organizan esta actividad en orden jerárquico, son: Ley General de Asentamientos Humanos, Política de Ordenamiento Territorial, Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial en México, Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo urbano, y el Plan Nacional de Desarrollo. Ellos constituyen la base jurídica para la planificación y ejecución de la política del país en materia de ordenamiento territorial.

Existen dos organismos encargados de poner en práctica lo establecido en estos documentos legales, uno es la Secretaría de Desarrollo Territorial Agrario y Urbano (SEDATU), con el principal instrumento de la Ley General de Asentamientos Humanos, herramienta para configurar la dimensión espacial del desarrollo del país y que es congruente con los demás documentos legales existentes (SEDATU, 2021) y otro es la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que se encarga del sistema natural y su protección sobre bases de sostenibilidad.

El esquema de Ordenamiento del Territorio u Ordenamiento Espacial constituye una valiosa herramienta para la planificación y gestión territorial, como medio para avanzar hacia el logro del desarrollo sostenible desde una perspectiva integral (SEDATU, 2019) (figura 6).

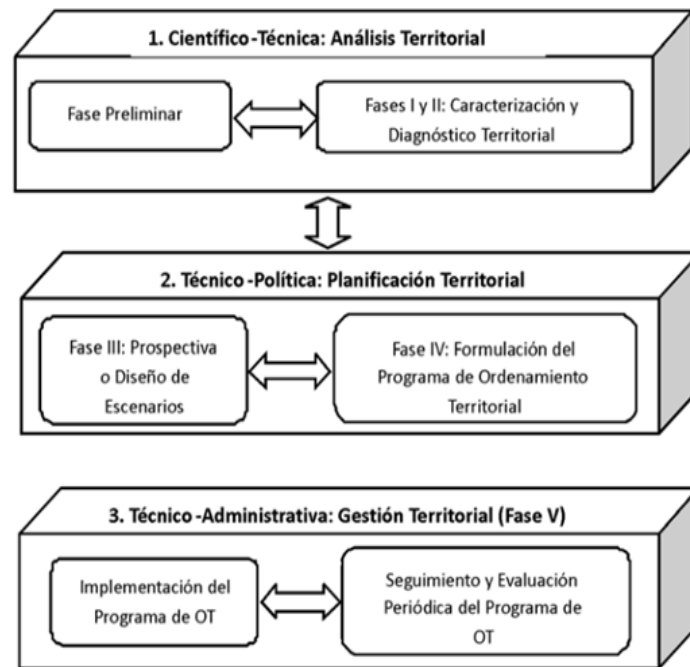


Figura 6. Esquema de OT de México

Fuente: Modificado a partir de Sánchez Salazar y Palacio Prieto (2004).

Este modelo constituye el referente para realizar el análisis comparado del SOT de México y Cuba.

Paso 2: Diagnóstico de la situación de cada país. Identificación de oportunidades y debilidades

Diagnóstico de la situación del OT en Cuba

Oportunidades:

- Compromiso del Estado a través de su Política de Ordenamiento Territorial: El PNDES es el documento normativo del Sistema de Planificación, contiene las estrategias, objetivos, metas y acciones generales en materia económica, social y política, diseñadas de manera integral y coherente para orientar la conducción del desarrollo y resolver los desequilibrios estructurales de nuestra economía con una visión estratégica y consensuada de mediano y largo plazo.

- Proceso productivo principal: se tiene como el sector prioritario el turismo, el cual se integra de forma sostenible con los demás sectores de desarrollo del país.
- Procesos socioculturales: se considera el territorio como un espacio social con interrelaciones de los diferentes actores para proporcionar el progreso de la localidad en armonía con el entorno (González Torres, 2017).
- No existen grandes desigualdades entre sus provincias y municipios. Cada territorio (provincia y municipio) cuenta con sus planes de desarrollo local endógeno y buscan alternativas de presupuestos para su ejecución.
- En cuanto a la sostenibilidad: existe una Ley de Medioambiente (Ley 81), un organismo rector de la actividad y todo un sistema de protección del medioambiente que se aplica de forma integrada, transversal y multidisciplinar. Se destaca el sistema de áreas protegidas y los estudios de riesgos y vulnerabilidades para el enfrentamiento al cambio climático, así como proyectos de desarrollo sostenible a todos los niveles (Tarea Vida). Se presenta por primera vez el Informe Nacional Voluntario de la República de Cuba ante el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible.
- Recientemente se aprobó la Ley No 145 de comunicación social, que permitirá mayor participación de los actores sociales en la toma de decisiones.

Debilidades:

- La participación de los diversos actores sociales en la planificación, gestión, control y evaluación del desarrollo físico-espacial de los municipios es un instrumento poco objetivo y no existen herramientas para la toma de decisiones (Beltrán Alonso et. al, 2022).
- El escaso uso de la información como un elemento estratégico para el diseño de políticas de desarrollo territorial (González Torres, 2017).
- Poca disponibilidad de información adecuada y de calidad de las instituciones en el Sistema de Información Territorial (SIT) (González Torres, 2017).

- Baja formación en el manejo de los sistemas de información geográfica (SIG) para el desarrollo territorial (González Torres, 2017).

Diagnóstico de la situación del OT en México

Oportunidades:

- Compromiso del Estado a través de su política de ordenamiento territorial: por su complejidad, la política de ordenamiento territorial es transversal a todas las políticas, estrategias y acciones que afectan el territorio de conformidad con las órdenes gubernamentales, comenzando por la Administración Pública Federal (Sánchez Salazar et. al, 2013). La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) es la base de la política de planificación territorial (Gobierno de México, 2020).
- Procesos productivos principales: manufactura, automotriz y turismo. Los procesos de urbanización y metropolización han favorecido el desarrollo del país en cuanto a trabajo, empleo y salarios, destacándose el turismo. El crecimiento del sector turístico lo ha llevado a ser uno de los componentes de mayor ingreso de la nación, generando un crecimiento en empleos directos del 54,75% entre los primeros trimestres de 2016 y 2019 (Secretaría de Turismo, 2020).
- Procesos socioculturales: se priorizan los relacionados con la identidad y la conservación del patrimonio cultural mundial con enfoques sostenibles (Ley de Patrimonio). Los proyectos patrimoniales y turísticos convergen en la idea de generar alternativas o espacios de desarrollo de las comunidades locales, donde es precisa la planificación y gestión de proyectos interdisciplinarios que den respuesta a las necesidades de la población, siendo fundamental la participación de esta como ente activo de los procesos (Luque Ceballos, 2004).
- En cuanto a la sostenibilidad: es un país con el 70% de la biodiversidad conocida del planeta, posee un buen aprovechamiento de la energía solar y es uno de los dos países voluntarios en la región que presentó avances sobre los ODS ante el Foro Político de Alto Nivel en Desarrollo Sostenible.

NOVEDADES EN POBLACIÓN

<http://www.novpob.uh.cu>

Debilidades:

- Los planes de desarrollo local no se aplican correctamente en el nivel municipal y en muchos casos no se elaboran a ese nivel.
- La extensión urbana llegó a zonas agrícolas y naturales. La urbanización ha provocado efectos negativos, como son: aumento de la desigualdad entre regiones y el crecimiento urbano horizontal desordenado.
- Los retos más importantes a resolver en ciudades, territorios y metrópolis son: los efectos del cambio climático, la reducida disponibilidad de agua por habitantes, explotación irracional de los recursos naturales y la degradación de los ecosistemas naturales.

Paso 3: Comparación de la estructura de esquemas en cuanto a semejanzas y diferencias.

Para comparar las semejanzas y diferencias de los esquemas de los SOT se crean dos tablas que contienen los criterios para analizar su estructura (tablas 5 y 6).

Criterios del modelo	México	Cuba
Estructura económica	Centralizada	Centralizada
Estructura del esquema	No sistémica	No sistémica
Enfoque de gestión de procesos	No	No
Enfoque integrado	Sí	Sí
Enfoque de sustentabilidad	Si	Si
Organismo Rector	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) Secretaría de Desarrollo Territorial Agrícola e Urbano (SEDATU) https://www.gob.mx/sedatu	Instituto Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbanismo (INOTU) https://www.inotu.gob.cu/es
Resultados	Proyectos de ordenamiento espacio-temporal de beneficio social.	Proyectos de ordenamiento espacio-temporal para mejorar la calidad de vida de la población.

Tabla 5. Semejanzas de los esquemas de los SOT. Estudios de caso de México y Cuba

Fuente: Elaboración propia.

NOVEDADES EN POBLACIÓN / CEDEM

RNPS: 0638 • ISSN: 2308-2984 • Vol. 21 • No. 41 • 2025

Artículo original / pp. 79-106

NOVEDADES EN POBLACIÓN

<http://www.novpob.uh.cu>

Criterios del esquema	México	Cuba
División territorial	Estados, municipios y demarcaciones	Provincias y municipios
Escalas de aplicación	Sistema natural Sistema social, económico y de gobernanza (contenidos en el sistema urbano-rural)	Nacionales, sectoriales, subnacionales y locales.

Tabla 6. Diferencias entre esquemas de ordenamiento territorial. Casos de estudio: México y Cuba

Fuente: Elaboración propia.

Etapa 3. Análisis de la implementación de SOT de Cuba y México.

Paso 4: Planificación e implementación del OT.

Con respecto al análisis de la planificación e implementación del OT en Cuba, se tiene que, aunque el sistema no considera en enfoque de procesos, se realiza un análisis de las actividades que incluyen los mismos. En el proceso de planificación, se elaboran anualmente los planes de desarrollo territoriales locales en todos los municipios del país. Los resultados de la planificación del OT son la ejecución de proyectos con enfoques: sistémico, integrado, sostenible de forma transversal, multidisciplinar y en todos los niveles: nacional, sectorial, provincial y municipal; con plazos de ejecución de corto, mediano y largo alcance.

Sin embargo, el análisis de la planificación e implementación del OT en México demostró que, aunque el sistema no considera en enfoque de procesos, se realiza un análisis de las actividades que incluyen los mismos. En el proceso de planificación, se elaboran anualmente planes de desarrollo territoriales locales, pero no todos los municipios del país cuentan con ellos. Mientras que, en el ordenamiento territorial, se observa la desigualdad en las diferentes zonas del país, pues existe mayor desarrollo en el centro y menor en el sur y el norte.

Paso 5: Comprobación de la implementación del proceso de gestión territorial.

Existen limitaciones en la implementación de ambos esquemas tomando como base los criterios expuestos anteriormente. Las limitaciones por cada país se presentan a continuación.

Limitaciones en la implementación del SOT de Cuba en cuanto a la gestión territorial:

- La planificación del OT no considera los enfoques de gestión de procesos y gestión de riesgos (Cruz Viroso, 2019).
- No se aplica en toda su extensión el principio participativo en los procesos socioculturales. Se aprecia a través de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI, 2024) todo un sistema de indicadores de planificación y OT, deben mejorar la identificación de problemáticas y consultas por parte de la población. Debilidades en el proceso de comunicación (Cruz Viroso, 2019).

Limitaciones en la implementación del SOT de México en cuanto a la gestión territorial:

- Aunque se han realizado esfuerzos para la unificación del proceso de OT, existe una dicotomía en la planeación territorial en el país. Esto se debe a la división en dos direcciones del OT: sistema ecológico-territorial y sistema social, económico y la gobernanza (Bollo Manent et al., 2018). Falta enfoque sistémico (Beltrán Alonso et. al, 2022).
- La necesidad de una ley que defina la responsabilidad en la planificación del OT a cargo de una secretaría (Bollo Manent et al., 2018). Falta enfoque integrado (Argollo Ferrão, 2016).
- La sustentabilidad se aplica de forma aislada, no se consideran los enfoques integrados (Argollo Ferrão, 2016) y la transdisciplinariedad y multidisciplinariedad (ISO, 2015b).
- La planificación del OT no considera los enfoques de gestión de procesos y gestión de riesgos (Cruz Viroso, 2019).
- Las bases de datos dispersas en los niveles municipales. Falta de utilización de tecnologías de la información y sistemas de información geográfica (Bollo Manent et al., 2018). Debilidades en el proceso de comunicación (Cruz Viroso, 2019).

- No se aplica en toda su extensión el principio participativo en los procesos socioculturales. Se aprecia un Sistema de Información Territorial y Urbano (SITU) desde la institución (SEDATU), es escasa e insuficiente la identificación de problemáticas por parte de la población. Debilidades en el proceso de comunicación (Cruz Viroso, 2019).

Paso 6: Propuestas de mejoras al SOT en los dos países.

Propuestas de mejoras al SOT en Cuba:

- ✓ Desarrollar un modelo de gestión del SOT según lo establecido por las normas ISO de calidad y medioambiente.
- ✓ Considerar en la planificación e implementación del OT los enfoques de gestión de procesos y gestión de riesgos (ISO, 2015a).
- ✓ Realizar educación a especialistas y técnicos en la necesidad de utilización de tecnologías de la información y sistemas de información geográfica (Instituto de Planificación Física de Cuba, 2021).
- ✓ Realizar educación en los niveles de enseñanza del sistema de educación sobre OT (Instituto de Planificación Física de Cuba, 2021).
- ✓ Implementar proceso sociocultural con participación de toda la sociedad (Planes de Ordenamiento Territorial).
- ✓ Aplicar el enfoque de gestión de riesgos al Modelo de Ordenamiento Territorial, en sus procesos de análisis, ordenamiento y gestión (ISO, 2015a).

Propuestas de mejoras al SOT de México:

- ✓ Desarrollar un modelo de gestión del SOT según lo establecido por las normas ISO de calidad y medioambiente.
- ✓ Unificar el proceso de OT en una sola dirección. Aplicar el enfoque sistémico (ISO, 2015a).
- ✓ Aprobar una ley que defina una institución responsable de implementar los procesos de OT. Aplicar el enfoque de proceso (ISO, 2015a).
- ✓ Considerar la sostenibilidad según los objetivos de desarrollo sostenible y con los enfoques: integrados, transdisciplinar y multidisciplinar (CEPAL, 2018).

- ✓ Considerar en la planificación e implementación del OT los enfoques de gestión de procesos y gestión de riesgos (ISO, 2015a).
- ✓ Realizar educación a especialistas y técnicos en la necesidad de utilización de tecnologías de la información y sistemas de información geográfica (Planes de Ordenamiento Territorial).
- ✓ Realizar educación en los niveles de enseñanza del sistema de educación sobre OT (Gobierno de México, 2020).
- ✓ Implementar el proceso sociocultural con participación de toda la sociedad como Planes de Ordenamiento Territorial.
- ✓ Aplicar el enfoque de gestión de riesgos al Modelo de Ordenamiento Territorial, en sus procesos de análisis, ordenamiento y gestión (ISO, 2015a).

Conclusiones

Los conceptos más actualizados de OT deben considerar los enfoques: sistémico, la gestión de procesos, la sostenibilidad de forma transdisciplinar y multidisciplinar y la gestión de riesgos para lograr mejores resultados. Los dos países utilizados en este trabajo como estudios de caso conceptualizan, interpretan e implementan SOT con esquemas propios que se ajustan a sus políticas, estrategias, programas, planes y proyectos. Aunque son similares en los criterios metodológicos sobre el tema en la planificación, presentan diferencias y limitaciones. Los resultados de la comparación de ambos sistemas a través del procedimiento elaborado sobre la base de los criterios de varios autores, sirven de base para realizar propuestas de mejoras que ayuden a alcanzar los objetivos del ordenamiento territorial.

En conclusión, tanto México como Cuba enfrentan desafíos significativos en la implementación de sus SOT, aunque cada país lo hace desde contextos y estructuras diferentes. Cuba, con su enfoque centralizado y holístico, ha logrado avances en la planificación sostenible, pero necesita mejorar la participación ciudadana y el uso de tecnologías de información. México, por su parte, tiene un sistema más complejo y descentralizado, con oportunidades en su biodiversidad y sector turístico, pero

requiere una mayor unificación en la planificación y una mejor gestión de los recursos naturales.

Ambos países pueden beneficiarse de la adopción de modelos de gestión ISO, que incorporan enfoques sistémicos, de procesos, integrados, de sostenibilidad y de riesgos. Estas normas proporcionan un marco flexible que puede adaptarse a las realidades específicas de cada país, permitiendo una planificación territorial más eficaz y sostenible. La implementación de estas mejoras no solo contribuirá a un desarrollo territorial más equilibrado, sino que también ayudará a enfrentar los desafíos globales actuales, como el cambio climático y la desigualdad socioespacial. En última instancia, el éxito de los SOT en ambos países dependerá de su capacidad para integrar los enfoques mencionados, fomentar la participación ciudadana y utilizar herramientas tecnológicas avanzadas. Solo así se podrá lograr un desarrollo territorial que sea verdaderamente sostenible, inclusivo y resiliente ante los desafíos del siglo XXI.

Referencias bibliográficas

1. Argollo Ferrão, A. M. (2016). Cidades e territórios sustentáveis, paisagens culturais e desenvolvimento regional: proposta de um modelo processual. *Labor e Engenho*, 10(2), 170–179. <https://doi.org/10.20396/labore.v10i2.8646238>
2. Beltrán Alonso, H., Mendoza Otero, J. N., y Abreus González, A. (2022). Territorial and urban planning in Cuba: its impact on sustainable cities. *Universidad Y Sociedad*, 14(5), 334–346. <https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/3231>
3. Benabent, M. (2002). La ordenación del territorio: una nueva función pública y viejos problemas. *Urban*, 0(7), 52-70. <https://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/347>
4. Bollo Manent, M., Hernández Santana, J. R., Vieyra, A. y Bocco Verdinelli, G. (2018). México y su complejo sistema de planificación territorial. *Perspectives on rural development*, 2, 67-83. DOI Code: 10.1285/i26113775n2p67

NOVEDADES EN POBLACIÓN

<http://www.novpob.uh.cu>

5. CEPAL (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681-P/Rev.3). Naciones Unidas. <https://hdl.handle.net/11362/68016>
6. Consejo de Europa (1983). Carta Europea de Ordenación del Territorial. Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio. Universidad de Córdoba. <https://www.uco.es/~gt1tomam/master/ot/cartaeuropea1983.pdf>
7. Cruz Viroso, I. (2019). *Modelo de Gestión Ambiental para la Evaluación de la Calidad del Aire en ciudades pequeñas industrializadas cubanas* [Tesis Doctoral. Universidad de La Habana].
8. Genta, N., Riffo, L., Williner, L. y Sandova C. (2022). Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe (2022). Documentos de proyectos. Publicación de las Naciones Unidas. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/48119>
9. Gobierno de México (2020). Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial México. Versión Ejecutiva. 2020-2040. *Plataforma Urbana y de Ciudades de América Latina y el Caribe*. <https://plataformaurbana.cepal.org/es/pnu/estrategia-nacional-deordenamiento-territorial-de-mexico>
10. González Mejía, H. (2020). Ordenamiento Territorial en América Latina. Situación Actual y Perspectivas. Serie aprendizajes en cohesión social. *Colección Eurosocietal*, (17). <https://eurosocietal.eu/biblioteca/doc/ordenamiento-territorial-en-america-latina/>
11. González Torres, I. M. (2017). Sistema de Información como herramienta para la gestión territorial. Requerimientos y particularidades en Cuba. *Retos de la Dirección*, 11 (2), 177-196. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S230691552017000200011
12. Google Maps. (2024). <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=google+map>

NOVEDADES EN POBLACIÓN

<http://www.novpob.uh.cu>

13. Instituto de Planificación Física de Cuba. (2021). Sistema de Planificación Urbano de Cuba. *Plataforma Urbana y de Ciudades de América Latina y el Caribe*. <https://plataformaurbana.cepal.org/es/sistemas/planificacion/sistema-deplanificacion-urbano-de-cuba>
14. Internacional Standart Normalization (ISO). (2015a). Sistema de Gestión de la Calidad-Requisitos. NC ISO 9001: 2015. Ginebra, Suiza.
15. _____. (2015b). Sistemas de Gestión Ambiental – Requisitos con orientación para su uso. NC ISO 14001: 2015. Ginebra, Suiza.
16. Luque Ceballos, I. (2004). ¿Proyectos patrimoniales o turísticos? *Turismo Y Sociedad*, 3, 61–70. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/tursoc/article/view/2225>
17. Márquez-Sánchez, F., y Sorhegui-Ortega, R. (2021). La Globalización y los dilemas del Desarrollo (Globalization and the Dilemmas of Development) (2021). III Congreso Científico Internacional *Sociedad del Conocimiento: Retos y Perspectivas*. Samborondón, Ecuador. <https://ssrn.com/abstract=3849020> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3849020>
18. Moranchel-Bustos, J. L., y Carbajal Suárez, Y. (2019). Factores que determinan el desarrollo de un territorio. *Revista de coyuntura y perspectiva*, 4 (1), 90-124.
19. Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI). (2024). Anuarios Estadísticos Provinciales. República de Cuba. Sistema Estadístico Nacional. <https://www.onei.gob.cu>
20. PNDES (2019). Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2030 de Cuba. Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. Naciones Unidas. CEPAL. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-economico-y-social-2030-de-cuba-0>

21. Salinas Chávez, E. (2005). La geografía física y el ordenamiento territorial em Cuba. La geografía física y el ordenamiento territorial en Cuba. *Gaceta Ecológica*, (76), 35-51. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53907605>
22. Sánchez Salazar, M. T., Bocco Verdinelli, G. y Casado Izquierdo, J. M. (2013). *La política de Ordenamiento Territorial en México: de la teoría a la práctica*. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Instituto de Geografía y Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, UNAM/Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, SEMARNAT. DOI:10.22201/ciga.9786070248481p.2013
23. Sánchez Salazar, M. T., y Palacio Prieto, J. L. (2004). La experiencia mexicana en la elaboración de los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial. Diagnóstico, problemática y perspectivas desde el punto de vista de la participación. *Investigaciones Geográficas (Mx)*, (53), 75-97.
24. Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU). (2019). Políticas y Programas para el desarrollo territorial urbano. Diagnóstico. <http://www.iregi.org.mx/doc>
25. _____. (2021). Programa de Mejoramiento Urbano. Mi México Late. <http://www.daf.gob.mx>
26. Secretaría de Turismo (2020). Estrategia de turismo sostenible 2030. México construye Turismo sostenible. Plataforma de Gobierno de México. <https://www.gob.mx/sectur/acciones-yprogramas/ordenamiento-turistico-sustentable>