

PLANIFICACIÓN FÍSICA CUBA

REVISTA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y URBANISMO

29
L No.

ISSN 0138 - 6239 RNP5 0426

NAU | 
NUEVA AGENDA
URBANA CUBANA



**IMPLEMENTACIÓN DE LOS OBJETIVOS
DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA NUEVA
AGENDA URBANA EN CUBA**

Proyectos y Programas

JULIO - DICIEMBRE - 2019

IPF
Instituto
de Planificación Física

Capitolio
La Habana Vieja

PLANIFICACIÓN FÍSICA CUBA



REVISTA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y URBANISMO

JULIO - DICIEMBRE 2019

Número 29



FOTO: Archivo.

ISSN 0138 - 6239 ■ RNPS 0426

Directora:

Ibis María Menéndez-Cuesta González

Editores:

Emigdia del Carmen Bermúdez Mulet

Carlos Manuel Rodríguez Otero

Armando Camilo Muñiz González

Redacción:

Lourdes Viera Montes de Oca Díaz

Diseño:

Carmen Ernestina Peñalver Alderete

Coordinación:

Ernesto Rodríguez López

Diseño de cubierta y contracubierta:

Raydel González Álvarez

Oficina Editorial:

Avenida Independencia No. 2420

e/ Línea de Ferrocarril y Calle 100

Boyereros, La Habana, Cuba

Teléfono: Pizarra: 76489575 / 77
ext. 124

ibis@ipf.gob.cu

Impresión:

Publicitur S. A.

Precio en Cuba:

\$10.00 MN

SUMARIO

Presentación / 2

Intelectuales escriben sobre la ciudad / 3

Pedro Martínez Inclán, primer urbanista cubano / 3

Roberto Segre

Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana en Cuba / 17

La Agenda 2030, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 y la Nueva Agenda Urbana / 17

Georgina Michelena Álvarez

Fortalecimiento de capacidades para el desarrollo local y su alineación con la Agenda 2030: acercamiento desde la experiencia del Programa PRODEL / 23

Maily Esther Castro Premier

Guantánamo camina hacia la implementación de la Nueva Agenda Urbana / 36

Enio Miguel Villa Pérez y Lisandra Hurtado Batille

Herramientas para fortalecer el planeamiento y la gestión del urbanismo en Cuba, y su institucionalización / 49

Armando Camilo Muñiz González

Manejo Sostenible de Tierras / 57

Dayanis Moreno Boloy

Cuba, Constitución y vivienda adecuada / 62

Santiago Herrera Linares

Eventos y Reseñas / 70

Preparación de capacitadores para la implementación de la Nueva Agenda Urbana a nivel local / 70

Mildre García Chávez

Ibis María Menéndez-Cuesta González

Publicación semestral editada por el Instituto de Planificación Física para la divulgación de trabajos científico-técnicos en materia de ordenamiento territorial y urbanismo, tanto de contenido teórico como de incidencia práctica. Incluye el conocimiento de los problemas territoriales y de los asentamientos humanos en sus dimensiones sociales, culturales, ambientales y económicas, así como la concepción y aplicación de los instrumentos de planeamiento, diseño, gestión, evaluación, localización de inversiones, control e información con diferentes enfoques físico-espaciales y escalas de trabajo.

Inscripta como impreso periódico en la Dirección Nacional de Correos, Telégrafos y Prensa. Los artículos firmados no expresan necesariamente la opinión de la revista. Los autores son los únicos responsables de los criterios emitidos por ellos. Se autoriza la reproducción parcial de la información, siempre que se cite la fuente.

Presentación

Estimados lectores:

En medio de la mezcla de procesos constructivos que se viven en La Habana para la restauración de sus principales monumentos y la construcción, remodelación y rehabilitación del hábitat y varios de sus servicios y principales espacios públicos con motivo de la celebración de su 500 Aniversario, junto a la preparación de los urbanistas de todo el mundo previa a la realización del X Foro Urbano Mundial el próximo mes de febrero en Abu Dabi, Emiratos Árabes Unidos, bajo el lema: "Ciudades de oportunidades. Conectando cultura e innovación", es que el Consejo Editorial de *Planificación Física Cuba* presenta a ustedes su número 29. En esta edición se muestran, desde diferentes programas y proyectos, alineaciones con la Nueva Agenda Urbana que favorezcan, desde diferentes perspectivas y ámbitos, su implementación exitosa en el país.

La revista se inicia con la sección "Intelectuales escriben sobre la ciudad", con un material que el prestigioso arquitecto, crítico e historiador Roberto Segre, referente imprescindible de la historia de la arquitectura habanera y cubana, hiciera a otra no menos importante figura de la arquitectura y el urbanismo cubano con el material "Pedro Martínez Inclán, primer urbanista cubano".

La sección principal está compuesta por un conjunto de textos que nos aproximan a la implementación de la Nueva Agenda Urbana Cubana (NAUC). "La Agenda 2030, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 y la Nueva Agenda Urbana", por Georgina Michelena Álvarez, de la Oficina de ONU-Hábitat Cuba, aborda de manera general las agendas globales y cómo Cuba ha avanzado en su implementación; Mailyn Esther Castro Premier, del Centro de Desarrollo Local y Comunitario del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, aporta "Fortalecimiento de capacidades para el desarrollo local y su alineación con la Agenda 2030: acercamiento desde la experiencia del Programa PRODEL"; "Guantánamo camina hacia la implementación de la Nueva Agenda Urbana" es la oferta de Enio Miguel Villa Pérez, del Instituto de Planificación Física, y Lisandra Hurtado Batille, de la Dirección Provincial de Planificación Física de Guantánamo"; "Herramientas para fortalecer el planeamiento y la gestión del urbanismo en Cuba, y su institucionalización", de Armando Muñoz González, del Instituto de Planificación Física; "Manejo Sostenible de Tierras", de Dayanis Moreno Boley, del Instituto de Planificación Física; y por último, "Cuba, Constitución y vivienda adecuada", de Santiago Herrera Linares, de la Dirección General de la Vivienda del Ministerio de la Construcción, realiza un acercamiento a uno de los ejes estratégicos para la implementación de la NAUC.

Para cerrar, la sección "Eventos y Reseñas" expone lo ocurrido en los talleres de formación de capacitadores efectuados para las provincias de Guantánamo, Villa Clara, Cienfuegos y Sancti Spíritus, como parte de la asistencia técnica que ofrece ONU-Hábitat con la donación de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) para la implementación de la NAUC a nivel local.

Preparándonos para un 2020 lleno de retos y nuevos éxitos, disfruten de estas nuevas páginas. Entre todos podemos y tenemos la responsabilidad de hacer mejores ciudades, mejores asentamientos humanos; desde nuestras funciones aportemos un esfuerzo más con la convicción de que un mundo mejor es posible. Así, implementando la NAUC, los exhortamos como siempre a que contribuyan con las próximas ediciones y les garantizamos, una vez más, muchísimos números de *Planificación Física Cuba*. ▣

Ibis María Menéndez-Cuesta González
DIRECTORA

Intelectuales escriben sobre la ciudad

Pedro Martínez Inclán, primer urbanista cubano

Pedro Martínez Inclán, first cuban urban planner

Roberto Segre*



Pedro Martínez Inclán.

Rescatando a Pedro Martínez Inclán

A pesar de su extensa, diversa y relevante trayectoria, Pedro Martínez Inclán (1883-1957) es poco conocido por las nuevas generaciones de urbanistas cubanos.

Al ser designado Arquitecto Municipal de La Habana, cargo que ejerció por dos décadas, pasó de la edificación aislada a la ciudad. Este inevitable tránsito lo llevó a formular uno de los primeros planes directores; comprender la necesidad de formar urbanistas; entender la trascendencia de preservar el patrimonio edificado; valorar la repercusión de fomentar una cultura urbana en los ciudadanos; luchar por dotar al país de una ley de planificación, así como proponer códigos propios acordes a nuestro clima e idiosincrasia.

El profesor Roberto Segre investigó su obra y la publicó, resumida, en 2010 en la revista *Arquitectura Cuba*. Por la significación de Martínez Inclán, considerado el primer urbanista cubano, la ponemos a su consideración, ya que, sin duda, enriquecerá el acervo de lectores.

La ansiada imagen de una capital moderna

Despertan hoy en la mente algunas reflexiones al rescatarse la figura de Pedro Martínez Inclán (1883-1957), consagrado, según el historiador Joaquín Weiss, como primer urbanista de Cuba. Fundador en 1924 de la Cátedra de Arquitectura de Ciudades, Parques y Jardines en la Escuela de Arqui-

tectura de La Habana —con anterioridad a la homóloga creada en Rosario, Argentina, por Carlos María Della Paolera en 1929, y al primer curso de urbanismo impartido por el especialista austríaco Karl Brunner en Santiago de Chile en 1930— difundió en el Caribe la Carta de Atenas interpretando críticamente su contenido, adaptándola a la realidad latinoamericana un cuarto de siglo antes que lo hicieran superficial y banalmente los llamados “grandes maestros de la Arquitectura” reunidos en Machu Picchu (1977). Nadie recordó en La Habana el centenario de su nacimiento (1983), y solo en la presente ocasión (1993), por iniciativa del arquitecto Mario Coyula, se lleva a cabo este acto en el Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital al celebrarse nuevamente en Cuba el Día Mundial del Urbanismo.

* Arquitecto, crítico e historiador fallecido el 10 de marzo de 2013. Doctor Honoris Causa del Instituto Superior Politécnico “José Antonio Echeverría”, hoy Universidad Tecnológica de La Habana “José Antonio Echeverría”; Doctor en Ciencias del Arte de la Universidad de La Habana y en Planificación Regional y Urbana de la Universidad Federal de Río de Janeiro.

¿Por qué este rescate al cabo de treinta y cinco años de Revolución? ¿Por qué, ante la trascendencia alcanzada por el urbanismo y la planificación en acción transformadora del territorio urbano y rural como en la segunda mitad del siglo xx, este olvido de quien toda una vida luchó por una Ley Nacional de Planificación, fustigó persistentemente la corrupción política de los gobernantes de turno y cuestionó la primacía de los intereses económicos privados sobre el espacio social? Sin duda alguna, Martínez Inclán fue el primero en plantear la necesidad de una educación profesional especializada en esta materia e intentó crear una conciencia ciudadana a través de la prensa y los órganos de difusión popular sobre la importancia de los planes reguladores que permitieran un crecimiento equilibrado de la ciudad y un ambiente “artístico” acorde con la necesaria felicidad surgida de las esperadas relaciones armónicas de la comunidad urbana. Este fenómeno ocurrió, en parte, debido al corte brusco y traumático generado por la reducción esquemática de la imagen de la realidad inherente a un proceso revolucionario, en el cual la antítesis entre pasado y presente se correspondía con antagonismos y contraposiciones radicales, manifiestos en indeclinables negaciones.

Aunque la Revolución se fundamentó en un proceso histórico iniciado con las gestas de independencia —de Carlos Manuel de Céspedes a Martí, Máximo Gómez y Antonio Maceo—, que cerrara los “cien años de lucha”, esta continuidad no estuvo presente en todas las manifestaciones culturales o científicas. En pintura, literatura, música, etcétera existieron figuras predominantes desde la década de los cincuenta —Nicolás Guillén, Alejo Carpentier, José Lezama Lima, Mariano Rodríguez, Amelia Peláez, Wilfredo Lam, entre otros— que establecieron la continuidad de los valores culturales, el pensamiento y sus obras concretas, entre “el antes y el después”. Por el contrario, en las diferentes escalas del diseño, debido a los radicales cambios de contenido de las funciones, de las técnicas y de los fundamentos económicos de las nuevas construcciones planteadas a partir de 1959, se desintegró la articulación cultural de la arquitectura y el urbanismo, al emigrar una parte del grupo esencial que dominaba el saber profesional, tanto en la producción, la educación y las organizaciones gremiales. Los antagonismos ideológicos, políticos y económicos, y la necesidad de consolidar las conquistas de la Revolución aún débil y acosada

externa e internamente generaron un caldo de cultivo a posiciones extremistas y condicionaron la visión de pasado, filtrada por una ideología reduccionista que no aceptaba matices ni diferencias. Todo se tiñó de blanco o negro, de burgués o proletario, de progresista o reaccionario. No resulta tan lejano el día en que en la Escuela de Arquitectura de La Habana se propuso suspender el estudio de la arquitectura moderna de los países capitalistas sustituyéndola por la historia de la construcción en los países socialistas. De allí también la negación global, sin matices, de lo realizado en Cuba en las décadas de los cuarenta y cincuenta, la desaparición de los autores en el gris y amorfo anonimato —tal como ocurrió en el libro *Diez años de Arquitectura en Cuba revolucionaria*— que supeditaba las indiscutibles expresiones de la cultura ambiental a la primacía de los procesos sociales y económicos.

De allí la necesidad de profundizar y reescribir la evolución de la arquitectura y del urbanismo del presente siglo para delinear la articulación existente entre los tres grupos generacionales que configuraron la imagen ambiental de La Habana: la monumentalización académica, la primera modernidad y la contemporaneidad de la Revolución. Pedro Martínez Inclán resulta una figura de transición, cuyos postulados, adaptados a una realidad cambiante, establecieron un puente entre la primera y segunda generación de arquitectos. De allí su atractivo para los que vivimos una historia cargada de sorpresas, de mitos ancestrales que reaflozan, positiva o negativamente, en las conciencias humanas. Él perteneció al grupo de hombres de cultura que en las primeras décadas del siglo intentaron configurar los atributos expresivos de la nación cubana: Ramiro Guerra, José Luciano Franco, Fernando Ortiz, Jorge Mañach, Raúl Roa, Nicolás Guillén, Alejo Carpentier, José Lezama Lima, Rubén Martínez Villena y Emilio Roig de Leuchsenring. En arquitectura la enumeración sería demasiado extensa, citemos a Eugenio Rayneri y Piedra, Leonardo Morales, Enrique Montoulieu, Raoul Otero, Miguel Ángel Moenck, Canos Segrera, José Leticio Salcines, José María Bens Arrarte, Luis Bay Sevilla, Emilio de Soto, Joaquín Weiss, Evelio Govantes, Félix Cabarrocas, Rafael de Cárdenas, Enrique Luis Varela, Alberto Camacho, Walfrido de Fuentes, Alberto Prieto, Eugenio Batista y otros.

La obsesión de los primeros hombres de la República era el progreso o por lo menos su representación material. A pesar de los momentos de esplendor alcanzados

en el siglo XIX, las sangrientas guerras de la independencia que se prolongaron hasta 1898 habían frenado el desarrollo del país. Si bien La Habana era la principal ciudad antillana —un cuarto de millón de habitantes, cuando Santo Domingo no llegaba a los 20 mil y San Juan a los 40 mil—, resultaba rezagada respecto a las restantes capitales del continente, configuradas por las iniciativas proyectuales urbanas de los estados liberales que comenzaban a materializarse a partir de 1880.

España, ya desde 1860, había reducido al mínimo su acción constructiva en la capital de la Isla, en particular la infraestructura técnica urbana, que luego se acometió con vigor durante el breve período de la intervención norteamericana. Por lo tanto, en la República el progreso no era identificado con España —país que acababa de perder la guerra y representaba el aborrecido poder colonial—, sino con Francia, en las manifestaciones culturales, y con Estados Unidos, en los avances tecnológicos. El objetivo de los nuevos gobernantes consistía en hacer de La Habana una ciudad moderna, en concordancia con el modelo vial “haussmaniano” y las tipologías monumentales de los edificios públicos que expresaban la cultura burguesa al poder, tanto en París, Londres, Nueva York o Washington.

Pedro Martínez Inclán se gradúa en 1911, a la edad de veintiocho años —se inició con modestia en el cargo de maestro de escuela— [1], en la Escuela de Ingenieros y Arquitectos de la Universidad de La Habana. Recibió allí una formación académica rigurosa basada en la metodología de diseño *Beaux Arts*, impartida por el equipo de profesores que habían fundado la escuela en 1900: Eugenio Rayneri Sorrentino, Aurelio Sandoval García, Antonio Espinal Bestard, Andrés Castellá Abreu y otros.

Recién graduado, comenzó a trabajar profesionalmente en la construcción de residencias y apartamentos —asociado con R. J. Ibern, P. P. Gastón, M. Díaz y R. Maruri— en correcto estilo clásico francés, y se integró en 1913 a la administración estatal al ocupar el cargo de jefe de la Sección de Arquitectura en el Departamento de Fomento del Ayuntamiento de La Habana, dirigido por el arquitecto Rodolfo Maruri [2]. Allí comenzó su primer contacto con los problemas urbanos. El alcalde de La Habana durante el período 1912-1916, general Fernando Freyre

de Andrade —patriota de la Guerra de Independencia—, mantuvo una postura administrativa de gran honestidad que influyó en la actitud ante la vida de Martínez Inclán: él nunca supeditó los criterios y decisiones técnicas y urbanísticas a las presiones de los intereses políticos. En esta etapa de fervor constructivo —había comenzado en Cuba la “danza de los millones”— él impuso normas estrictas en cuanto a la presentación de los planos de obra exigiendo la total responsabilidad del arquitecto, tanto técnica como estética.

Comenzaba entonces a difundirse el empleo del hormigón armado y su interés por las innovaciones le llevó a escribir, en 1917, un artículo en la revista *Arquitectura*, del Colegio de Arquitectos, sobre el sistema de placa continua sin vigas patentado en Estados Unidos [3], el mismo cuya paternidad luego se atribuyó Le Corbusier en la estructura *Domino* aplicada a la construcción de viviendas (1914) [4].

En esta década madura la vocación de urbanista de Martínez Inclán, sin por ello abandonar los estudios sobre el arte y los proyectos arquitectónicos, actitud expresiva de su concepción “ambientalista” del entorno urbano. En primer lugar, percibe la insoluble contradicción entre los intereses especulativos que generan el crecimiento arbitrario de la ciudad —en este período se multiplican los “repartos” residenciales [5]— y la necesidad de prefigurar un esquema director que le otorgue unidad y coherencia a las múltiples estructuras funcionales permitiendo la supuesta coexistencia armónica de los diversos grupos sociales. En segundo lugar, acude a las fuentes europeas de la “ciencia” urbana.

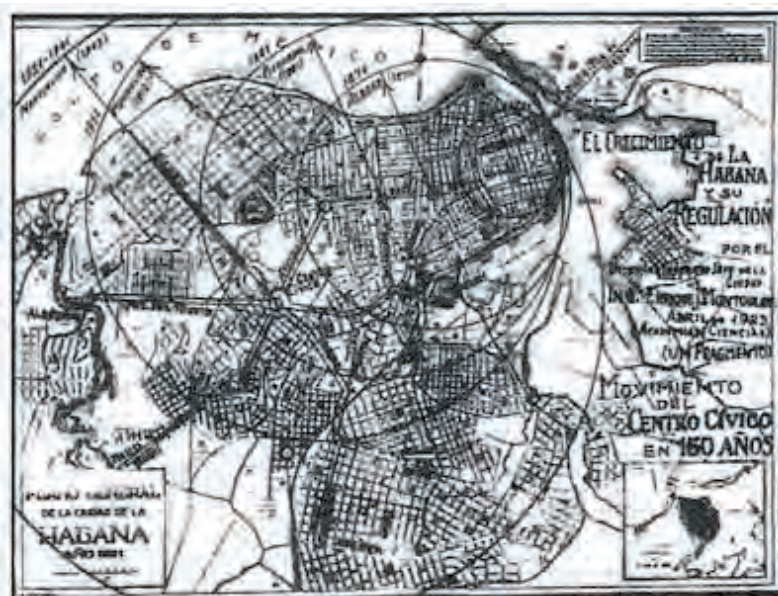
Al finalizar la Primera Guerra Mundial viaja a París para estudiar los ejemplos de casas económicas, parques urbanos y espacios recreacionales. Allí se relaciona con la Escuela de Altos Estudios Urbanos de la Universidad de París y el equipo de profesionales franceses encabezados por Marcel Poète, que entonces dominaba la escena profesional a través de concursos o asesorías técnicas realizadas en diversas partes del mundo: León Jaussely en Barcelona (1904), Joseph Bouvard en Buenos Aires (1907), Henri Prost en Amberes (1910), Donat-Alfred Agache en Cambera (1911), Jacques Gréber en Filadelfia (1917) —con quien tiene contacto personal Martínez Inclán [6]—, Ernest Hébrard en Salónica (1919) y los estudios sobre la transformación vial de París, de Eugène Hénard, y de sus áreas verdes,

por Jean Claude Nicolas Forestier [7]. Esta experiencia le permite madurar una visión integral de La Habana, basada en sus propias características específicas, naturales, climáticas, ecológicas, culturales y sociales. A la edad de cuarenta años decanta sus experiencias de viajes, su percepción de las ciudades tradicionales, tanto europeas como norteamericanas, e inicia su labor pedagógica en las aulas universitarias.

Contenidos culturales del Arte Cívico

El primer cuarto de siglo constituye el período de consolidación de la imagen “moderna” de la ciudad de La Habana frente al estancamiento y el subdesarrollo identificado en aquel entonces con las construcciones coloniales. No es casual el ensalzamiento de los edificios de carácter simbólico —o sea, realizados con los códigos del historicismo académico— contenido en los pocos libros editados en estas décadas, popularizado también por la fábrica de tabacos Susini [8]. Sin embargo, el florecimiento arquitectónico no estaba acompañado por un trazado urbano acorde con la monumentalidad otorgada a las funciones sociales. En términos de un diseño integral solo existía el barrio Vedado —según Mario Coyula, una síntesis entre el Plan Cerdá y la Ciudad Jardín [9]— y los dos ejes viales perpendiculares trazados en el siglo XIX: el Paseo del Prado y la Calzada de la Reina-Carlos III [10]. En la ciudad “extramuros” y a lo largo del ring creado por la eliminación de las antiguas murallas [11] se establecieron los símbolos del Estado —el Capitolio, el Palacio Presidencial y el Instituto de Segunda Enseñanza— y del persistente poder económico de la comunidad española: el Centro Gallego y el Centro Asturiano [12]. ¿Por qué entonces esa temprana preocupación por definir un nuevo centro urbano, distante del espacio del Parque Central, núcleo originario del ámbito caracterizado por los “criollos” durante la gesta independentista? Aunque los proyectistas de las sucesivas iniciativas de traslado del centro no lo afirmen explícitamente, los monumentos erigidos por la República quedaban aislados y alejados del hábitat burgués y, por el contrario, rodeados de las estructuras funcionales y residenciales del proletariado. Fenómeno único en la historia urbana de América Latina: que dos impor-

tantes fábricas de tabaco estuviesen situadas frente al Capitolio o al Palacio Presidencial, acompañadas por las viviendas modestas de los trabajadores, expandidas en el área de “Centro Habana”. No es casual entonces que Raoul Otero, en su Tesis de Grado presentada en 1905, señalara como centro de La Habana futura el espacio vacío de la Ermita de los Catalanes, que la misma idea fuera sostenida por el urbanista Camilo García de Castro en 1916 y reafirmada por el ingeniero Enrique Montoulieuy de La Torre en su discurso de ingreso a la Academia de Ciencias de Cuba en 1923 [13]. También existían propuestas de ejes viales que vinculasen La Habana colonial con los nuevos repartos periféricos e iniciativas como la planteada por Walfrido de Fuentes de ensanchar las estrechas calles del Centro Histórico [14].



Esquema del plan propuesto por Enrique Montoulieuy para el crecimiento de La Habana, 1923.

Estos antecedentes eran conocidos por Pedro Martínez Inclán, quien a su regreso de Europa decide escribir un libro que resume lo realizado hasta entonces en La Habana, defina sus características específicas e indique las perspectivas futuras de su desarrollo: *La Habana actual. Estudio de la capital de Cuba desde el punto de vista de la arquitectura de ciudades*. Constituye el único texto escrito en la República que analiza todos los aspectos formales, funcionales, técnicos, sociales, económicos y estéticos de la capital. Él percibía su importancia estratégica en el Caribe ante el incipiente desarrollo del turismo y la fuerte

Quien supuestamente debía asumir la dirección de los proyectos urbanísticos de la capital fue relegado ante la iniciativa de Carlos Miguel de Céspedes, ministro de Obras Públicas del Gobierno del general Gerardo Machado, solicitando al ministro de Bellas Artes de Francia una orientación sobre “la preparación de una Habana del futuro”. Este pedido culmina con la llegada del urbanista parisino Jean Claude Nicolas Forestier con un equipo de profesionales galos integrados, luego, con algunos arquitectos locales. No existen testimonios de la supuesta amargura que seguramente produjo el ver casi copiada su propuesta por Forestier —quien no se caracterizaba por la originalidad de sus proyectos urbanos—, tanto en el trazado del sistema vial como en la definitiva localización del nuevo centro de la ciudad en la Loma de los Catalanes. Por el contrario, en los artículos publicados posteriormente para defender la paternidad de su idea, asume siempre un tono modesto y reservado sin entrar en contradictorias polémicas con el equipo del Plan Director.

En la década de los treinta, período de fuertes convulsiones políticas y económicas en Cuba, se refugia

en la Universidad y participa en el plan de construcciones impulsado por los rectores José Cadenas y Clemente Inclán, en colaboración con Raoul Otero. Allí culminará su etapa “clásica” al proyectar la configuración de la plaza central, los tres edificios más significativos de la Colina —quizás con excepción de la Biblioteca Central, de Joaquín Weiss— y las escuelas de Ciencias (1939) —actual Facultad de Matemática—, Ciencias Comerciales y de Farmacia (1940). Su diseño expresa no solo el dominio riguroso de los órdenes grecorromanos, sino la importancia asignada al vínculo entre arquitectura y contexto urbano: mientras la Escuela de Ciencias recrea un segundo patio interior “verde” de profundas sombras frente a la plaza, filtrado por la columnata del acceso principal, los dos edificios restantes constituyen la fachada monumental de la Colina que mira hacia la ciudad. El conjunto reafirma los valores eternos de la cultura social y su ancestro, proveniente de la Acrópolis ateniense, símbolo del saber universal, la razón humana y el estado democrático.



Escuela de Ciencias, 1938. Pedro Martínez Inclán.
Hoy Facultad de Matemática y Computación.



Escuela de Ciencias Comerciales, 1939. Pedro Martínez Inclán.
Escuela de Farmacia, 1940. Pedro Martínez Inclán.



Casa en esquina de 25 y J, Vedado.
Pedro Martínez Inclán.



Filantropía del Estado benefactor

En 1933 Pedro Martínez Inclán cumple cincuenta años de edad. Podría suponerse que alcanzada esta edad se consolidarían los principios académicos sustentados hasta entonces. Sin embargo, en el cambio de década, se inserta el proceso de renovación gestado en la Arquitectura y el Urbanismo mundial y, progresivamente, se desvincula de su pertenencia a la generación de los veinte para integrarse a la que emerge en la década de los cuarenta. Cabe señalar que no cae en la trampa del neocolonial como revaloración historicista de la herencia hispánica y cubana, posición encabezada por Leonardo Morales, Bens Arrarte, Govantes y Cabarrocas, como prolongación local de los códigos académicos más que como justificativa de una transición renovadora hacia el Movimiento Moderno. Este comenzaba a difundirse en Cuba, primero, a través de algunos artículos publicados en la revista *Arquitectura*, del Colegio de Arquitectos, de los profesores de Historia de la arquitectura, Alberto Camacho y Joaquín Weiss; segundo, por las polémicas que

suscitaran las posturas combativas de Le Corbusier induciendo el contraataque de los académicos.

En América Latina alcanza resonancia el escrito de Ángel Guido, *La Machinolátrie de Le Corbusier* [15], traducido y publicado de inmediato en Cuba, en los tempranos años treinta [16], posición que no era compartida por Martínez Inclán, quien, por el contrario, creía en las potencialidades de los avances tecnológicos al decir: "La máquina incorporada a la vida moderna será un elemento más que enriquecerá el manantial de inspiración del Arte" [17].

Poco a poco los códigos formales del racionalismo comenzaron a insertarse fragmentariamente en las obras de este período: aparecen en los proyectos presentados en 1937 para el concurso del Hospital Antituberculoso de Topes de Collantes; en la Maternidad Obrera, de Emilio de Soto, en Marianao (1939) y en la primera Casa "Blanca" del Vedado, según Joaquín Weiss [18], construida por nuestro arquitecto en 1931.



Esquina a 23 y 21, Vedado, 1931.
Pedro Martínez Inclán.

La precaria situación económica del país a partir de la crisis mundial de 1929 y la caída de Machado habían impedido seguir adelante con el plan de Forestier. Además, comenzaron a fortalecerse las críticas dirigidas al sistema de avenidas, excesivamente rígidas, que, según Weiss, más que a una necesidad social respondían en su propuesta de “haussmanización” a la creación de “obras de relumbrón, de monumentalismo por sí y para glorificación del Estado o de su jefe circunstancial”.

También se evidenciaba la presión de los intereses de Estados Unidos por articular las nuevas estructuras urbanas a la dinamización de su propio mercado: cuando se invalida la lógica propuesta de Forestier de utilizar al máximo el sistema ferroviario cubano para el transporte de pasajeros y mercancías, ello responde al interés de vender automóviles, camiones y ómnibus a Cuba, y de aplicar las nuevas tecnologías en la construcción de carreteras y vías urbanas de tránsito rápido. El constante incremento de La Habana —a mediados de los treinta ya posee 700 mil habitantes— y de la población del país fortalecen las presiones sobre el Estado para promulgar leyes referidas a las estructuras urbanas, los servicios y el hábitat social. En 1940 se aprueba una nueva Constitución, que por primera vez contendrá artículos que establecen normativas sobre estos temas —los planes reguladores municipales y regionales, y las zonas industriales— y favorecen la promoción de planes de viviendas económicas [19].

Aunque pocas iniciativas se concretarán en la realidad —en 1945 La Habana posee 300 mil habitantes viviendo en casas de vecindad [20]—, se inicia un fuerte movimiento de arquitectos jóvenes identificados con los aires de renovación que soplan a escala internacional.

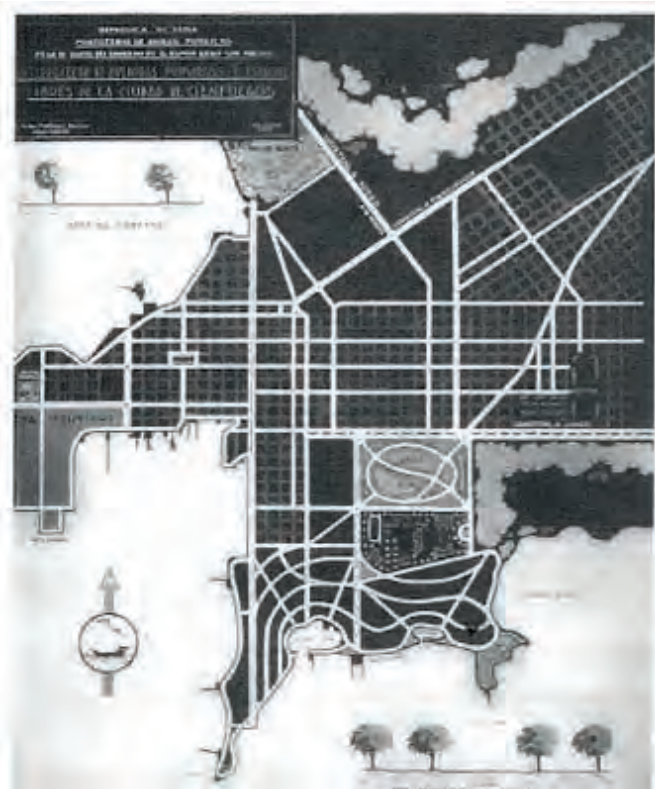
En 1939, José Luis Sert pasa por La Habana en camino hacia Estados Unidos, establece contacto con Eugenio Batista y se crea la filial cubana del CIAM [21]; en 1941 es fundada la Agrupación Tectónica de Expre-

sión Contemporánea (ATEC) presidida por Enrique Montoulieuy con la participación de Eugenio Batista, Miguel Gastón, Nicolás Arroyo, Gabriela Menéndez, Manuel de Tapia Ruano, Beatriz Masó, Rita Gutiérrez y otros [22].

En 1942 Martínez Inclán se integra al movimiento de los jóvenes y funda el Patronato Pro-Urbanismo, en el que compromete no solo a arquitectos, sino también a literatos y periodistas, como el director de la revista *Carteles*, Alfredo T. Quílez y Armando Maribona. Ambas instituciones organizan una significativa exposición en Trinidad (1942) para debatir los problemas del urbanismo moderno y al mismo tiempo la conservación del patrimonio histórico. Ya los planteamientos *BeauxArts* quedaban atrás y comienzan a difundirse los textos de Saarinen, Hegemann, Kimball, Howard, Unwin, Geddes, Bardet, los proyectos de las *Greenbelts* del Gobierno de Roosevelt y los planos de reconstrucción de las ciudades inglesas.

Pedro Martínez Inclán establece fuertes vínculos de intercambio con el urbanista austriaco Karl Brunner, quien visitara La Habana en dos oportunidades (en 1932 y 1937) y fuera, en Viena, heredero de la cátedra de Camillo Siffé, cuyo *Manual de urbanismo*, publicado en Bogotá, es aplicado rápidamente en la cátedra de La Habana [23] y sevirá de base para las futuras acciones proyectuales que ejecutará desde su cargo público.

El Gobierno del presidente Ramón Grau San Martín (1944-1948), al disponer de ingentes recursos económicos por el alza del precio del azúcar durante la segunda Guerra Mundial, concreta un ambicioso plan de construcciones y de infraestructura urbana dirigido por el arquitecto José R. San Martín, ministro de Obras Públicas [24]. Se realizaron escuelas, hospitales y conjuntos de viviendas urbanas y rurales a escala nacional, cuyos diseños se basaron en un funcionalismo pragmático —modelo aún vigente en la actualidad— que eludía todo contenido simbólico.



Anteproyecto de avenidas primarias y espacios libres, Cienfuegos. Pedro Martínez Inclán, 1944-1947..



Plan Regulador de Pinar del Río. Pedro Martínez Inclán, 1945.

El universo clásico de las obras de Machado, el Monumental Moderno del primer período de Batista o la persistencia de los detalles Déco en algunas obras públicas desaparecieron totalmente de las nuevas edificaciones que, sin embargo,

se caracterizaron por su calidad técnica y constructiva. Martínez Inclán es nombrado asesor del plan por el director general de Arquitectura, Luis Dauval Guerra, y tiene la posibilidad de poner en práctica sus ideas sobre las funciones urbanas, tanto en La Habana como en los planes reguladores de Pinar del Río, Matanzas, Cienfuegos, Camagüey y Santiago de Cuba. En ellos, los rasgos distintivos radican en la jerarquización y ordenamiento de las vías, la presencia de áreas verdes y el intento de crear zonas diferenciadas de viviendas, industrias, comercios y recreación. En La Habana finalmente se concretan algunas de las vías de su plan original —la Avenida de Atarés, Acosta, Santa Amalia y la Vía Blanca—, así como algunos espacios verdes urbanos: los parques Zoológico y Forestal, el primero diseñado por el arquitecto Antonio Quintana.

Sus concepciones urbanísticas cambiaron respecto al precedente enfoque académico. Las experiencias inglesas y norteamericanas le llevan a valorar las ciudades de dimensiones reducidas y a estudiar los servicios comunitarios de los barrios de viviendas. Sorprenden aún hoy los planteamientos enunciados en la conferencia impartida el año en que fuera nombrado *Profesor Emeritus* (1949), en los que demuestra la necesidad de la diversificación de los centros escolares —en escala y contenido— y la creación de los *Health-Centers* a nivel de barrio, con una estructura funcional similar a los actuales consultorios del médico de la familia implantados en La Habana a partir de la década de los ochenta [25].

El parque residencial obrero de Luyanó, realizado en colaboración con Antonio Quintana, Mario Román y Jorge Mantilla, constituye la obra más importante de este período. Inaugurado parcialmente en 1947, debía contener mil 500 viviendas individuales, ocho bloques de apartamentos, un mercado libre, un centro escolar, un campo de deportes, un asilo de ancianos y una *crèche*. Nunca fue totalmente terminado y su importancia radica en el hecho de constituir el único ejemplo de viviendas obreras realizado en La Habana a partir de las tipologías habitacionales del Movimiento Moderno. Las unidades que contienen los apartamentos alcanzan una significativa expresión plástica a partir del tratamiento de las galerías continuas de circulación en el exterior de los bloques y la configuración volumétrica de las cajas de escaleras.



Barrio Obrero, Luyanó, 1948.
Pedro Martínez Inclán, Antonio Quintana Simonetti,
Mario Román Paniagua y Jorge Mantilla.

Obsolescencia del proyecto académico

En los últimos años de su vida, Pedro Martínez Inclán abraza radicalmente la causa de la modernidad y cuestiona todo rescate historicista al reconocer: “En el presente siglo se han llevado a cabo en todas las artes, y particularmente en la Arquitectura, las más radicales transformaciones que se recuerden de ninguna época de la Historia... Se ha sacudido el yugo

de la arqueología y de la tradición, y se ha creado una Arquitectura nueva, tan severa y tan clásica como la romana, y tan racional o funcional como la gótica”.

Luego reafirma su identificación con la vanguardia al cuestionar los temores infundados de quienes temen integrar un diseño moderno en el Centro Histórico: “Pobres de los que confían en pastiches de estilos antiguos para atraer turistas; las arquitecturas

antiguas han muerto como los dioses del paganismo”. Demuestra su pasión por las obras recientes al elogiar vehementemente los dos premios recibidos por Antonio Quintana en los concursos del Retiro Médico y del Retiro Odontológico, edificios que, parafraseando a Paul Valéry, representan la “Arquitectura que habla” frente a las infinitas obras “mudas” de La Habana. Confiesa estar apasionado por la lectura de los libros que representan el triunfo de las nuevas ideas, luego de haber archivado el *Letaroulli* sustituido por los textos de Neutra, Mies van der Rohe, Saarinen, Gropius, Berlage, Dudok, Lurcat y Le Corbusier.

Su proximidad a los jóvenes estudiantes y profesores de talento —Antonio Quintana, Mario Romañach, Nicolás Quintana, Manuel Gutiérrez, Fernando Salinas y otros— hace que apoye el movimiento de renovación acaecido en la Escuela de Arquitectura durante el decanato de Joaquín Weiss, que culmina en 1947 con la “Quema de los Viñolas”. A partir de entonces, las asignaturas de su cátedra —en la que participaban los arquitectos Alberto Prieto y Manuel de Tapia Ruano— se acercan a los temas más concretos de la ciudad contemporánea, tales como las viviendas de bajo costo, los centros cívicos, los sistemas de transporte —ferrocarril, aeropuertos y puertos— y la creación de los núcleos satélites y las ciudades nuevas. Se integran el estudio de las propuestas de Le Corbusier, la vanguardia rusa y la experiencia inglesa de las *New Towns*.

El aporte más significativo de sus últimos años de docencia es la propuesta de una Escuela de Planificación Urbana y Rural, anexa a la Escuela de Arquitectura, con cursos para arquitectos e ingenieros, basada en las experiencias europeas y norteamericanas. Si bien no se llevó a la práctica, representa un significativo cambio conceptual el referirse a la “planificación” en vez de la tradicional “Arquitectura de ciudades”. Aunque no renuncia al principio de que los arquitectos sean los responsables del diseño urbano —se apoya en la tesis del italiano Luigi Piccinato—, comprende la complejidad creciente de los problemas territoriales y la necesidad de un trabajo en equipo con especialistas de disímiles disciplinas. Pero se niega a abandonar la primacía de los valores estéticos en el necesario equilibrio que debe condicionar el urbanismo moderno concebido como “arte-ciencia” y definido por las “tres gracias” de la disciplina: circulación, belleza e higiene.

La parábola de su vida, iniciada bajo la tutela de Marcel Poéte, culmina con la Carta de Atenas. En el VII Congreso Panamericano de Arquitectos, celebrado en La Habana en 1950, presenta la ponencia “Código de urbanismo” conformada por el texto de la Carta de Atenas, rectificada para su uso latinoamericano con el título de Carta de América. A los 95 epígrafes originales les agrega 89, que se distribuyen en forma irregular a lo largo del texto. Los nuevos temas se refieren a las contradicciones políticas y económicas que inciden con mayor fuerza en las ciudades del hemisferio, desde el uso privado de tierras públicas localizadas en sitios privilegiados hasta la precariedad de recursos de los Estados para acometer los planes de viviendas populares.

Denuncia las demoliciones en el Centro Histórico con fines especulativos —quizás intuía lo que podía acontecer en La Habana de haberse concretado el Plan de Sert— y postula la formación de ciudades satélites y las supermanzanas antes que se aplicaran en Brasilia.

En el tema de la circulación, hace referencia a la cuadrícula de las Leyes de Indias como elemento específico de nuestra realidad urbana, ajeno a los trazados de ejes y focos, comunes en el barroco europeo.

Por último, les integra el acápite de la “estética urbana”, tema obviado en la Carta por la presión de la línea “dura” del CIAM en el Congreso de 1933. Preconiza la armonía necesaria entre los edificios públicos en las áreas centrales, la atención a la cualidad del paisaje natural y la necesidad de lograr una estética “participacional”, basada en los criterios y aspiraciones de los usuarios.

Pedro Martínez Inclán fue un luchador incansable por la belleza integrada en la vida cotidiana de la sociedad, identificada con los redentores contenidos morales. Creía en la posibilidad de materializar sus ideas en una isla tropical que era el símbolo del paraíso, aunque para muchos representaba el infierno. Confiaba en el progreso social referido a la educación, la estética y la ciencia que harían posible la cualificación del ambiente construido. Pero ese optimismo esperanzador no se correspondía con la realidad imperante, mucho más cercana al concepto de progreso de Walter Benjamín, al decir: “Existe un cuadro de Paul Klee que se titula *Angelus novus*, que representa

a un ángel que parece tener el propósito de alejarse del lugar donde se mantiene inmóvil. Sus ojos están despavoridos, su boca abierta, las alas desplegadas. Tales el aspecto que debe tener necesariamente el ángel de la historia. Él tiene el rostro vuelto en dirección al pasado. Ante nosotros se presenta una cadena de acontecimientos, mas él no ve otra cosa que una sola y única catástrofe, que no cesa de lanzar ruinas sobre ruinas, amontonándolas sobre sus pies. Él bien quisiera rezagarse, revivir a los muertos y reorganizar a los vencidos, pero desde el paraíso bate una tempestad sobre sus alas, tan fuerte que el ángel ya no puede volver a cerrarlas. Esa tempestad lo impulsa incesantemente hacia el futuro al cual el ángel vuelve la espalda. Entretanto, ante sus ojos, las ruinas se acumulan hasta el cielo. A esta tempestad es a lo que nosotros llamamos el progreso". □

Referencias bibliográficas

- [1] PRIETO, ALBERTO. "In Memoriam. El arquitecto Pedro Martínez Inclán", en *Arquitectura* 285, La Habana, junio de 1957, p. 170.
- [2] IBERN, RAMIRO J. "El Día Mundial del Urbanismo celebrado en el Ayuntamiento", en *Arquitectura* 293, año XXV, La Habana, diciembre de 1957, p. 603.
- [3] MARTÍNEZ INCLÁN, PEDRO. "Sistema de placa continua sin vigas", en *Arquitectura* 4, vol. 1, La Habana, octubre de 1917, p. 24. Con el sistema patentado por Turner (1911), el Spider Web System, fueron construidos dos edificios en La Habana: uno frente al muelle de Paula y un almacén frente al Palacio Presidencial.
- [4] Le Corbusier realizó el diseño de la estructura con el ingeniero Max Dii Bois, supuestamente inspirado en el modelo que apareció publicado en un folleto de la American Portland Cement Association. GR EGH, Eleanor. "The Dom-ino Idea", en *Oppositions* 15/16, Cambridge: MIT Press, 1979.
- [5] VALLADARES y MORALES, ÁNGEL LUIS. *Urbanismo y construcción*, La Habana, Imp. R. Fernández, 1947. La década se caracteriza por los "ensanches" residenciales y la expansión de la pequeña burguesía hacia el sureste de la ciudad y la alta burguesía hacia el oeste, a lo largo de la costa.
- [6] MARTÍNEZ INCLÁN, PEDRO. "Los jardines públicos y su moderna concepción", en *Arquitectura* 91, La Habana, febrero de 1941, p. 68.
- [7] BORDOGNA, ENRICO. "Ville Radieuse, embellissement, città come opera d'arte collettiva", en *Hinterland* 28, año VI, Milán, 1983, p. 30.
- [8] *Cuba en 1925. Álbum de fotos de toda Cuba*, La Habana: Henry Clay and Bock & Co. Ltd., 1925. Ver también: A. A. y V. *La Habana y sus grandes edificios modernos*. Obra conmemorativa del IV Centenario de su fundación, La Habana. Pernas y Figueroa, 1919. Walfrido de Fuentes. *Por el arte*, La Moderna Poesía, La Habana, 1916.
- [9] COYULA, MARIO. "En defensa del Vedado", en *Revolución y Cultura* 5/99, La Habana, 1999, pp. 21-25.
- [10] CHATELOIN, FELICIA. *La Habana de Tacón*, Ed. Letras Cubanas, La Habana, 1989, p. 91.
- [11] VENEGAS FORNIAS, CARLOS. *La urbanización de las murallas: dependencia y modernidad*, Ed. Letras Cubanas, La Habana, 1990.
- [12] Ha sido demostrado que en la República no subsistió el antagonismo entre cubanos y peninsulares, a pesar de la guerra fratricida. Moreno Fraginals, Manuel. *Cuba/España. España/Cuba. Historia común*, Barcelona. Grijalbo, Mondadori, 1995.
- [13] ROIG DE LEUCHSENRIK, EMILIO. . *La Habana. Apuntes históricos*, t. 2, Consejo Nacional de Cultura, La Habana, 1964. Montoulieu de la Torre, Enrique. "El crecimiento de La Habana y su regularización", en *Ingeniería Civil* 8, vol. IV, La Habana, agosto de 1953, p. 567.
- [14] V. R. TINGLE y ARMANDO MONTENEGRO. *La Gran Vía de La Habana*. Datos y prospectos del proyecto más grande hasta ahora promulgado por el bienestar y el progreso de Cuba, La Habana. J. E. Barlow, 1923.
- [15] GUIDO, ÁNGEL. *La Machinologie de Le Corbusier*, edición del autor, Rosario, 1930.
- [16] GUIDO, ÁNGEL. *La Machinologie de Le Corbusier*, en *Colegio de Arquitectos* 7, vol. 14, La Habana, julio de 1930, p. 21.
- [17] MARTÍNEZ INCLÁN, PEDRO. "Últimas obras del profesor Ángel Guido", en *Arquitectura y Urbanismo* 45, año V, La Habana, abril de 1937, p. 10.
- [18] WEISS, JOAQUÍN. "Homenaje...", ob. cit., p. 352. Se refiere al edificio de apartamentos situado en 23 y 21, Vedado, construido para Justo Carrillo en 1931 sin concesiones a la ornamentación Déco de la época.
- [19] ARROYO, NICOLÁS. "La ATEC y la última exposición de Trinidad", en *Arquitectura* 118, vol. XI, La Habana, mayo de 1943.
- [20] FERNÁNDEZ NÚÑEZ, JOSÉ. *La vivienda en Cuba*, Ed. Arte y Literatura, La Habana, 1976, p. 34. [ii] Armas, Miguel de y Robert, Marcelo. "Viviendas de los estratos populares en la República mediatizada", Tesis de graduación, Facultad de Tecnología, Escuela de Arquitectura, La Habana, 1975. [iii] Ha sido reconocida internacionalmente la activa participación de los arquitectos

cubanos en los congresos del CIAM. Ver: Mum Ford, Eric. *The CIAM Discourse on Urbanism, 1928-1960*. Cambridge, Mass. The MIT Press, 2000. [iv] Quintana, Nicolás. "Evolución histórica de la arquitectura en Cuba", en *La Enciclopedia de Cuba*, t. 5, Playor, Madrid, 1974, p. 93.

[21] "El patronato pro-urbanismo", en *Arquitectura* 106, vol. X, La Habana, mayo de 1942, p. 187. Se crea una Comisión Nacional para estudiar los postulados de la urbanización moderna: 1) resolver el problema de la vivienda; 2) ordenamiento del crecimiento urbano; 3) creación de centros de salud; 4) creación de casas-escuelas y 5) conservación de los valores históricos y arqueológicos.

[22] MARTÍNEZ INCLÁN, PEDRO. "Urbanismo", en *Arquitectura* 190, año XVII, La Habana, mayo de 1949, p. 133.

[23] MARTÍNEZ INCLÁN, PEDRO. "Una gran conferencia sobre urbanismo", en *Arquitectura* 133, La Habana, agosto de 1944. Arango, Silvia. *Historia de la Arquitectura en Colombia*, Centro Editorial y Facultad de Artes, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1989. Brunner escribió el *Manual de urbanismo* en dos tomos (1938/1939).

[24] GRAU SAN MARTÍN, RAMÓN. *Memorias del Plan de Obras del Gobierno*, Ministerio de Obras Públicas, La Habana, 1947.

[25] Ídem a 22.

Bibliografía

BENJAMÍN, WALTER (1971): "Thésés sur la Philosophie de l'Histoire" (1940), en *Poésie et révolution*, Denoël, París.

FORNÉS, RAFAEL (2000): "Entrevista a Nicolás Quintana", en *Encuentro de la Cultura Cubana* 18, Madrid.

LLINAS, JOSÉ (1985): "Sobre la relativa importancia de la forma", revista 2c. *Construcción de la Ciudad* No. 22, Barcelona.

MARTÍNEZ INCLÁN, PEDRO (1941): "Ciclo de conferencias sobre temas de urbanismo", en *Arquitectura* 99, año IX, La Habana.

_____ (1946): "Arqueología versus arquitectura", en *Arquitectura* 150, año XIV, La Habana.

_____ (1946): *Algunas nociones de estética urbana*, Imp. R. Fernández, La Habana.

_____ (1947): "Escuela de Planificación Urbana y Rural", en *Arquitectura* 166, año XV, La Habana.

_____ (1949): *Código de Urbanismo. Carta de Atenas- Carta de La Habana*, Imp. R. Fernández, La Habana.

_____ (1952): "Edificio de Retiro, Odontológico", en *Arquitectura* 226, La Habana.

_____ *Arquitectura de ciudades*, Facultad de Arquitectura, La Habana [s. a.].

Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana en Cuba

La Agenda 2030, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 y la Nueva Agenda Urbana

The 2030 Agenda, Sustainable Development Goal 11 and the New Urban Agenda

Georgina Michelena - Álvarez
Analista de Proyecto
ONU-Hábitat Cuba

RESUMEN

El presente artículo aborda cómo desde el compromiso con las agendas globales el país trabaja en función de un desarrollo sostenible. Parte de exponer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015 y adoptada por Cuba como un compromiso del Estado y una prioridad nacional, con sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. Como principales desafíos precisamente su implementación considerando características y prioridades, la descentralización, no dejar a nadie atrás, invertir en el territorio, la financiación y el monitoreo. La Agenda 2030 plantea la temática urbana como transversal para el desarrollo sostenible, en especial el Objetivo 11, y la Nueva Agenda Urbana aparece como una hoja de ruta para la creación de ciudades que sean lugares de prosperidad y centros de bienestar social con protección del medio ambiente. El Plan de Acción Nacional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana responde a retos en las áreas temáticas que se priorizaron nacionalmente, para avanzar con equidad ambiental, económica, social y cultural en el acceso universal a una vivienda adecuada y a la infraestructura urbana de calidad aumentando los niveles de sostenibilidad y resiliencia de los asentamientos humanos.

PALABRAS CLAVE: Agenda 2030, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Nueva Agenda Urbana, Plan de Acción Nacional, resiliencia, asentamientos humanos

ABSTRACT

This article addresses how from the commitment to global agenda the country works towards sustainable development. Part of exposing the 2030 Agenda for Sustainable Development, approved in September 2015 and adopted by Cuba as a commitment of the State and a national priority, with its 17 Sustainable Development Goals. The main challenges are precisely its implementation considering characteristics and priorities, decentralization, leaving no one behind, investing in the territory, financing and monitoring. The 2030 Agenda raises urban issues as a cross-cutting theme for sustainable development, especially Goal 11, and the New Urban Agenda appear as a roadmap for the creation of cities that are places of prosperity and centers of social well-being with environmental protection. The National Action Plan for the implementation of the New Urban Agenda responds to challenges in the thematic areas that were prioritized nationally, to advance with environmental, economic, social and cultural equity in universal access to adequate housing and quality urban infrastructure increasing the levels of sustainability and resilience of humans settlements.

KEYWORDS: 2030 Agenda, Sustainable Development Goals; New Urban Agenda, National Urban Plan, resilience, humans settlements.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue aprobada en la Cumbre para el Desarrollo Sostenible en septiembre de 2015 y adoptada por Cuba como un compromiso del Estado y una prioridad nacional, donde participan los gobiernos y los diversos actores sociales, quienes comparten responsabilidades comunes con quehaceres diferenciados.

Se creó con el objetivo de poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático. Establece 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con 169 metas y 232 indicadores a cumplir hasta el 2030; abarca las esferas económica, social y ambiental, y considera a la igualdad y la sostenibilidad como ejes transversales.

Los 17 ODS están constituidos por:

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas.
2. Poner fin al hambre y lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición.
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad.
5. Lograr la igualdad de género y empoderar a las mujeres y las niñas.
6. Garantizar la disponibilidad de agua y saneamiento para todos.
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura y sostenible.
8. Promover el crecimiento económico sostenido e inclusivo, y empleo pleno, decente y productivo para todos.
9. Construir una infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y fomentar la innovación.
10. Reducir la desigualdad.

11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

12. Garantizar modalidades de consumo y producciones sostenibles.

13. Adoptar medidas para combatir el cambio climático y sus efectos.

14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos.

15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres.

16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible.

17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

Consideran como desafíos:

- a. La implementación: porque el cómo abordar los retos se debe construir en cada país y en cada localidad considerando sus características y prioridades.
- b. La descentralización: para empoderar el territorio y comprometer su actuar en función del desarrollo.
- c. No dejar a nadie atrás: para garantizar que el desarrollo llegue a los más vulnerables.
- d. A largo plazo: se requiere que las soluciones integren una estrategia que permita invertir en el territorio.
- e. Financiamiento: para lograr la movilización de recursos adecuados y su empleo en proyectos integrados en planes de desarrollo que permitan multiplicar los recursos.
- f. Monitoreo: con la construcción de indicadores que posibiliten medir los avances y el cumplimiento de los objetivos.



Diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático.

En el camino hacia la articulación de la Agenda 2030 se señala que es en las ciudades donde la batalla para el desarrollo sostenible se ganará o se perderá. La Agenda 2030 plantea la temática urbana como una materia de carácter transversal para el desarrollo sostenible. La inclusión en la Agenda 2030 del Objetivo 11, "lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles", ha sido determinante, ya que sitúa la urbanización y el desarrollo urbano y territorial en el centro del desarrollo sostenible reconociendo su importancia para el bienestar de la población y el desarrollo económico, social y ambiental.

El 65 % de las 169 metas de los ODS tienen vinculación urbana y es por ello que el ODS 11 es el eje del proceso de localización de la Agenda 2030. El logro de los ODS depende más que nunca de la capacidad de los gobiernos estatal y municipales para promover un desarrollo territorial integrado, inclusivo y sostenible. Vincular

el ODS 11 con las dimensiones urbanas de los otros 16 objetivos será una parte esencial de la localización de los ODS.

Las metas del ODS 11 son las siguientes:

11.1. De aquí al 2030 asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles, y mejorar los barrios marginales.

11.2. De aquí al 2030 proporcionar el acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles y sostenibles para todos, y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad.

11.3. De aquí al 2030 aumentar la urbanización inclusiva y sostenible, y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.

11.4. Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.

11.5. De aquí al 2030 reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad.

11.6. De aquí al 2030 reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo.

11.7. De aquí al 2030 proporcionar el acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres, los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.

11.a. Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional.

11.b. De aquí al 2020 aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a este, y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos a todos los niveles.

11.c. Apoyar a los países menos adelantados, incluso mediante asistencia financiera y técnica, para que puedan construir edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales.

En Cuba, el análisis del progreso de la Agenda 2030 destaca resultados positivos en muchos de los objetivos. Las principales fortalezas se derivan de la asignación de recursos durante muchas décadas a la esfera social y la política nacional de no dejar a nadie desamparado con una cobertura universal a los servicios públicos.

Corresponde a los gobiernos locales promover acciones que conduzcan al avance del ODS 11, desde la planificación con el desarrollo de planes urbanos

estratégicos para prevenir el crecimiento desordenado, garantizar el acceso a viviendas adecuadas para todos, promover el transporte público y la conectividad, con mejoras en la seguridad vial, brindar a la ciudadanía espacios públicos seguros y adecuados, proteger y conservar el patrimonio cultural urbano tangible e intangible para las generaciones futuras, y tomar medidas que mitiguen los efectos del cambio climático y protejan a las comunidades de los efectos de los desastres naturales.

La Nueva Agenda Urbana (NAU) es el documento resultante de la "Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)" que se llevó a cabo en octubre de 2016 en Quito, Ecuador. La Conferencia reforzó los compromisos globales de 193 países para lograr el desarrollo urbano y la urbanización sostenible en un largo plazo, y ha derivado en una guía para el desarrollo de ciudades y asentamientos humanos durante los próximos veinte años. Compuesta de 175 párrafos, la NAU busca un cambio de paradigma que orienta políticas, programas y proyectos, y define la urbanización como una herramienta de desarrollo alcanzable solo a través del desarrollo equilibrado de cinco componentes: legislación, planificación, financiación, política urbana nacional e implementación local.

La NAU aparece como una hoja de ruta para la creación de ciudades que sean lugares de prosperidad y centros de bienestar social con protección del medio ambiente.

Hábitat III se realizó en un momento determinante de las agendas internacionales de desarrollo, entre 2014 y 2016, período en el que los acuerdos globales de la Agenda 2030, el Acuerdo de París, el Marco de Sendai para la Reducción de Desastres y la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo reconocieron la necesidad de un desarrollo sostenible equilibrado e integrado entre las dimensiones económicas, sociales y ambientales, con referencia a la importancia de la cuestión urbana y la manera en que se planifica, se gestiona y se construyen las ciudades y los asentamientos humanos.

La NAU busca promover ciudades más incluyentes, compactas y conectadas mediante la planificación,

el diseño, la legislación y la economía urbana. Procura crear un vínculo de refuerzo recíproco entre urbanización y desarrollo. Se fundamenta en la inclusión y en considerar la ciudad como un acceso a oportunidades, y donde se gestione los riesgos de desastres.

No es un documento vinculante, sino el resultado de negociaciones y compromisos de 193 países, que al establecer estos últimos deben actuar en función de ello creando su plan de acción, sus propios indicadores y su hoja de ruta. Debe implementarse bajo las políticas urbanas nacionales de cada país y con la voluntad política de los Estados, y ser paralela a la implementación de la Agenda 2030 para avanzar en el ODS 11 a través de los lineamientos de la NAU.

Orienta el desarrollo urbano con inclusión social, promueve la prosperidad con oportunidades para todos y aboga por el desarrollo de una economía urbana dinámica, sostenible e inclusiva con acceso a los conocimientos, las habilidades y la educación, y la promoción de inversiones, innovaciones y espíritu empresarial. Establece el desarrollo urbano medioambientalmente sostenible y resiliente.

Para la implementación de la NAU se han estado creando instrumentos a diferentes escalas. A nivel regional, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y ONU-Hábitat han elaborado un Plan de Acción Regional que busca responder a los desafíos de la urbanización en América Latina y el Caribe. Así, este plan desarrolla una estrategia regional para la implementación de la NAU a partir del marco global. Las características y las condiciones demográficas, económicas, sociales y políticas de las ciudades de América Latina y el Caribe son determinantes en el desarrollo sostenible de la región. El plan plantea intervenciones y acciones hacia 2036 para que las ciudades y asentamientos humanos consoliden su condición para ser efectivamente “motores” del desarrollo sostenible.

De ese Plan de Acción Regional se desprenden los planes de acción subregionales, que responden a los desafíos y oportunidades específicas de cada contexto subregional. Dichos planes plantean realizar una revisión y un análisis crítico de los contenidos del Plan de Acción Regional identificando los factores clave para el desarrollo sostenible y para

la implementación de la NAU en cada subregión, con el fin de entregar una herramienta de planificación útil y con relevancia contextual a los gobiernos nacionales y subnacionales.

El Plan de Acción Subregional del Caribe, primer plan de acción subregional a ser elaborado, presenta un modelo de adecuación de los contenidos del Plan de Acción Regional y la priorización de áreas de intervención, junto con la definición de una serie de objetivos específicos para la subregión y de un mapa de actores y una estructura de soporte para la implementación. La identificación de aproximaciones subregionales y su aplicación a contextos nacionales con desafíos y prioridades compartidos tienen el potencial de facilitar y fortalecer el proceso de implementación.

Siguen los planes de acción nacionales, herramientas que identifican compromisos a asumir para avanzar en el desarrollo urbano sostenible, próspero e inclusivo a nivel nacional y subnacional reconociendo prioridades, capacidades y desafíos nacionales específicos.

Cuba respaldó la Declaración de Hábitat III. Este compromiso se inscribe en la comprensión, de carácter transversal, del tema urbano en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a través de su Objetivo 11. Es consecuente con la voluntad política, ampliamente consensuada, de construir una nación soberana, socialista, democrática, próspera y sostenible, tal y como se expresa en los documentos que orientan el avance hacia la actualización y modernización de la sociedad.

El Plan de Acción Nacional de Cuba responde a retos en las áreas temáticas que se priorizaron nacionalmente. En el país, a través de un taller participativo, se identificaron ocho ejes temáticos prioritarios: planificación, legislación, financiación local, economía urbana, vivienda, infraestructura técnica, movilidad / accesabilidad, y riesgos y cambio climático, con 24 líneas temáticas y 74 acciones.

Los talleres contaron con una metodología que permitió, a través de análisis y debates, identificar los desafíos, acciones y barreras por cada eje temático; se agruparon acciones en líneas de trabajo y se priorizaron sobre la base del impacto y la factibilidad de su implementación.

En la reunión del Consejo de Ministros celebrada el 26 de diciembre de 2019, presidida por Miguel Díaz-Canel Bermúdez, presidente de la República de Cuba, y dirigida por Manuel Marrero Cruz, primer ministro, con la participación de los demás dirigentes de la nación fue aprobado el Plan de Estado de Acción Nacional para la implementación de la NAU en Cuba hasta el 2036, lo que significa un paso de avance en la implementación de esta estrategia global.

Samuel Carlos Rodiles Planas, presidente del Instituto de Planificación Física, destacó en la pasada XVI Convención Internacional de Ordenamiento Territorial y Urbanismo que, en correspondencia con lo que la NAU propone, “la política urbana cubana promueve desarrollar estructuras compactas que garanticen el máximo aprovechamiento del potencial de crecimiento interno de las ciudades y demás asentamientos; incrementar las densidades; optimizar las redes técnicas y servicios existentes, fomentar la recuperación y crecimiento del fondo habitacional”.

Trascendente ha sido que este plan se haya aprobado con características de **Plan de Estado**, cuya imple-

mentación significará, a partir de las características y condiciones demográficas, económicas, sociales, políticas y medioambientales, determinar las acciones pertinentes que consoliden las ciudades y demás asentamientos humanos como dinamizadores del desarrollo sostenible.

Asumir el reto de impulsar la NAU en el contexto cubano significa avanzar con equidad económica, social, cultural y ambiental en el acceso universal a una vivienda adecuada y a la infraestructura urbana de calidad aumentando los niveles de sostenibilidad y resiliencia de los asentamientos humanos. En ese sentido, es propósito del Plan de Estado de Acción Nacional para la implementación de la NAU en Cuba hasta el 2036 contribuir a la coherencia y consistencia de los resultados de la gestión de los gobiernos nacional y local, así como de todos los sectores e instituciones y de la población, a partir de la comprensión de la necesidad del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, la urbanización y el territorio de manera equilibrada e integrada en sus dimensiones económicas, sociales, culturales y ambientales. ▣

Fortalecimiento de capacidades para el desarrollo local y su alineación con la Agenda 2030: acercamiento desde la experiencia del Programa PRODEL

Strengthening capacities for local development and its alignment with the 2030 Agenda: approach from the experience of the PRODEL Program

Mailyn Esther Castro - Premier

Centro de Desarrollo Local y Comunitario

Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente

RESUMEN

El Proyecto Internacional "Programa de Fortalecimiento de Capacidades Municipales para el Desarrollo Local (PRODEL)" está reconocido como una de las experiencias en el ámbito nacional precursoras del enfoque de desarrollo local. Se implementa en 27 municipios cubanos y es coordinado por el Centro de Desarrollo Local y Comunitario. Desde sus inicios, PRODEL orientó sus acciones a impulsar el desarrollo local en los municipios, desde la concepción de estos como espacio básico de gobernabilidad y de vida.

La promoción del Plan de Acción global en favor de las personas, el planeta y la prosperidad denominado Agenda 2030, la localización de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y la implementación de la Nueva Agenda Urbana vienen a ratificar la pertinencia del camino escogido por PRODEL durante todos estos años de trabajo, cuyo protagonismo ha sido, en primer lugar, de los territorios involucrados de conjunto con las instituciones que se sumaron a esta iniciativa.

El concepto de alineación que PRODEL ha venido promoviendo con estos marcos de acción global tiene como objetivo principal continuar potenciando y movilizando las capacidades de los municipios cubanos para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y con ello contribuir a las políticas y acciones que el país implementa en tal sentido. Dicho proyecto coloca en el centro del proceso a las estrategias de desarrollo municipal como un instrumento articulador capaz de cohesionar y generar consenso en torno a prioridades, potenciales, objetivos comunes y gestión de los territorios contextualizando cada acción a partir de sus características.

PALABRAS CLAVE: PRODEL; estrategia; alineación; desarrollo sostenible.

ABSTRACT

The International Project "Program for Strengthening Municipal Capacities for Local Development-PRODEL" is recognized as one of the experiences at the national level, as precursors of the local development. It is implemented in 27 Cuban municipalities and coordinated by the Center for Local and Community Development. PRODEL has oriented its actions to promote local development in the municipalities, from their conception as a basic space for governance and life.

The promotion of the global Action Plan in favor of people, the planet and prosperity called 2030 Agenda, the location of the 17 Sustainable Development Goals and the implementation of the New Urban Agenda come to ratify the relevance of the path chosen by PRODEL during all these years of work whose role has been, first of all the territories involved in conjunction with the institutions that joined this initiative. The concept of alignment that PRODEL has been promoting with these global action frameworks has as its main objective to continue strengthening and mobilizing the capacities of the Cuban municipalities to achieve the Sustainable Development Goals and thereby contributing to the policies and actions that the country implements in such sense. It places the municipal development strategies at the center of the process as an articulating instrument capable of uniting and generating consensus around priorities, potentials, common objectives and the management of the territories, contextualizing each action based on these characteristics.

KEYWORDS: PRODEL, strategy; alignment; sustainable development.

En el contexto de la Cuba de hoy, el término “desarrollo local” ha sido asumido por la mayoría de los municipios como un enfoque esencial dirigido a realizar una mejor gestión de los territorios e impactar positivamente en el bienestar de la población. En este escenario, la promulgación de la Constitución de la República de Cuba en abril de 2019, la que en sus artículos 168 y 169 hace explícito el principio de la autonomía municipal y lo que ello implica, constituye un elemento clave que ha permitido legitimar en la máxima norma jurídica del país la tendencia y la evolución hacia un modelo de desarrollo que promueve la autogestión local.

Para llegar al momento actual, a decir de expertos cubanos en los temas de desarrollo local, pudiera tener su génesis en nuestro país en la década de los noventa, caracterizada por una profunda crisis económica que incentivó un proceso de transformaciones socio-económicas y la búsqueda de soluciones en el municipio, considerando este como “el espacio local de lo cotidiano, de las relaciones interpersonales, de la diversidad; donde se produce y reproduce la vida, y donde se alcanzan o no los niveles de satisfacción de individuos y grupos”, y “su evolución, en un sentido o en otro, impactará de manera determinante a la población que, en primera instancia, es habitante de ese espacio” (Guzón, 2006).

Diversas han sido las experiencias, iniciativas y proyectos que dando continuidad a este enfoque de autogestión profundizaron en él, con vistas a mejorar los procesos asociados. Entre las experiencias reconocidas en el ámbito nacional, como una de las precursoras de este enfoque de desarrollo, está el Proyecto Internacional “Programa de Fortalecimiento de Capacidades Municipales para el Desarrollo Local-PRODEL”, cuyos participantes con una anticipación de diez años al momento actual, incluyendo su etapa de preparación, ya habían comprendido la importancia de seguir la ruta del desarrollo local como un proceso necesario y clave para el país, pero que tenían entre sus retos fundamentales una conceptualización enunciada desde el contexto nacional, una mirada a los procesos desde el corto, mediano y largo plazos, y una necesaria reconfiguración del rol de los gobiernos y actores locales en la búsqueda de soluciones a partir de sus potenciales.

Desde sus inicios, todos los que apoyaron la implementación de este programa estuvieron conscientes de que su contribución a los temas planteados no era posible hacerlo solo desde la teoría, sino que la práctica debía ser la fuente principal para contextualizar y demostrar la pertinencia y la sostenibilidad de asumir la gestión del municipio desde un enfoque de desarrollo local.

PRODEL es un programa concebido en tres fases: una primera, de experimentación (2012-2016); una segunda, de extensión o profundización (2017-2020); y una tercera, de cierre (dos años). Tiene como institución coordinadora al Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL) del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), y es financiado por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE). Además, otras cuatro instituciones¹ forman parte del programa: la Cátedra “Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación” de la Universidad de La Habana; el Centro de Intercambio y Referencia sobre Iniciativa Comunitaria (CIERIC) de la Unión de Escritores y Artistas de Cuba (UNEAC); el Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE) del Ministerio de Economía y Planificación (MEP), y el Centro de Gestión de la Información y Desarrollo de la Energía (CUBAENERGÍA) del CITMA. Las instituciones tienen, como parte de su encargo principal, que generar la asistencia de gobiernos, instituciones y equipos locales en el ejercicio de sus procesos de planificación y gestión organizando para ello acciones de elaboración, compendio y difusión de paquetes de herramientas técnicas y organizativas, y el desarrollo de capacitaciones, asesorías técnicas e intercambios que permitan potenciar las competencias de los actores locales para cualificar su ejercicio. A su vez, las instituciones implementarán acciones para su propio fortalecimiento, con el fin de incrementar su incidencia en los procesos que acompañan.

Sin embargo, los protagonistas principales de este programa son los 27 gobiernos municipales que lo forman y que son representativos de las diversas zonas geográficas del país, cuya selección correspon-

¹ En la primera fase también estaba incorporado el Instituto de Investigaciones Fundamentales en Agricultura Tropical (INIFAT).

de, en primer lugar, con su disposición para impulsar procesos de desarrollo a partir de sus potencialidades. Los territorios involucrados son: Pinar del Río, municipio de Mantua; Artemisa, municipios de San Cristóbal, Artemisa y Güira de Melena; Mayabeque, municipios de Bejucal, San José de las Lajas, Santa Cruz del Norte, Madruga y Nueva Paz; Matanzas, municipio de Jagüey Grande; Cienfuegos, municipio de Aguada de Pasaje-

ros; Villa Clara, municipios de Manicaragua y Placetas; Sancti Spíritus, municipios de Fomento, Cabaiguán, Yaguajay y Jatibonico; Ciego de Ávila, municipio de Florencia; Camagüey, municipio de Minas; Las Tunas, municipio de Manatí; Holguín, municipio de Calixto García; Granma, municipios de Bartolomé Masó y Buey Arriba; Santiago de Cuba, municipios de Julio Antonio Mella y Palma Soriano; y Guantánamo, municipios de San Antonio del Sur e Imías (figura 1).

● Municipios que forman parte del Programa PRODEL



Figura 1. Alcance territorial del Programa PRODEL.

Fuente: Ricardo Berriz (CEDEL, 2019).

¿Hacia dónde se orientan los objetivos de PRODEL?

Cuando surge este programa, en el el ámbito local cubano estaban presentes un conjunto de aspectos que favorecían y obstaculizaban la gestión municipal en ese momento que compulsaron, entre otros factores, la implementación de PRODEL. Mencionar, por ejemplo, como potenciales: suficiencia de la institucionalidad, cultura de participación, presencia de infraestructura básica de servicios, recursos humanos instruidos, acceso a universidades, centros de investigación y otras organizaciones; y como barreras: insuficientes recursos y falta de identificación de recursos disponibles, ausencia de estrategias de desarrollo, funcionamiento parcelado o por sectores, poca articulación de procesos de planeamiento y predominio del enfoque sectorial, ausencia de un sistema de información terri-

torial, etcétera (*Cataurito de herramientas para el desarrollo local*, 2011).

A partir de este contexto, el programa orientó sus acciones a impulsar el desarrollo local en varios municipios del país trabajando desde la concepción del municipio como espacio básico de gobernabilidad y de vida. El objetivo general actual de PRODEL es mejorar la calidad de vida de la población en los municipios donde se implementa, con énfasis en mujeres y grupos vulnerables, a partir de la formación e incremento de capacidades locales para la gestión del desarrollo municipal. Para alcanzar esto la metodología de trabajo tiene como lógica principal el fortalecimiento y la construcción de capacidades, con la premisa de aprender-haciendo, con vistas a permitir que los territorios puedan experimentar, innovar y avanzar en su desarrollo municipal.

Objetivos específicos

- Mejorar la gestión municipal en localidades cubanas mediante la creación de capacidades de gobiernos y actores locales para la formulación e implementación de estrategias, programas y proyectos bajo un enfoque integral, concertado y sostenible.
- Articular las Estrategias de Desarrollo Municipal (EDM) con instrumentos de gestión vigentes en el país y con mecanismos de sostenibilidad económica e inclusión social.
- Contribuir al aumento del nivel de autoabastecimiento y la elevación de la capacidad productiva local, así como de la oferta de servicios a la población en los municipios participantes, a través del fomento de las capacidades técnico-productivas y de emprendimiento económico.
- Contribuir al diseño e implementación de políticas nacionales a partir de las buenas prácticas de gestión local generadas por PRODEL, así como a la difusión en el país de prácticas de gestión municipal y desarrollo local con la sistematización y socialización de las experiencias materializadas en el programa.

Sistema de Gestión Local Integrada (SGLI): Se define como un enfoque de trabajo que se sustenta en plataformas organizativas, continuas y dinámicas, donde se diseña e implementa la articulación de procesos que integran actividades, actores, intereses y recursos diversos a escala local, para llevar a cabo una adecuada implementación de la EDM en una relación multidimensional del desarrollo y promoviendo la introducción de resultados de la ciencia, tecnologías apropiadas e innovación (CEDEL, 2019).

Como parte de la consecución de estos objetivos, PRODEL ha venido haciendo énfasis en aspectos que determinan un salto cualitativo en su alcance y contenido, en temas clave como: a) formulación y consolidación de las EDM como herramienta para conducir los procesos adicionando el concepto de SGLI como herramienta complementaria a la EDM y que tributa a su implementación;

Proyectos de desarrollo municipal: Están dedicados a contribuir al desarrollo de los territorios y de las comunidades donde actúan; a impactar en la calidad de vida de su población bajo el criterio fundamental de potenciar las capacidades de los grupos y los actores participantes y a aprovechar los propios recursos y las potencialidades en la solución de las problemáticas planteadas. Cualesquiera que sean sus temáticas, se enfocan en la promoción del desarrollo en el ámbito local (Castro y Hernández, 2019).

b) diseño e implementación de proyectos de desarrollo municipal derivados de las EDM y en correspondencia con las prioridades definidas en los programas de las líneas estratégicas trazadas; c) diversificación de las fuentes de financiamiento; d) desarrollo de herramientas que faciliten la participación ciudadana en el proceso de actualización e implementación de las EDM, la transversalización de la equidad y el enfoque de género, con énfasis en grupos vulnerables y beneficiarios; e) evaluación de la gestión pública municipal, con el propósito de que el municipio avance en su desarrollo a partir de un enfoque de mejora continua y sostenibilidad.

Implementar un enfoque de desarrollo local desde la perspectiva de una herramienta como las EDM ha permitido a los municipios dinamizar la economía local sobre la base de la autogestión, el autoabastecimiento y la sostenibilidad priorizando la producción de alimentos y la sustitución de importaciones en sentido general. Ello implica, en primer lugar, un enfoque integral del desarrollo, la articulación intra e intersectorial, la agregación de valor a las producciones desde el criterio de ciclos cerrados, y el aprovechamiento de desechos y cadenas productivas, así como la continua gestión del conocimiento y la promoción de "circuitos innovativos", donde el conocimiento necesario para la construcción de soluciones se haga coincidir con las necesidades (figura 2).



Figura 2. Diseño de implementación del Proyecto PRODEL. Fuente: Elaboración propia a partir del PRODOC.

Por otra parte, la implementación de 135 proyectos de desarrollo municipal² es uno de los procesos de extraordinario valor establecido en el marco del progra-

² De ellos, 74 corresponden a la Fase I y 61 se implementan como parte de la Fase II.

ma, que ha permitido a las localidades construir capacidades para llevar adelante la propuesta del municipio deseado; para ello se dispuso de un fondo financiero que representa las tres cuartas partes del financiamiento total. La aplicación a este fondo se concibió como parte de la implementación de las EDM, de ahí que una condición básica es su vínculo con los enunciados y propuestas de estas EDM.

La disponibilidad de un fondo para apoyar proyectos se hizo efectiva a través de cinco convocatorias nacionales, cuyos montos financieros han dependido de la capacidad de cada municipio para preparar, formular y gestionar proyectos.

Además, el programa procura preparar y promover un marco para el diálogo, la cooperación y la integración entre los diversos actores, así como fomentar redes y sinergias entre ellos que contribuyan a la reflexión y difusión de las experiencias que se generan. A su vez, busca profundizar en el enfoque integral, concertado y sostenible del desarrollo local, entendiendo la sostenibilidad de los procesos sobre la base de una armonía entre las dimensiones social, cultural, económico-productiva, institucional y ambiental que permita garantizar el futuro generando desde el presente espacios de conciliación y complementariedad, y abordándose transversalmente los temas de equidad e integración social.

¿Cuáles han sido los principales resultados obtenidos en el marco del Proyecto Internacional PRODEL?

En su concepción de programa, PRODEL ha logrado desarrollar un proceso continuo y ascendente de fortalecimiento de capacidades municipales que ha conducido a la comprensión de la descentralización como elemento clave del desarrollo local en los territorios.

Se reconoce como un proyecto líder y motor impulsor de la autogestión municipal.

Principales capacidades desarrolladas por los proyectos municipales implementados: producción de alimentos, producción de materiales de construcción, procesamiento de frutas y vegetales, formación técnico-profesional, trabajo comunitario, rescate de la cultura e identidad local, producción de medicamentos naturales, protección y preservación del medio ambiente, manejo y gestión de desechos sólidos, utilización de fuentes renovables de energía, gestión de riesgo y desastres, reciclaje de desechos y fortalecimiento de los medios de difusión masiva de las localidades (emisoras de radio y correspondencias). A través de los proyectos han sido beneficiadas al menos 200 mil personas; de ellas, el 48 % son mujeres.

Las capacidades creadas y fortalecidas han contribuido a la aplicación de herramientas metodológicas adecuadas, al mejoramiento de producciones y servicios, a la recuperación de saberes locales como parte del proceso de autogestión del desarrollo y al aprendizaje sobre el proceso de planificación económica en los diferentes niveles territoriales, con vistas a la implementación de acciones en los territorios. Se insertan en el Plan de la Economía de los consejos de la Administración Municipal (CAM) y Provincial (CAP) los proyectos municipales vinculados a las EDM, se desarrollan las capacidades de los actores locales para establecer alianzas y se articulan las acciones que permitan cerrar el ciclo de gestión desde la etapa de formulación de las propuestas, puesta en práctica, monitoreo y evaluación (figura 3).

Estos proyectos han permitido potenciar iniciativas locales que se han convertido en prácticas de referencia para la reflexión, el aprendizaje y su implementación en otros territorios, y fomentar los niveles de concertación y negociación entre actores y sectores involucrados en los procesos de desarrollo municipal. A su vez, han contribuido a la motivación, competencia y empoderamiento de los actores locales. Ello incluye igualmente a la ciudadanía para participar y autogestionar como protagonistas de su desarrollo.

También, a través del programa se ha producido un incremento del liderazgo femenino en los grupos de desarrollo local y en los espacios de capacitación. Durante la primera fase, el 49 % de las personas capacitadas y asesoradas fueron mujeres. No obstante, en la segunda fase se ha continuado impulsando y consolidando los procesos transversales del enfoque de equidad con énfasis en género; mientras que otro aspecto de relevancia como parte de los resultados, sin duda, ha estado orientado al avance logrado en la sensibilización de los gobiernos locales sobre la trascendencia de diseñar e implementar su desarrollo desde la perspectiva de la integralidad de los procesos, la participación multisectorial y la complementariedad de las herramientas de planificación disponibles.

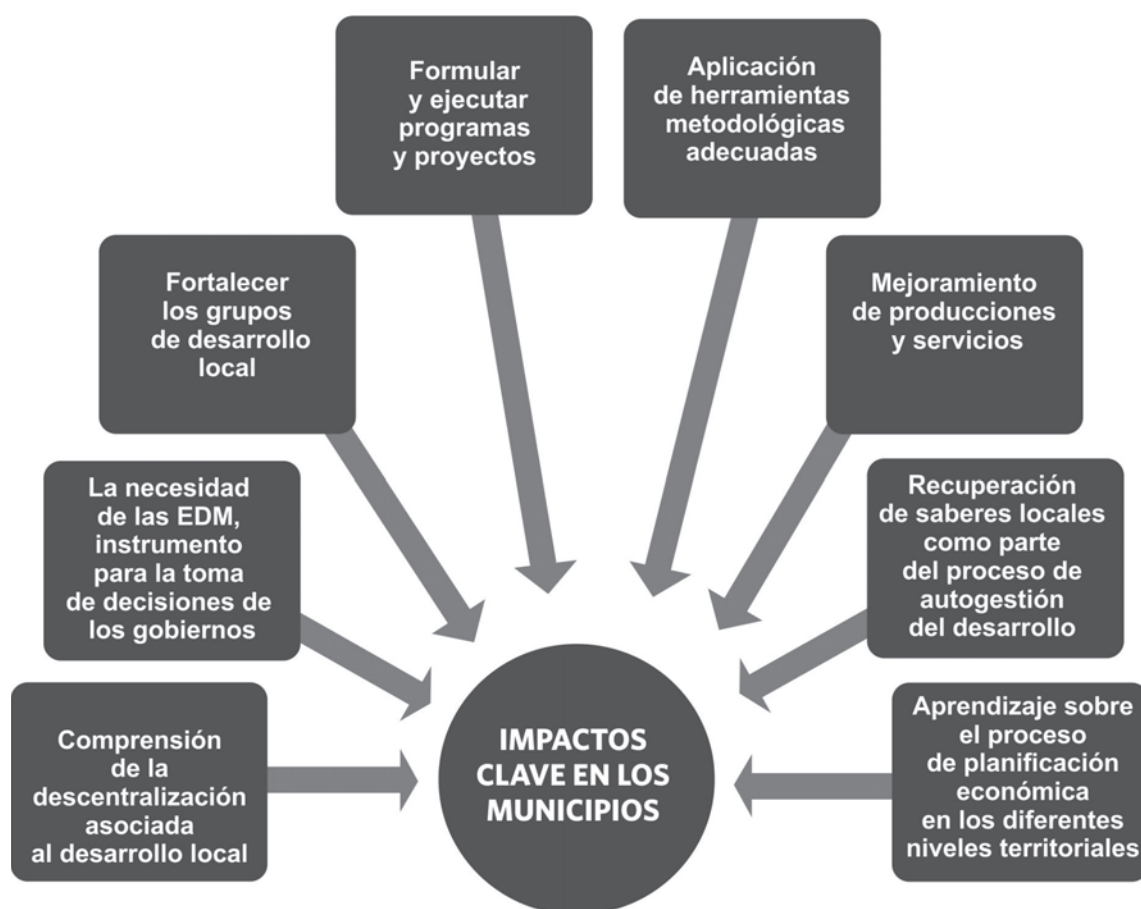


Figura 3. Síntesis de los principales impactos de PRODEL en los municipios.

Fuente: Elaboración propia.

La obtención de los resultados antes descritos ha sido posible a partir de múltiples factores, entre los que se encuentran:

- Los 27 municipios formularon e implementan sus EDM, acompañado de la creación y fortalecimiento de los grupos de desarrollo local, que son coordinados por las máximas autoridades del territorio y han permitido dar seguimiento a las estrategias.
- Elaboración de herramientas metodológicas dirigidas a fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales: EDM; Catálogo de tecnologías para el desarrollo local y manejo sostenible de la tierra; Sistema de indicadores para el desarrollo local: índice de avance del desarrollo local; Diagnóstico municipal con enfoque socio-cultural; Diagnóstico de la situación y la gestión ambiental municipal; Programa municipal de la línea estratégica de medio ambiente; Guía metodológica para el manejo integrado de residuos sólidos urbanos; Metodología de acompañamiento a acto-

res locales para elaborar programas de desarrollo de la gestión energética municipal; Diagnóstico de la gestión energética municipal; Programa de equidad y género, entre otras.

- Formulación de más de 400 proyectos municipales por parte de los actores locales que han pasado a formar parte de las carteras de proyecto de los territorios y que se implementan a través de diversas fuentes de financiamiento.
- Implementación de 135 proyectos de desarrollo municipal con fondos de PRODEL y en sinergia con las EDM.
- Han sido capacitadas más de 3 mil personas, donde se incluyen directivos, especialistas y funcionarios del nivel nacional, provincial y municipal, y del sector estatal y no estatal pertenecientes a diversas instituciones, organismos y sectores como por ejemplo: MEP, CITMA, centros universitarios municipales, universidades y Planificación Física.

- Al menos se han formado 40 multiplicadores de gestión para el desarrollo local, a partir de las múltiples acciones desarrolladas en el marco de PRODEL, lo que ha posibilitado extender las experiencias y buenas prácticas del programa a otros territorios no oficializados.
- Creación y consolidación de entornos de colaboración que han propiciado la articulación con programas y proyectos que se implementan en el país, por ejemplo: Hábitat II, Programa de Innovación Agrícola Local (PIAL), AGROCADENAS, BIOMÁS, BASAL y Red GUCID.
- Fortalecimiento de cuatro emisoras radiales locales y una Televisión a escala local, lo que ha permitido incrementar y mejorar los programas destinados a la instrucción, información, sensibilización y entretenimiento de la población.
- Socialización y divulgación de buenas prácticas y lecciones aprendidas en sentido general, tanto en el ámbito local como a nivel provincial y nacional, lo que permite incidir en la elaboración de políticas públicas supramunicipales, compartir saberes y aprendizajes e impulsar la sistematización de procesos, la articulación de actores y la conformación de redes de conocimiento y trabajo.
- Elaboración de estrategias de comunicación de 20 municipios.

Contribución de PRODEL a la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

PRODEL es un proyecto que desde sus inicios ha mantenido una ruta de trabajo enfocada a la implementación de acciones que contribuyan al bienestar de la población, a partir de la consolidación de la planificación y la gestión para el desarrollo sostenible, con énfasis en el ámbito local.



La promoción del Plan de Acción global en favor de las personas, el planeta y la prosperidad denominado Agenda 2030, la localización de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la implementación de la Nueva Agenda Urbana (NAU) como parte del contexto nacional e internacional actual vienen a ratificar la pertinencia del camino escogido por PRODEL durante todos estos años de trabajo, cuyo protagonismo ha sido, en primer lugar, de los territorios involucrados en el programa de conjunto con las instituciones que se sumaron a esta iniciativa (figura 4).

CONTEXTO

Los gobiernos locales están en la **vanguardia de la lucha contra las crisis** y desempeñan un papel fundamental para **afianzar la seguridad, la subsistencia y el bienestar de sus comunidades.**

Los gobiernos locales están en una **posición única para llevar adelante la Agenda 2030, por su cercanía y relación directa con la población**, que les permite poner a las personas en el centro de la agenda del desarrollo.

La implementación de más del 65 % de los ODS **está directamente relacionada con las responsabilidades de los gobiernos locales**, en particular la prestación de servicios básicos, la participación de la ciudadanía y la rendición de cuentas.

Incorporar la Agenda 2030 en la lógica de la gestión municipal **es esencial, porque dispone de mecanismos para planificar sus políticas públicas con una perspectiva integral de derechos y con un enfoque multidimensional de desarrollo** que vinculen aspectos sociales, económicos y ambientales.

Los ODS fueron diagramados teniendo en cuenta **el rol protagónico que deben asumir los gobernantes** de distintos niveles, para que sus políticas públicas tengan un impacto positivo en la sociedad **considerando las particularidades y las diferencias en el interior de cada territorio.**

Figura 4. Relevancia de los gobiernos locales en el contexto actual.
Fuente: Elaboración propia.

Esta afirmación parte del reconocimiento de estos instrumentos globales como referentes clave para el diseño y la implementación de políticas públicas y acciones locales, que permiten avanzar hacia la conformación de agendas municipales dirigidas al fomento de territorios centrados en aspectos como: eliminación de la pobreza, generación de ámbitos y políticas inclusivas y de equidad, utilización racional y eficiente de los recursos naturales, promoción de la eficiencia energética y la energía renovable sostenible, creación de alianzas entre los diversos actores, respeto a la diversidad, sensibilidad al enfoque de género y adaptación al cambio climático.

Sin embargo, lo anterior no es un proceso que se puede garantizar por sí solo. Cuando se revisan experiencias internacionales, estas han expuesto factores principales que inciden en el logro de los objetivos y metas incluidos en la Agenda 2030, entre los que se encuentran: el marco normativo, las alianzas internas y externas, la comunicación, la voluntad política, la capacidad técnica, los recursos, la participación ciudadana y la articulación de actores.

¿Cómo PRODEL contribuye a la implementación de la Agenda 2030, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana?

Cuando se reflexiona sobre la contribución que este programa realiza a estos marcos de acción global, no es posible hacerlo solo desde el momento actual, sino como parte de un proceso que se inició desde el mismo comienzo en 2012.

Los municipios que participan en PRODEL reconocen la importancia de asumir los enfoques contenidos en estos marcos de acción y, en este sentido, se ha asumido como una nueva oportunidad para: a) mejorar las acciones que se implementan; b) impulsar el desarrollo de nuevas iniciativas, proyectos y programas con enfoque sostenible y énfasis en la prosperidad e incremento de la calidad de vida de la población; c) mostrar que no se parte de cero y que en Cuba ya se venía trabajando con estos enfoques y d) generar y consolidar alianzas en una lógica horizontal, así como vertical, entre las diferentes escalas territoriales y con ello entre las instituciones y actores diversos.

Lo anterior impulsa a continuar tejiendo y consolidando el desarrollo de los municipios, con vistas a lograr una contribución real y efectiva a la consecución de los ODS. Precisamente, este actuar desde y para lo local se reconoce internacionalmente como "localización de la Agenda de desarrollo". Localizar la Agenda y sus ODS es entendido como "el proceso que tiene en cuenta los contextos subnacionales en el logro de la Agenda 2030, desde el establecimiento de los objetivos y metas hasta la determinación de los medios de implementación, y el uso de indicadores para medir y monitorear el progreso hecho. La localización guarda relación tanto a cómo los gobiernos locales y regionales pueden dar apoyo para alcanzar los ODS a través de la acción 'desde abajo', y cómo los ODS pueden ofrecer un marco para la política de desarrollo local"³ (figura 5).



Figura 5. Ciclo básico de localización de los ODS.
Fuente: Elaboración propia.

³ *Guía para la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: implementación y monitoreo subnacional.*
<https://www.localizingthesdgs.org/library/55/3/Gua-para-la-localizacin-de-los-ODS-Implementacin-y-Monitoreo-Subnacional.pdf>

Los municipios que participan en el Programa PRODEL trabajan actualmente en conjunto con varias instituciones cubanas, como el CEDEL y la Cátedra Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación de la Universidad de La Habana, y en la profundización de los procesos marcados por la Agenda 2030, los ODS y la NAU. Lo anterior se realiza a partir del convencimiento del rol protagónico de los territorios en la obtención de metas que conduzcan al desarrollo, así como de la pertinencia de llevar a cabo esto mediante las EDM, toda vez que constituyen un instrumento capaz de articular e integrar la gestión pública local con la motivación principal de generar el bienestar de la población sobre bases sostenibles.

Actualmente, los principales esfuerzos de estos municipios se centran en la actualización e implementación de sus estrategias apoyados en fortalezas, como la voluntad de los gobiernos locales, las capacidades creadas y los aprendizajes y lecciones aprendidas a partir de las experiencias prácticas de los últimos años.

Teniendo como enmarcamiento los objetivos, enfoques y resultados de este programa, cuando se analiza la contribución de PRODEL a la Agenda 2030, los ODS y la NAU, ello sitúa nuevamente ante un actuar desde una visión integrada, multidimensional, interinstitucional e interdisciplinaria del desarrollo local, lógica asumida en correspondencia con el enfoque de desarrollo sostenible. Esto ha sido una premisa para establecer el concepto de alineación que PRODEL ha venido promoviendo con estos marcos de acción global, que, además de lo planteado anteriormente en este artículo, tiene como objetivo principal continuar potenciando y movilizand las capacidades de los municipios cubanos para la consecución de los ODS, y así contribuir a las políticas y acciones que el país implementa en tal sentido (figura 6).

El concepto desarrollado desde PRODEL para contribuir a ello vuelve a poner en el centro del proceso a las EDM como un instrumento articulador capaz

CONCEPTO DE ALINEACIÓN PRODEL-AGENDA 2030

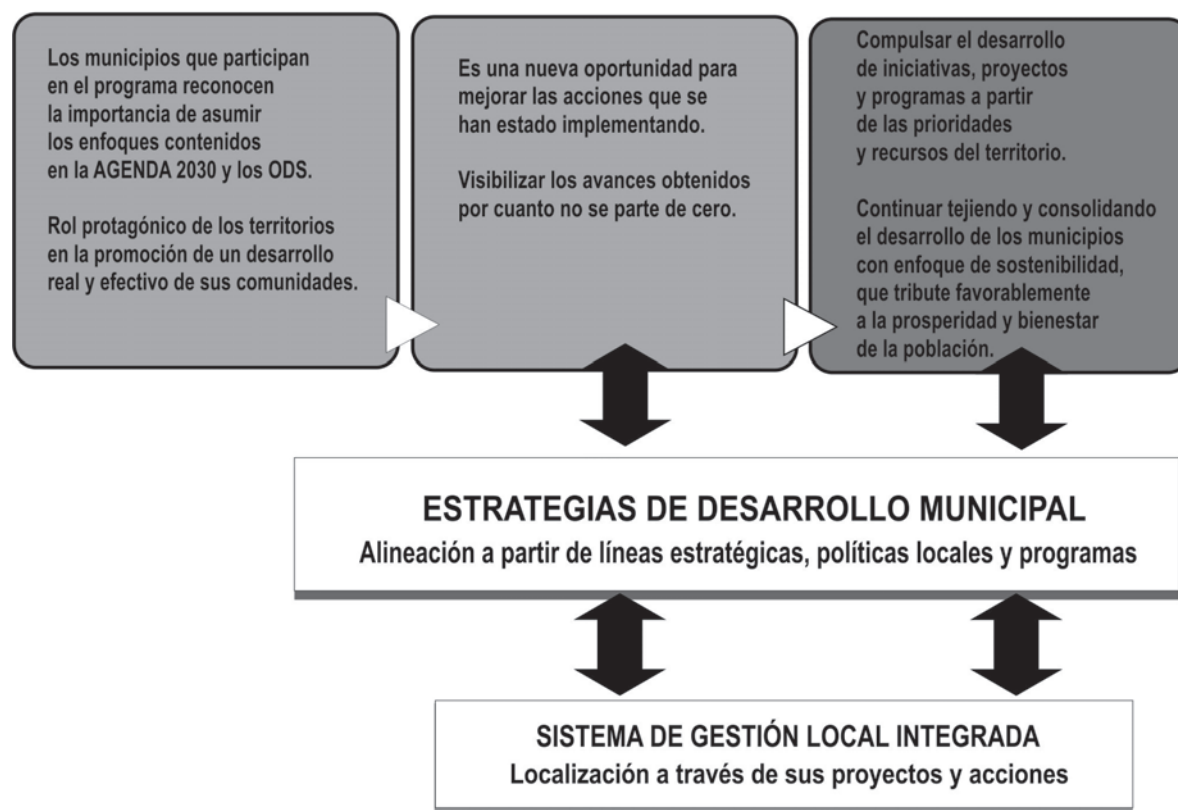


Figura 6. Propuesta de alineación de PRODEL con la Agenda 2030 y los ODS.

Fuente: Elaboración propia.

de cohesionar y generar consenso en torno a prioridades, potenciales, objetivos comunes y gestión de los territorios. Además, porque permite contextualizar cada acción a partir de las características de los territorios, y con ello identificar metas propias y posibles que garanticen una contribución real desde cada sitio y cada persona.

Por otra parte, es importante señalar que aunque el concepto centra su atención en la EDM, una premisa clave es la articulación y sinergia con los lineamientos y políticas enunciados en instrumentos económico-sociales del país, como por ejemplo: los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021; el Plan Nacional Estratégico, 2030; la Tarea Vida para el enfrentamiento al cambio climático, 2017 y la Constitución de la República de Cuba, 2019, entre otros.

A partir de la concepción anterior, son varias las acciones que se han desarrollado por PRODEL en sinergia con esta convocatoria universal que Cuba ha ratificado; ejemplo de ello son: formulación de las EDM, diseño de políticas públicas, formulación de programas municipales, creación y fortalecimiento de los grupos de desarrollo local, implementación de proyectos de desarrollo municipal, implementación de políticas locales con enfoque de inclusión y equidad social, entre otras. Llamar la atención especial sobre los proyectos de desarrollo municipal, que sin duda han sido uno de los principales instrumentos a través de los que se ha logrado la localización de los ODS a partir de su vínculo con las EDM de cada municipio. Estos proyectos en PRODEL surgen a partir de premisas básicas que incentivan la sostenibilidad de los procesos de desarrollo local y el cumplimiento de metas para el logro del bienestar de la población como el fin principal.

Premisas para la formulación e implementación de proyectos de desarrollo en PRODEL

Deben contribuir a:

- Autoabastecimiento municipal o incremento de la calidad de los servicios a la población a partir de la creación, recuperación o impulso de producciones locales sobre bases de sostenibilidad ambiental.

- Crear e incrementar las capacidades tecnológicas o institucionales en los municipios en función de sus procesos de desarrollo.
- Potenciar la identidad local.
- Satisfacer o solucionar las demandas de los electores.
- Mitigar brechas de equidad social y vulnerabilidades de grupos sociales en desventaja.

En la figura 7 se comparten algunas de las acciones derivadas de las EDM que son prioridad para los municipios y que visualizan cómo se contribuye desde los territorios a la localización de los ODS. A su vez, ratifican la pertinencia del desarrollo local para generar, incentivar y potenciar el bienestar y la sostenibilidad.

¿Qué nuevos desafíos ha implicado para PRODEL este marco de acción?

Para PRODEL llevar a cabo acciones y obtener resultados en el contexto de la Agenda 2030, los ODS y la NAU ha sido fundamental la búsqueda de nuevas maneras de actuar desde lo local sobre la base de la innovación, la participación de los actores, la construcción de capacidades y el fortalecimiento de los gobiernos locales. En tal sentido, la práctica nacional e internacional ha demostrado e invita a reflexionar sobre los aspectos siguientes:

- No es suficiente el fortalecimiento de capacidades tradicionales (técnico-administrativas) para mejorar los procesos, se requiere un cambio cultural que implica: capacitación específica, generar compromisos, generar conocimiento e innovación, redes de trabajo y coordinación interinstitucional.
- Cada territorio debe establecer su propia estrategia de trabajo (Agenda) con vistas a contribuir a la localización de los ODS. La implementación de la Agenda 2030 y los ODS implica asumir la diversidad de los territorios y con ello las prioridades, políticas, normativas, cultura, etcétera.
- La estrategia local con enfoque territorial para la localización de los ODS procura, a través de acciones concretas, la alineación de los ODS con los instrumentos de planificación (estratégicos y físicos) y presupuestos.

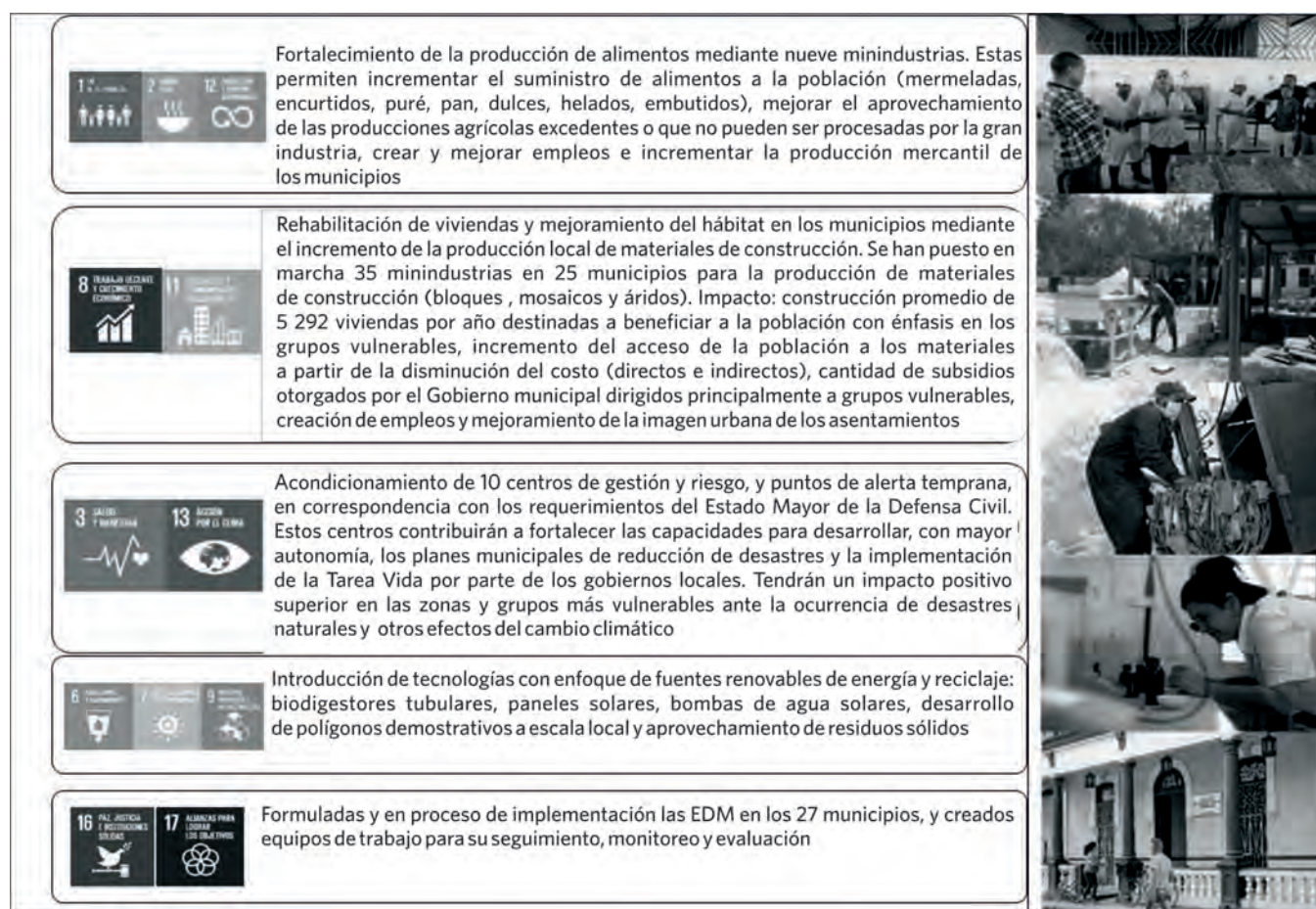


Figura 7. Contribución de los proyectos municipales financiados por PRODEL a la localización de los ODS.

Fuente: Elaboración propia.

- Es una oportunidad para afianzar la institucionalidad de las políticas públicas y para que las metas planteadas se plasmen en políticas públicas municipales.
- El reto y el compromiso son de todos: gobernantes, servidores públicos, ciudadanos, empresarios y sociedad civil en las diversas escalas y niveles de gobierno.
- Los municipios tienen competencias definidas y a partir de ellas se debe trazar la Agenda y la hoja de ruta.
- Los ODS y sus metas están interrelacionados entre sí, en consecuencia con los postulados del desarrollo sostenible.
- La localización de los ODS ya se venía realizando a través de los diversos procesos de planificación estratégica.
- Se requiere una gestión pública para todos los ODS, a partir de identificar y analizar desafíos, y diseñar estrategias locales.
- La implementación de la Agenda 2030 y los ODS implica asumir la diversidad de los territorios y con ello las prioridades, políticas, normativas y cultura de cada país, región y municipio.
- Es una oportunidad para afianzar la institucionalidad de las políticas públicas, para que las metas planteadas por los ODS se plasmen en verdaderas políticas de Estado a largo plazo, adecuadas a cada realidad territorial, a fin de comenzar el camino sostenido y equitativo hacia el desarrollo.

A modo de cierre: pensando en el desarrollo local desde el Programa PRODEL

El Proyecto Internacional PRODEL se constituye como un espacio que permite consolidar y visibilizar la labor de los municipios en su propósito de avanzar en la formulación de políticas públicas e iniciativas que tributen a la gestión e implementación del desarrollo local, de manera sostenible, desde las localidades cubanas.

Su meta principal ha sido contribuir a la elevación de la calidad de vida de la población, a partir de la satisfacción de sus necesidades y la puesta en valor de los potenciales endógenos. Este proceso se ha desarrollado bajo la sombrilla de las EDM, instrumento esencial para la toma de decisiones de los gobiernos locales con un enfoque de gobernanza para el desarrollo.

Para avanzar en este empeño los municipios han evolucionado hacia un proceso de autogestión centrado en el empoderamiento de los gobiernos locales, el fortalecimiento de sus capacidades, la puesta en valor de sus recursos endógenos en armonía con el medio ambiente, la generación de articulaciones y alianzas entre los diversos actores, y el respeto a la diversidad, la inclusión y la equidad.

Otro elemento a resaltar, fruto del desarrollo de este programa, ha sido la posibilidad de mostrar cómo la cooperación internacional puede constituirse en una alianza relevante para el fomento del desarrollo local, y apoyar así la implementación de agendas locales en diversos ámbitos, como son: el acceso a nuevas tecnologías, la innovación y el conocimiento.

La experiencia compartida llevada a cabo por los gobiernos, los actores locales y el conjunto de instituciones acompañantes refuerza el rol clave que pueden y deben asumir los municipios para articular los necesarios procesos económico-productivos con un enfoque de desarrollo sostenible desde la multidimensionalidad que ello implica, con vistas a generar territorios que pasen de la condición de ejecutores a promotores de su propio desarrollo.

Ello ha sido refrendado también en otros contextos y espacios de debate e intercambio internacional, a propósito del desafío que implica concebir una agenda local en sinergia con los ODS y que, sin duda, ha de conducir a una mejora continua de los procesos, una gestión de los resultados municipales y un alcance del bienestar y prosperidad de sus habitantes.

Las capacidades creadas por PRODEL han contribuido a la aplicación de herramientas metodológicas adecuadas, al mejoramiento de producciones y servicios, a la recuperación de saberes locales como parte de la autogestión del desarrollo y al aprendizaje sobre el proceso de planificación económica en los diferentes niveles territoriales, con vistas a la implementación de acciones en los territorios, lográndose la inserción de proyectos municipales en los planes y presupuestos territoriales. Además, han generado una mayor sensibilización de los gobiernos locales sobre la trascendencia de diseñar e implementar su desarrollo desde la perspectiva de la integralidad de los procesos, implementando EDM y proyectos municipales que ponen en valor los recursos endógenos del territorio y promueven su sostenibilidad.



A partir del camino recorrido y las lecciones aprendidas hasta este momento, PRODEL como parte de la fase II continúa avanzando hacia la consolidación del proceso de diseño e implementación de las Estrategias Municipales de Desarrollo Local (políticas, programas y proyectos); el desarrollo de las carteras de proyectos y la diversificación de las fuentes de financiamiento; la promoción y la facilitación a través de sus acciones y herramientas metodológicas; la participación popular, la equidad y el enfoque de género (transversales), con énfasis en grupos vulnerables y beneficiarios; la gestión de riesgos / adaptación al cambio climático; la consolidación de un sistema de indicadores de la gestión del desarrollo local que permita planificar y evaluar la gestión pública local y la sistematización y socialización de sus resultados; todo ello con vistas a continuar la ruta ascendente que permita consolidar un SGLI y el fortalecimiento de los gobiernos locales, incidir en la adopción de políticas supramunicipales que refuercen el rol y la capacidad de los municipios, y, lo más importante, incrementar el bienestar de la población como meta principal. ▣

Bibliografía

- CASTRO, MAILYN ESTHER Y ANA HERNÁNDEZ (2019): *Los proyectos municipales como protagonistas de la implementación de las estrategias municipales de desarrollo local*, Cubasolar, La Habana.
- Constitución de la República de Cuba (2019): *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, La Habana.
- Guía para la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: implementación y monitoreo subnacional. <https://www.localizingthesdgs.org/library/55/3/Guía-para-la-localización-de-los-ODS-Implementación-y-Monitoreo-Subnacional.pdf>
- GUZÓN, ADA (2006): *Desarrollo local en Cuba: retos y perspectivas*, Centro de Desarrollo Local y Comunitario, La Habana.
- _____ (2011): *Cataurito de herramientas para el desarrollo local*, Caminos, La Habana.
- _____ y otros (2019): *Guía metodológica para la elaboración de la estrategia de desarrollo municipal*, Centro de Desarrollo Local y Comunitario, La Habana.
- JORDÁN, RICARDO (2017): *La implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, [s. l.].
- PRODOC del Proyecto "Fortalecimiento de capacidades municipales para el desarrollo local-PRODEL", Fase I (2012): Centro de Desarrollo Local y Comunitario, La Habana.
- PRODOC del Proyecto "Fortalecimiento de capacidades municipales para el desarrollo local-PRODEL", Fase II (2017): Centro de Desarrollo Local y Comunitario, La Habana.

Guantánamo camina hacia la implementación de la Nueva Agenda Urbana

Guantánamo walks towards the implementation of the New Urban Agenda

Enio Miguel Villa - Pérez
Instituto de Planificación Física

Lisandra Hurtado - Batille
Dirección Provincial de Planificación Física
de Guantánamo

RESUMEN

La provincia de Guantánamo es la más oriental del país y presenta enormes desafíos para lograr un desarrollo urbano y territorial sostenible. Resultó afectada por eventos meteorológicos extremos, como los huracanes Sandy en 2012 y Matthew en 2016, y de las 15 provincias del país exhibe el menor índice de desarrollo territorial. Por estas razones y por la característica esencial de la Nueva Agenda Urbana de “no dejar a nadie atrás”, la provincia fue incluida desde las primeras acciones para implementar dicha Agenda en Cuba.

El aporte de experiencias y conocimientos sirvieron de insumo para la elaboración del Plan de Acción Nacional, que ya hoy es Plan de Estado. Por sus resultados integra el Proyecto “Asistencia técnica para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en Cuba a nivel local”, el cual trabaja en cuatro de sus municipios y donde se han realizado acciones que hoy constituyen buenas prácticas. El objetivo de este trabajo es mostrar el camino recorrido, así como los logros y desafíos que continúan en la implementación de la Nueva Agenda Urbana.

PALABRAS CLAVE: Nueva Agenda Urbana; implementación; Guantánamo; desarrollo urbano sostenible.

ABSTRACT

The province of Guantánamo is the easternmost in the country and presents enormous challenges to achieve sustainable urban and territorial development. It was affected by extreme weather events such as hurricanes Sandy in 2012 and Matthew in 2016, and of the fifteen provinces of the country it exhibits the lowest territorial development index. For these reasons and for the essential characteristic of the New Urban Agenda of “leaving no one behind”, the province was included from the first actions to implement the New Urban Agenda in Cuba.

The contribution of experiences and knowledge served as inputs for the elaboration of the National Action Plan, which is now a State Plan. Due to its results, it integrates the Project “Technical assistance for the implementation of the New Cuban Urban Agenda at the local level”, which works in four of its municipalities and where actions have been carried out that today constitute good practices. The objective of this work is to show the road traveled, as well as the achievements it already shows and the challenges that continue in the implementation of the New Urban Agenda.

KEYWORDS: New Urban Agenda; implementation; Guantánamo; sustainable urban development.

Introducción

La provincia de Guantánamo es la más oriental del país, con 10 municipios, una extensión territorial de 6 167,97 km² y una población de 515 428 habitantes, de los cuales el 63,65 % es urbana, pues habita en sus 18 asentamientos urbanos de un total de 420 asentamientos humanos. El 50,48 % de su población, unos

260 197 habitantes (Oficina Nacional de Estadísticas e Información, 2017), se asientan en sus dos únicas ciudades: la cabecera provincial del mismo nombre que la provincia y la ciudad de Baracoa, la villa primada de Cuba. Este dato evidencia el poco poblamiento del territorio en sus zonas rurales, que por demás es principalmente montañoso, con pocos asentamientos urbanos y fuertes migraciones internas hacia las urbes.

El 4 de octubre de 2016 el ciclón tropical Matthew afectó la mitad oriental de la provincia de Guantánamo y devastó los municipios de esa zona, principalmente Baracoa y Maisí, lo que motivó una atención urgente del Gobierno cubano y sus instituciones. El Instituto de Planificación Física (IPF), de conjunto con la Dirección Provincial de Planificación Física (DPPF) de Guantánamo, apoyó la recuperación de las áreas afectadas y trazó estrategias para realizar un ordenamiento territorial y urbano postdesastre, que permitió la recuperación, de manera ordenada y equilibrada, para que las transformaciones que fueran necesarias realizar se logaran con mayor armonía y sin provocar impactos negativos futuros al territorio. Ya en 2012 el huracán Sandy había afectado la ciudad capital y el extremo oeste.

La Nueva Agenda Urbana (NAU) fue adoptada en Quito durante la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas para la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III, en octubre de 2016. La NAU orienta el desarrollo urbano mundial hasta 2036 y es paralela a la implementación de la Agenda 2030, que implementa el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 11 (ONU-Hábitat, 2016). El Gobierno de Cuba respaldó este compromiso y manifestó su disposición para avanzar en el desarrollo urbano sostenible, próspero e inclusivo reconociendo prioridades, capacidades y desafíos nacionales específicos que se plasmaron en el Plan de Acción Nacional (PAN), hoy Plan de Estado, para implementar la Nueva Agenda Urbana en Cuba (NAUC).

Ese compromiso fue apoyado por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), por lo que de conjunto con el IPF y con el apoyo financiero de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID) llevarán a cabo los proyectos de Colaboración Internacional "Apoyo a programas de desarrollo urbano sostenible en América Latina y Centroamérica: implementación de la Nueva Agenda Urbana en Cuba" y "Contribución al desarrollo urbano sostenible de La Habana".

Estos proyectos estuvieron enfocados en apoyar la formulación de una política urbana nacional basada en un análisis de la situación actual de Cuba. El objetivo común de los proyectos fue contribuir con asistencia técnica de alto nivel a los programas de desarrollo urbano sostenible en La Habana y Baracoa. La meta

fue apoyar la formulación de una estrategia que pudiera implementarse en el contexto de Cuba en el marco de la NAU y la Agenda 2030, donde la provincia de Guantánamo y especialmente la ciudad de Baracoa tuvieron un rol protagónico.

Primeros pasos para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en Guantánamo

Guantánamo integró de conjunto con La Habana la primera asistencia técnica para implementar la NAUC participando en diversos espacios y talleres, donde tuvo el rol de mostrar sus experiencias, en especial los procesos que se estaban ejecutando para recuperarse de las afectaciones del ciclón tropical Matthew y al mismo tiempo adquirir conocimientos para implementar la NAU en su territorio.

El primer acercamiento con la NAU fue la participación de la DPPF de Guantánamo, representada por la MSc. Arq. Lisandra Hurtado Batille, especialista principal de Urbanismo en el "Taller de Legislación Urbana", desarrollado los días 6 y 7 de septiembre de 2017 en la sede de la Unión Nacional de Arquitectos e Ingenieros de la Construcción de Cuba (UNAIICC) en La Habana.

Una importante experiencia para la provincia fue su participación en el "Diálogo Internacional sobre la implementación de la Nueva Agenda Urbana". En este evento la provincia pudo intercambiar experiencias entre expertos nacionales e internacionales para avanzar en la implementación de la NAU, y dialogar sobre las líneas de trabajo identificadas de los talleres temáticos sobre planificación, legislación y financiación, además de la identificación de otros aspectos prioritarios y recomendaciones. Un aporte de este espacio fue mostrar el engranaje entre los pilares de la NAU y la urbanización como base para el desarrollo y generadora de valor.

El primer encuentro realizado fue el "Taller sobre Priorización de Proyectos Dinamizadores" en la ciudad de Baracoa, los días 10 y 11 de diciembre de 2017, con el objetivo de seleccionar proyectos del Plan General de Ordenamiento Urbano de Baracoa para el ejercicio de priorización. En este participaron consultores internacionales de ONU-Hábitat, directivos y especialistas del IPF, la DPPF de Guantánamo, la Dirección Municipal de Planificación Física (DMPF) de Baracoa y una diversidad de actores clave de ese territorio.

El Taller identificó una priorización de proyectos dinamizadores a partir de la descripción del Proyecto en fichas técnicas sintéticas y en la evaluación a partir de los seis diferentes índices temáticos (figuras 1 y 2):

- Aceptación pública
- Social
- Económico
- Medio ambiente
- Cambio climático
- Viabilidad



Figuras 1 y 2. Sesión de trabajo durante el “Taller de Operacionalización, Preparación y Priorización de Proyectos” en Baracoa, y foto grupal.

Fuente: <https://onu.habitat.org.mx/>

El segundo encuentro fue el “Taller sobre Proyectos para Planificación Urbana”, realizado en Baracoa los días 13 y 14 de marzo de 2018, que tuvo como objetivo acercar los principios de la priorización de proyectos para la optimización de los recursos y maximización de los beneficios sociales, y mejorar el conocimiento sobre los conceptos de la NAU que pueden y deben ser implementados a través de la planificación urbana en Cuba.

Los participantes aportaron su experiencia en la práctica de la planificación detectando desafíos y oportunidades para la aplicación de la NAU. Los insumos obtenidos del Taller contribuyeron con la confección de una guía a la priorización de proyectos de planificación urbana, en correspondencia con los planes inversionistas de la ciudad de Baracoa.

Fueron conocidos los conceptos de la NAU y de los ODS que son directamente aplicables a través de la planificación urbana y se evaluaron desafíos y oportunidades para la implementación en la planificación urbana de los conceptos de la NAU en el nivel local.

Con la presentación de 10 bloques temáticos se agruparon diversos conceptos tratados por la NAU y que tienen aplicación directa en la planificación urbana. Ellos fueron: modelo urbano, cohesión social, espacio público, medio ambiente, riesgo y resiliencia, metabolismo urbano, economía, vivienda, proceso de elaboración y monitoreo y evaluación. Se dieron los principios básicos para la elaboración de un plan urbano y algunos indicadores a considerar para el necesario monitoreo y evaluación de su cumplimiento.

En el Taller participaron representantes de los diferentes niveles del Sistema de la Planificación Física y otros sectores como Comunales, Economía, la Academia, Patrimonio, Salud, Medio Ambiente, Comunicaciones, Vialidad y Defensa Civil, que aportaron su experiencia para la aplicación de la NAU desde la realización de planes urbanos.

Los conceptos aprendidos en el Taller permitieron elevar la calidad y la eficiencia de los planes urbanos con un valor hacia el futuro plan de las ciudades (figuras 3 y 4).



Figuras 3 y 4. Sesión de trabajo durante el “Taller sobre Proyectos para Planificación Urbana” en Baracoa, y foto grupal.
Fuente: <https://onu.habitat.org.mx/>

La actividad siguiente de acercamiento de la NAU para la provincia de Guantánamo fue el “Taller de Capacitación Técnica Alineación Vivienda-Nueva Agenda Urbana en Cuba”, que tuvo lugar el 12 de abril de 2018 en La Habana, donde la provincia estuvo representada por la Lic. Noraida Longas Shuman,

Jefa del Departamento de Ordenamiento Territorial y Urbanismo de la DPPF de Guantánamo, así como especialistas de esa misma institución. Su objetivo fue presentar el documento “Alineación del Sector Vivienda en Cuba con la Nueva Agenda Urbana” y reflexionar sobre el tema (figuras 5 y 6).



Figuras 5 y 6. Momento de trabajo grupal durante el Taller y sesión.
Fuente: Portal IPF.

Guantánamo asistió al “Taller de Cierre del Proyecto”, que se efectuó el 13 de abril de 2018 en la capital cubana, cuyo objetivo fue la presentación de los principales resultados del Proyecto e indicar la oportunidad para la continuidad. Con la misma representación de la DPPF de Guantánamo

que participara en el Taller anterior, la provincia conoció de los resultados y lecciones aprendidas.

Los principales resultados logrados en el Proyecto “Asistencia técnica para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en Cuba a nivel local” y las

oportunidades para la continuidad del trabajo, en los que Guantánamo seguirá aportando sus conocimientos y enriqueciéndose en experiencias para implementar la NAU en su territorio, fueron presentados por el IPF y ONU-Hábitat para concluir un proceso de colaboración de poco más de un año.



A decir de los actores nacionales, el Proyecto permitió perfeccionar los instrumentos de planeación y diseñar un plan de ordenamiento territorial y urbano, para en acciones futuras aplicarlos en los planes integrales de desarrollo de las ciudades (figuras 7 y 8).



Figuras 7 y 8. Momento donde intervino la provincia y clausura del Taller.
Fuente: Portal IPF.

Lisandra Hurtado, especialista principal de Urbanismo de la DPPF de Guantánamo, al referirse a la oportunidad que había constituido para la ciudad de Baracoa, afectada por el huracán Matthew en octubre de 2016, recuperarse bajo la implementación de la NAU expresó: “pudimos perfeccionar los instrumentos de planeación y diseñar un plan de ordenamiento territorial y urbano considerando los conocimientos que aprendimos en los talleres y que hoy están siendo generalizados en el plan de la ciudad de Guantánamo y del municipio de Caimanera. Este año se tiene previsto trabajar en el resto de los municipios actualizando los planes de ordenamiento bajo estos preceptos”.

Como se refleja, fue un proceso de colaboración entre entidades nacionales y expertos internacionales la articulación intersectorial, donde la provincia de Guantánamo participó activamente aportando sus experiencias, lo que posibilitó el fortalecimiento de las capacidades para la gestión del desarrollo urbano sostenible.

Implementación local de la Nueva Agenda Urbana en Guantánamo

Después de un primer acercamiento y capacitación general sobre la NAU y de haber aportado insumos, experiencias y conocimientos para la elaboración del PAN para implementar la NAUC, el IPF de conjunto con ONU-Hábitat decidió seguir vinculando a la provincia con este proceso, pero en esta ocasión a nivel local en el Proyecto de Colaboración Internacional, conducido por el IPF y ONU-Hábitat, y financiado por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) denominado “Asistencia técnica para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en Cuba a nivel local”.

Este Proyecto tiene como objetivo proporcionar herramientas para la implementación a nivel local de la NAUC en las provincias de Villa Clara, Cienfuegos, Sancti Spíritus y Guantánamo, y en los municipios de Remedios, Sagua la Grande, Manicaragua,

Placetas, Quemado de Güines, Aguada de Pasajeros, Cumanayagua, Fomento, Cabaiguán, Jatibonico, Guantánamo, Imías, Maisí y Baracoa. Sus objetivos específicos son capacitar a espe-

cialistas encargados de aplicar esta metodología y difundir los avances de la implementación de la NAUC (figura 9).



Figura 9. Localización del Proyecto de Colaboración Internacional “Asistencia técnica para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en Cuba a nivel local”.

Fuente: Elaborado por el autor.

Una de las primeras acciones realizadas por el Proyecto fue la celebración del VI Foro Urbano Nacional (FUN), del 9 al 11 de abril de 2019 en La Habana, donde participó por la provincia el vicepresidente de las Construcciones del Consejo de la Administración Provincial, Carlos Raúl Martínez Turro, hoy coordinador de Programas y Objetivos del Consejo de la Administración Provincial, tras el cambio de denominación que se realizó en las estructuras provinciales. El entonces vicepresidente participó activamente en el Panel “Autoridades locales opinan”, donde se abordaron los temas de planeamiento y gestión urbanos como parte de la autonomía municipal que ha proclamado la nueva Constitución del país, cómo conducir el proceso inversionista con integralidad, destinar acertadamente

los recursos a los temas más acuciantes y la vivienda y su urbanización, y qué papel desempeña el ordenamiento urbano en la formación de la cultura y el conocimiento de la ciudad.

Participaron en el evento el jefe del Departamento de Inversiones de la DPPF de Guantánamo y un especialista del Departamento de Urbanismo de la DMPF, los que transmitieron al resto del Sistema de la Planificación Física de Guantánamo las experiencias y enseñanzas del VI FUN.

El “Taller de Inicio del Proyecto” se realizó en La Habana el día 20 de junio de 2019 y estuvo presidido por el presidente del IPF, Samuel Carlos

Rodiles Planas, y representantes del Sistema de las Naciones Unidas en Cuba, con la participación de la UNESCO y ONU-Hábitat.

Participaron funcionarios de las DPPF y la Vivienda, autoridades locales, en especial los entonces vicepresidentes de la Construcción de los consejos de la Administración Municipal, y las DMPF.

Constituyó un espacio participativo y de socialización con los principales actores clave del Proyecto en las tres escalas: municipio, provincia y nación haciendosinergiaconprogramasyproyectosquedirecta e indirectamente tributan a la implementación de la NAUC. Se abordaron contenidos como la NAU y las experiencias internacionales para su implementación, y sirvió de ejemplo para los asistentes de la provincia cómo es el proceso a nivel internacional y lo puedan replicar en sus municipios. Se presentó el PAN para la implementación de la NAUC;

el Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) y sus políticas a escala local, con énfasis en las que impactan en las provincias participantes; el Esquema de Ordenamiento Territorial de los Macizos Montañosos (EOTMM), donde Guantánamo desempeña un papel fundamental; el Esquema de Ordenamiento Territorial del Hábitat en Cuba, ejemplificado el del territorio, así como la Tarea Vida.

Como resultado del Taller se formuló un decálogo de principios a considerar para la implementación de la NAUC a nivel local, donde Guantánamo aportó sus experiencias en la gestión local, sobre lo que el presidente del IPF expresó: “ha sido muy bueno escuchar la experiencia de los presentes, personas de larga experiencia en el trabajo de la Planificación Física. Tenemos que analizar y aplicar estos enunciados, y después rendir cuenta de lo que hemos logrado al respecto. Esta es una tarea priorizada que requerirá de nuestro empeño y así lo haremos” (figuras 10 y 11).



Figuras 10 y 11. Sesión del “Taller de Inicio del Proyecto”.
Fuente: Portal IPF.

En la provincia de Guantánamo, los días 11 y 12 de julio, se realizó el “Taller de Formación de Capacitadores para implementar la Nueva Agenda Urbana a nivel local” (figuras 12 y 13).

Participaron especialistas del IPF, la DPPF de Guantánamo, las DMPF involucradas, las direcciones provinciales y municipales de la Vivienda, el Ministerio de la Construcción (MICONS), la UNAICC, la Academia y otros organismos junto a vicepresidentes del

Gobierno en los territorios. Estos compartieron experiencias que posibilitaron identificar objetivos estratégicos que permitirán el desarrollo integral de las localidades, conducido por expertos y especialistas de ONU-Hábitat.

El Taller brindó metodologías y herramientas para el diseño de nuevas acciones de capacitación, con el conocimiento de las acciones del Plan Nacional para la implementación de la NAU, el establecimiento

de las necesidades de capacitación en cada territorio y la identificación de casos locales que contribuyen a la implementación de la NAU.

Eugenia De Grazia, especialista de Programa de ONU-Hábitat, agradeció las experiencias que serán sistematizadas para que puedan multiplicarse a otros especialis-

tas y señaló: “el objetivo es que los municipios puedan capacitar a otros actores”.

Los talleres locales se realizaron con sede en cada uno de los cuatro municipios guantanameros involucrados en el Proyecto, lo que permitió la asistencia de diversos actores: Baracoa el 20 de noviembre, Maisí día 21, Imías día 22 y Guantánamo el 23 de noviembre de 2019.



Figuras 12 y 13. Sesión del Taller y foto grupal.

Fuente: <https://onu.habitat.org.mx/>

Participaron en los talleres especialistas del IPF, la DPPF de Guantánamo, las DMPF, representantes de la actividad de la Construcción, la Empresa Eléctrica, entidades de Medio Ambiente, Recursos Hidráulicos, Acueducto, Salud, Higiene, Vivienda, los centros de Gestión para la Reducción de Riesgo, Comercio y Gastronomía, Comunes, Finanzas, Educación, Estadísticas del territorio, GEOCUBA, Viales, proyectos locales y la Academia, junto a vicepresidentes del Gobierno.

Se propuso cuatro resultados de los talleres:

1. Alineación de la Estrategia de Desarrollo Municipal y los instrumentos de ordenamiento territorial y urbano con el PAN para la implementación de la NAU.
2. Identificación de acciones locales que contribuyan a urbanizaciones inteligentes para el desarrollo sostenible y levantar algunos ejemplos innovadores en la localidad.
3. Identificación de sinergias entre programas y proyectos que operan en el municipio que contribuyan a la implementación de la NAUC a nivel local.

4. Presentación de buenas prácticas locales en la implementación de la NAUC por ciudades y asentamientos humanos resilientes y sostenibles.

Los talleres identificaron los logros de la NAU y los desafíos en los ocho ejes temáticos priorizados por el país: planificación, legislación, financiación, economía, vivienda, infraestructura, movilidad y riesgo de desastres y cambio climático. Las brechas que resultaron del ejercicio colectivo serán priorizadas en el plan de desarrollo local.

Logros identificados en la implementación de la NAU (figura 14):

1. Elaborados planes de ordenamiento urbano para la ciudad de Baracoa y Guantánamo, y aprobados por el Consejo de Ministros. El resto de los asentamientos y cabeceras municipales cuentan con sus respectivos planes de ordenamiento urbano y los municipios con sus planes de ordenamiento territorial, donde se destaca el del municipio de Maisí.
2. Se cuenta con los planes parciales para la construcción de nuevas viviendas, principalmente para reubicar

asentamientos afectados por eventos meteorológicos extremos y el cambio climático.

3. Se han aprovechado locales en desuso o con usos incompatibles con su ubicación para transformarlos en viviendas.

4. Resalta el caso de Baracoa, que se ha trabajado en la realización de la consulta urbana durante la elaboración del plan de ordenamiento urbano.

5. Se ha logrado eficiencia en los trámites que solicita la población.

6. Se concluyó el Catastro Urbano en la provincia, lo que facilita diversos procesos de la gestión urbana territorial.

7. Se trabaja en la divulgación en la radio y la televisión local sobre los procesos urbanos, así como de la propia NAUC.

8. Se ha previsto durante el planeamiento y se ha realizado la rehabilitación de los espacios públicos y áreas verdes en las ciudades y el resto de los asentamientos.

9. Se han actualizado y aprobado por el nivel correspondiente las regulaciones urbanísticas.

10. Se consolida el desarrollo hotelero como fuente de empleo e ingresos para el territorio.

11. Se han incorporado con éxito las formas de gestión no estatal a diversos sectores de la economía.

12. Se cuenta con protagonismo y alto potencial científico y tecnológico en el territorio para ponerlo en función de la economía local.

13. Están identificadas las potencialidades económicas del territorio.

14. Se han legalizado y ordenado viviendas en barrios informales, transformándolos.

15. Se ha reconstruido la infraestructura que había sido afectada, como el puente sobre el río Toa y la Avenida Malecón, ambos en Baracoa, así como el desvío de la Boruga.

16. Se ha construido una planta potabilizadora y un acueducto por gravedad que inciden en la calidad del agua en Baracoa, así como una nueva planta desalinizadora en Punta de Maisí.

17. Se construyó un parque fotovoltaico en la Punta de Maisí que aporta energía eléctrica al municipio y al Sistema Electroenergético Nacional (SEN). Se ha

construido en otros territorios este tipo de infraestructura.

18. Existencia de una minihidroeléctrica en la zona montañosa.

19. Diversificación de la producción de materiales de la construcción.

20. Reforestación en zonas costeras y cuencas hidrográficas.

21. Perfeccionamiento de los estudios de peligro, vulnerabilidad y riesgo, así como de los planes de reducción de riesgo de desastres. Además, se cuenta con los Sistemas de Alerta Temprana.

Desafíos:

1. Se requiere definir indicadores cualitativos y cuantitativos para el monitoreo de los espacios públicos y áreas verdes establecidos en los instrumentos de ordenamiento urbano.

2. Se requiere determinar las áreas homogéneas a partir de las facilidades urbanísticas para el cálculo del valor catastral.

3. Se requiere el mejoramiento de viales, aunque se han logrado avances.

4. Se requiere la creación de rutas de transporte público y el fortalecimiento del transporte particular, aspecto bien crítico en el territorio.

5. Se requiere mayor capacitación, charlas y talleres con los inspectores del Gobierno sobre el cumplimiento de las normas, especialmente las regulaciones urbanísticas.

6. Se requiere seguir capacitando a la población mediante los barrios debates y otras formas para continuar la divulgación de las regulaciones urbanísticas.

7. Lograr mayor descentralización.

8. Vincular los planes de ordenamiento urbano con los de la economía.

9. Eliminación de las calles sin pavimentos en las ciudades y asentamientos urbanos.

10. Completamiento del alcantarillado en las ciudades y asentamientos urbanos.

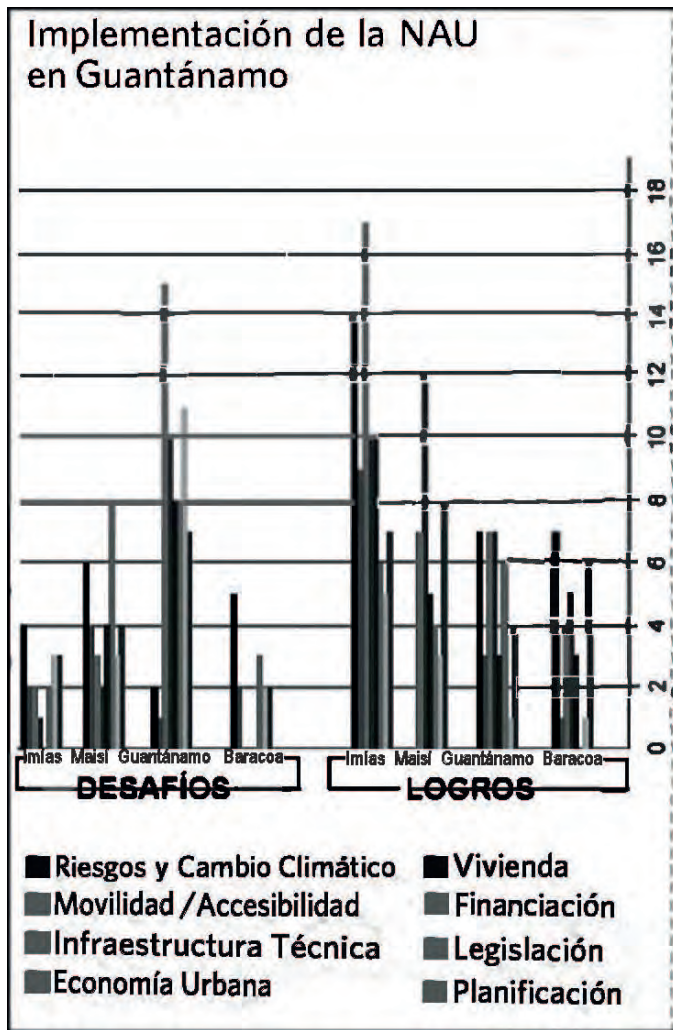


Figura 14. Logros y desafíos en la NAU en Guantánamo.

Fuente: Información levantada en el Taller.

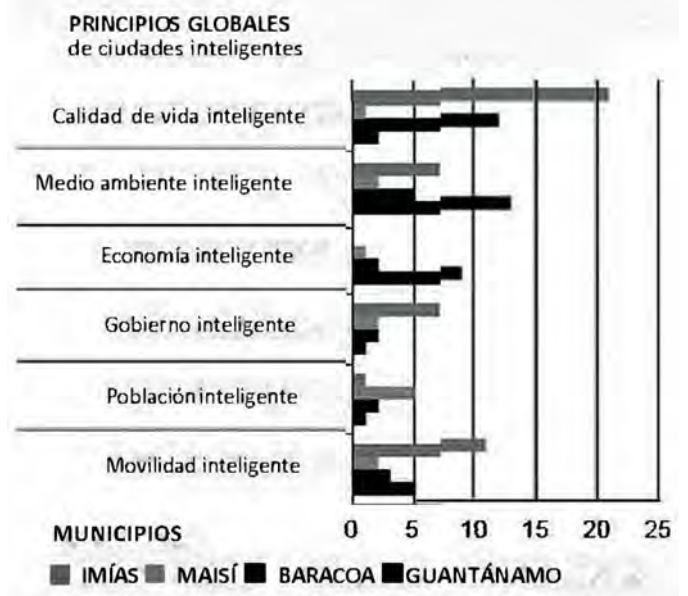
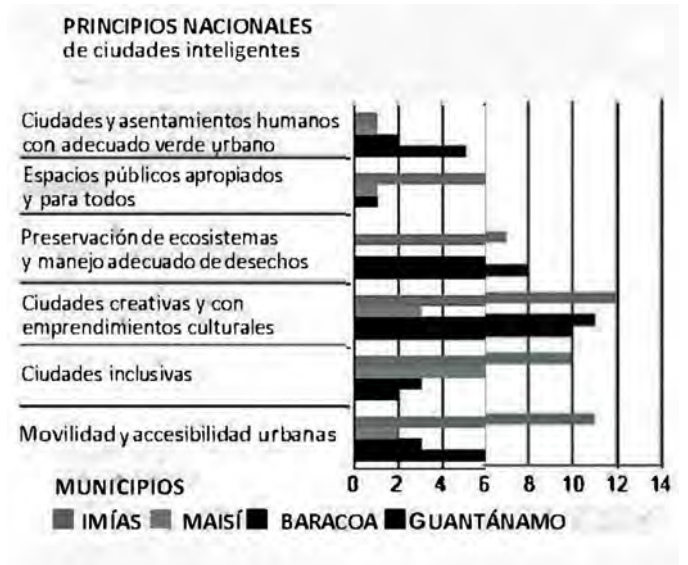
A través de ejercicios participativos se identificaron las acciones que contribuyen a gestiones inteligentes para el desarrollo sostenible de las urbanizaciones con los principios nacionales e internacionales de ciudad inteligente (figuras 15 y 16).

En este aspecto, a la provincia le queda un camino por recorrer, pero se destacan como positivos los principios siguientes:

- Preservación de ecosistemas y manejo adecuado de desechos.
- Ciudades creativas y con emprendimientos culturales.
- Calidad de vida inteligente en menor medida.
- Medio ambiente inteligente.

Como desafíos aún para lograr urbanizaciones inteligentes:

- Ciudades y asentamientos humanos con adecuado verde urbano.
- Espacios públicos apropiados y para todos.
- Ciudades inclusivas.
- Movilidad inteligente.
- Población inteligente.
- Gobierno inteligente.



Figuras 15 y 16. Identificación de acciones que contribuyen a gestiones inteligentes en las urbanizaciones de Guantánamo.

Fuente: Información levantada en el Taller.

Se determinaron también las actividades que desde otros proyectos se pueden vincular en sinergia con la implementación de la NAU. Se destaca “Fortalecimiento de capacidades municipales para el desarrollo local (PRODEL)” y “Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT)”, que resultaron iniciati-

vas que están incidiendo, de manera destacada, en las estrategias territoriales priorizadas también por el Proyecto “Asistencia técnica para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en Cuba a nivel local” y, por tanto, energizan sus tareas (figura 17).

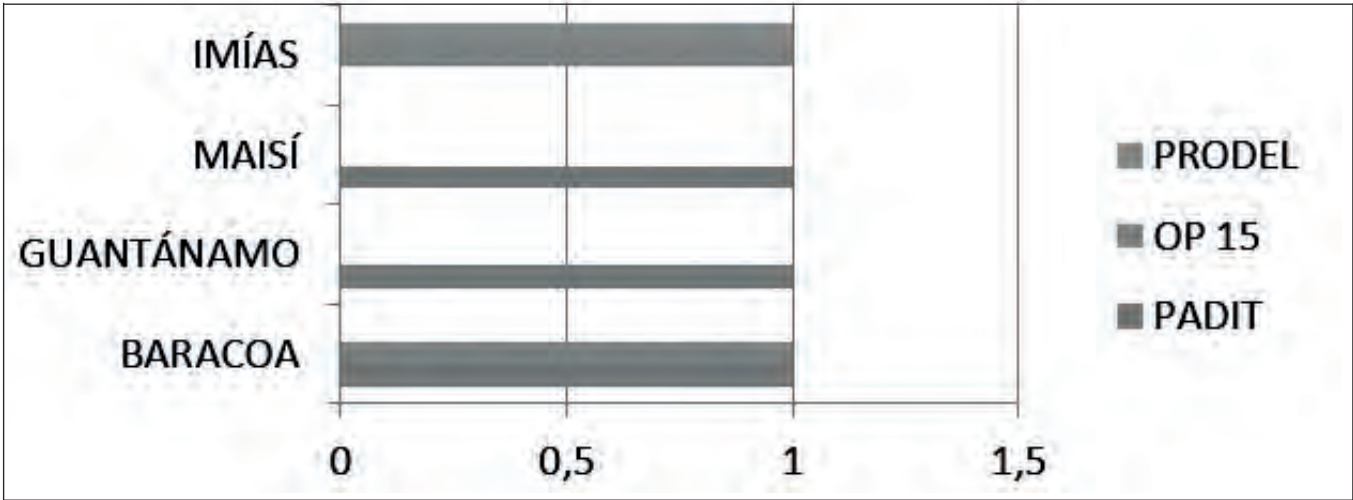


Figura 17. Sinergia con otros proyectos.
Fuente: Información levantada en el Taller.

La presentación de buenas prácticas locales en la implementación de la NAUC por ciudades y asentamientos humanos resilientes y sostenibles está ligada a los logros ya mencionados (figuras 18, 19, 20, 21 y 22).

Entre las principales intervenciones estuvo la del vicepresidente del Consejo de Administración de Imías, Yendris Osorio Matos, quien resaltó los logros del municipio en la implementación de la NAU, alineada con la estrategia del territorio, y patentizó el compromiso del Gobierno para la implementación de proyectos urbanos que puedan ejecutarse a partir del 1 % del presupuesto municipal y que incidirán en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

Ibis María Menéndez-Cuesta González, subdirectora general de Ordenamiento Territorial y Urbanismo del IPF, reconoció el accionar de los municipios en la implementación de la NAU en las localidades con el acompañamiento de los gobiernos, la Academia y todos los sectores del territorio, y expresó: “la identificación de experiencias será sistematizada para que puedan multiplicarse en otras localidades del país y los desafíos se priorizarán en los planes de ordenamiento”.



Figuras 18 y 19. Sesiones de trabajo de los talleres.
Fuente: El autor.



Figuras 20, 21 y 22. Fotos grupales con los participantes de los talleres.
Fuente: El autor.

Reflexión final

Actualmente quedan muchas acciones por realizar, un camino que el Sistema de la Planificación Física está conduciendo con el apoyo y compromiso de los gobiernos locales, los cuales han expresado su voluntad en lograr un desarrollo urbano y territorial sostenible en sus municipios.

Ya capacitados y contando con herramientas para trabajar queda continuar el accionar sobre la base de la planificación para el desarrollo, y seguir avanzando desde lo local y con las potencialidades endógenas como se ha iniciado para continuar implementando la NAU en el territorio más oriental de Cuba. ▣

Bibliografía

OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMACIÓN (2014): *Anuario Estadístico 2013*, Oficina Nacional de Estadísticas e Información, La Habana.

_____ (2017): *Nomenclador Nacional de Asentamientos Humanos, Censo de Población y Viviendas de 2012*, Oficina Nacional de Estadísticas e Información, La Habana.

ONU-Hábitat (2016): *Nueva Agenda Urbana*, ONU-Hábitat, Quito.

_____ (2018): Informe técnico final de los proyectos "Apoyo a programas de desarrollo urbano sostenible en América Latina y Centroamérica: implementación de la Nueva Agenda Urbana en Cuba" y "Contribución al desarrollo urbano sostenible de La Habana", ONU-Hábitat, La Habana.

_____ (2019): Informe sustantivo intermedio del Proyecto de Colaboración "Asistencia técnica para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en Cuba a nivel local", ONU-Hábitat, La Habana.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2016): *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York.

PELÁEZ, O. "Huracanes que afectaron Cuba en el siglo xxi", en periódico *Granma*, 8 de septiembre de 2017.

<https://onu.habitat.org.mx/>

Herramientas para fortalecer el planeamiento y la gestión del urbanismo en Cuba, y su institucionalización

Tools to strengthen the planning and management of urbanism in Cuba, and its institutionalization

Armando Camilo Muñiz - González
Instituto de Planificación Física

RESUMEN

El presente artículo describe cómo a partir de la ejecución de dos proyectos de colaboración internacional con la Agencia ONU-Hábitat en Cuba, así como su posterior institucionalización en el Sistema de la Planificación Física, se logró perfeccionar el proceso de planeamiento y gestión del urbanismo desarrollado por nuestra institución en los últimos años.

PALABRAS CLAVE: urbanismo; institucionalización; planeamiento y gestión.

ABSTRACT

This article describes how from the development of two international collaboration projects with the UN-Habitat Agency in Cuba, as well as their subsequent institutionalization in the Physical Planning System, it was possible to improve the urban planning process and management developed by our institution in recent years.

KEYWORDS: urbanism; institutionalization; planning; and management.

La actividad para desarrollar el planeamiento y la gestión del urbanismo en Cuba se ha venido realizando como encargo estatal a partir de 1960 por el Sistema de la Planificación Física en el país, compuesto por el Instituto de Planificación Física (IPF), como entidad rectora nacional, 15 direcciones provinciales (DPPF) y 168 direcciones municipales (DMPF).

Actualmente todas las capitales provinciales y cabeceras municipales cuentan con sus planes de ordenamiento urbano, que han sido elaborados por diferentes especialistas en esas instancias del planeamiento. Estos planes se fundamentaron en una Guía Metodológica elaborada por el IPF, la que establece los pasos a seguir con un enfoque estratégico, un modelo de desarrollo futuro, un conjunto de regulaciones urbanísticas y un programa de acciones previsibles a alcan-

zar en un horizonte temporal de cinco años, así como un procedimiento para su implementación futura.

No obstante haber realizado este trabajo durante tantos años y con el mayor rigor posible, se han identificado ciertas dificultades, sobre todo en el carácter participativo e integrador de los referidos planes y también en su propia gestión.

A partir del inicio de la primera década del siglo XXI, la Agencia ONU-Hábitat se mostró interesada en incorporarse a trabajar en cuatro ciudades capitales provinciales cubanas: Bayamo, Holguín, Cienfuegos y Santa Clara. El Proyecto Agenda 21 Local (A21L) promueve un paradigma para el desarrollo de ciudades que difiere en cierta medida del enfoque tradicional, orientado por metodologías más partici-

pativas que se basan en las premisas fundamentales siguientes:

- Las ciudades sostenibles son esenciales para el desarrollo social y económico, y constituyen motores que favorecen el crecimiento.
- La degradación medioambiental afecta de manera adversa la eficacia económica y la equidad social, y obstaculiza la contribución de las ciudades al proceso de desarrollo.
- La afectación medioambiental no es inevitable, lo que se requiere es enfocar un manejo proactivo, construido sobre la base de una comprensión de las interacciones complejas entre el desarrollo urbano y el medio ambiente.

Esta nueva visión representa un enfoque que permite una solución efectiva a los temas prioritarios en una ciudad. Es un proceso que posibilita a los diferentes actores negociar las estrategias y buscar de forma colectiva las soluciones a estos temas prioritarios, que preocupan usualmente al ciudadano común. El procedimiento consiste en un sistema interactivo con una secuencia lógica de actividades, que puestas en práctica e incorporadas de forma sistemática en las instituciones existentes conducirán a cambios considerables en la manera de cómo se percibe y se soluciona la interrelación existente entre la ciudad y el desarrollo.

El Proyecto A21L, exitosamente desarrollado en Cuba, contó con un enfoque fundamentado en los principios generales siguientes:

Equidad del Proyecto: Se corresponde ampliamente con la política y las realidades alcanzadas por el país en este importante indicador del desarrollo social; se manifiesta en la igualdad de posibilidades de acceso para toda la población, de forma gratuita y con elevada calidad, a la educación y la salud en todos sus niveles, y de igual forma el acceso a la seguridad social, la cultura, el deporte y los servicios básicos de suministro de agua, saneamiento, electricidad, etcétera que alcanzan niveles de cobertura muy elevados.

Participación de la población: Se ha empleado de forma amplia y sistemática, principalmente en la ejecución de programas y tareas prioritarias del país a lo largo de más de sesenta años, tales como: las

campañas de vacunación de los niños, las donaciones de sangre, la construcción de viviendas y obras sociales, entre otras. No obstante, es propósito de la máxima dirección del Gobierno cubano continuar ampliando estas formas participativas en esferas como la toma de decisiones, la planificación y la gestión urbana y ambiental, actividades en las que este Proyecto tuvo una incidencia directa.

Descentralización de actividades y funciones: En el país se han establecido diferentes instancias de gobierno, desde la dirección superior y los órganos de la Administración Central del Estado hasta las provincias, los municipios, los consejos populares y las circunscripciones a nivel de barrio, con facultades y atribuciones específicas para cada uno de esos niveles de administración y gestión.

En cuanto al manejo y la gestión de los recursos materiales y financieros, la descentralización ha estado en cierta medida supeditada a su disponibilidad muy limitada, debido a las carencias asociadas a factores exógenos más que conocidos por todos y a la necesidad, en algunos casos, de su más justa redistribución y estricto control a nivel de gobierno central.

Con respecto al desarrollo desde el nivel local, la política y la estrategia del país han constituido objetivo principal, desde hace más de seis décadas, en lograr el mayor equilibrio en los niveles de desarrollo de los territorios, lo que ha incidido principalmente en la elevación de los más atrasados y aquellos con los indicadores más desfavorables. Los gobiernos locales trazan sus planes perspectivas y ello les permite conjugarlos con la política y los planes de desarrollo a nivel nacional.

En el propósito de la descentralización, la máxima dirección del país ha brindado un énfasis especial en los últimos años a los procesos de municipalización de importantes actividades: la enseñanza superior, las transmisiones de Televisión, las comunicaciones y otras, a las que se incorporó en su momento el propio Proyecto A21L, a la vez que cada día se insiste más en la elevación de la autonomía económico-financiera para cada municipio.

Contar con una visión global es imprescindible para la acción local y cada una a su propia escala debe posibilitar comprender el sentido que tienen sus acciones y poder resituirlas en el contexto de un proyecto más

global, en el que dichas acciones se insertan. La movilización de la inteligencia resulta, por tanto, más eficaz en la medida en que se inscribe en el marco de un proyecto explícito y definido. La motivación y la estrategia son dos objetivos indisolubles que no se pueden alcanzar por separado.

El éxito del Proyecto pasó en su momento a través de la apropiación. Por consiguiente, fue la reflexión prospectiva, realizada colectivamente, la que al centrarse sobre las amenazas y oportunidades del entorno le dio un contenido que permitió la adjudicación de la estrategia. La apropiación intelectual y práctica constituye un punto de partida obligado, si es que se quiere que la anticipación cristalice en una acción eficaz.

Experiencias obtenidas en el desarrollo del Proyecto

▪ Los datos de que se disponen en algunos casos no están lo suficientemente actualizados; por tanto, resulta imprescindible su actualización y acudir para ello a los principales actores clave, tales como: organismos, instituciones, empresas y otras entidades de producción y servicios fundamentalmente. Se analiza el funcionamiento de las diferentes instalaciones de producción y servicios que inciden en la ciudad y su relación con los gobiernos locales en el proceso de la toma de decisiones, así como su implementación.

▪ El carácter innovador del Proyecto se manifiesta principalmente en su visión estratégica y participativa con todos los factores que intervienen en las transformaciones urbano-ambientales del territorio. Ha permitido aplicar nuevas formas y métodos de trabajo, como la Consulta Urbana y el Trabajo en Grupos, el empleo de técnicas de participación más eficaces para el planeamiento urbano y su implementación, en la elaboración de proyectos demostrativos y la gestión de recursos para su ejecución con las instancias locales e incluso por la colaboración internacional descentralizada.

▪ En Bayamo se evidenció un fortalecimiento apreciable en los procesos participativos al introducirse novedosas prácticas en esa localidad; se destaca la Consulta Urbana, donde participaron 207 personas (figuras 1 y 2).

▪ En la ciudad de Holguín se utilizó un método de encuestas a la población mediante un cuestionario redactado por el equipo local, lo que fue posible por la incorporación y el apoyo constante de un grupo de estudiantes que posteriormente se convirtieron en promotores de los aspectos urbano-ambientales de esa ciudad.



Figuras 1 y 2. Consulta Urbana de Bayamo, 2003.

▪ En Santa Clara se desarrollaron 15 microtalleres con actores clave. Realizaron encuestas a 148 entidades del territorio, entre ellas, 15 iglesias y organizaciones comunitarias, profesionales y no gubernamentales, para dar a conocer el Proyecto, solicitar información y estar al tanto de los principales problemas de estas entidades y de la ciudad. Han desarrollado también varias actividades participativas: programas divulgativos radiales y televisivos, exposiciones, concursos infantiles, así como sesiones de trabajo con las autoridades locales para proporcionarles un mejor conocimiento del Proyecto y su vínculo con la ciudad.

Principales lecciones aprendidas

▪ La principal lección aprendida es la trascendencia de involucrar desde muy temprano a las autoridades locales y actores clave, y mantenerlos motivados para lograr su interés en el desarrollo del Programa.

▪ Los resultados del trabajo dependen, en gran medida, del hecho de contar con un equipo bien coordinado, motivado, capacitado, dinámico y creativo, capaz de hacer frente a los retos que plantean los cambios de estilo y métodos de trabajo en el planeamiento y la gestión urbano-ambiental.

▪ La vinculación del Proyecto con las instituciones y actores que posteriormente introducirán los resultados en la práctica cotidiana resulta un aspecto al que hay que dedicar especial atención. La práctica demuestra que no puede dejarse esto a la espontaneidad.

▪ La experiencia también corrobora que si hay resultados positivos el Proyecto puede crecer y pasar de proyecto piloto a diferentes escalones de replicación y, posteriormente, a la institucionalización de aquellos aspectos que se consideren útiles para ser aplicados en otros lugares.

▪ Es importante trabajar la capacitación de forma estructurada, desde etapas tempranas.

▪ El documentar al máximo las diferentes etapas del proceso posibilita una mayor divulgación y mejor asimilación de experiencias por los propios actores y otras ciudades.

▪ La cooperación internacional y la movilización de fondos requieren de un trabajo sistemático y cons-

tante para aprovechar al máximo las oportunidades que se presentan.

▪ Mejorar la capacidad de producir informes y presentaciones, de redactar y exponer de forma sencilla y sintética, tanto ideas como resultados, con un enfoque flexible y consensuado, permite incidir con mayor eficiencia sobre los actores, los tomadores de decisión y la propia población.

▪ Resulta evidente la importancia de involucrar, motivar y lograr una participación mantenida y efectiva de los “actores clave” para lograr un ciclo permanente de Participación → Resultados → Interés que garantice el éxito del Proyecto.

Institucionalización de resultados de proyectos

Frecuentemente la actividad de “institucionalización” de algo es asumida solamente como la modificación de nombres y relaciones estructurales de las organizaciones de gobierno. La idea de que la institucionalización significa producir un nuevo organigrama, o una forma y estilo de trabajo, resulta demasiado simplista y obviamente errónea. De la misma forma, hay quienes incorrectamente piensan que la institucionalización, especialmente de un proyecto, significa simplemente pasar su equipamiento y la documentación producida a uno u otro departamento o área de trabajo de algún organismo existente.

Para que un verdadero proceso se consolide, resulta necesario que se cumplan estas premisas:

▪ Aceptación del principio basado en *involucrar a los actores principales* en la toma de decisiones, y su establecimiento en la práctica.

▪ Reconocimiento de la importancia clave del enfoque en la *conectividad* entre temas, sectores e instituciones.

▪ Cambio del planeamiento y de coordinación sectorial o funcional hacia una relación entre *temas que interactúan entre sí*.

También hay otros elementos, como las capacidades y experiencias técnicas, que se acumulan mediante un proceso como el de A21L, que se requieren para apoyar las actividades técnicas, tales como: recolección de información, identificación y priorización de temas,

evaluación de planes y propuestas, consultas públicas con los principales actores involucrados, formulación de estrategias, planificación de acciones, diagnóstico y preparación de proyectos, e implementación de estrategias.

La institucionalización trata de realizar un cambio constante y gradual en la comprensión y aceptación que tienen las personas, y las organizaciones a las que estas pertenecen, del enfoque y metodología de A21L y de su aplicación cotidiana en el planeamiento y la gestión medioambiental. Se trata del fortalecimiento de las estructuras institucionales, de conformar nuevas relaciones y desarrollar capacidades para llevar a cabo, de forma rutinaria, las funciones y actividades de apoyo a la gestión que se habían iniciado mediante el proceso del Proyecto.

La apropiación del proceso de A21L enfatiza el cambio de actitudes, la estimulación de nuevas formas de pensar acerca de los temas y problemas, el desarrollo de nuevos enfoques para tareas cotidianas y la creación de una voluntad y determinación para convertir estas innovaciones en cambios perdurables en las prácticas operacionales. Esto evoluciona gradualmente en el tiempo y, desde esta perspectiva, la institucionalización del proceso de A21L se pudo ver como "un proceso dentro de otro proceso".

La institucionalización no es algo que se pueda imponer desde afuera, sino un proceso de asimilación desde adentro. El Proyecto de A21L puede proporcionar estímulo, apoyo y guía, pero el proceso de institucionalización tiene que ser mantenido desde adentro de los grupos y organizaciones de anclaje. Es por ello que del conjunto de actores locales hay que identificar a los que van a fungir como "agentes de cambio".

Personalizar el proceso general y adaptarlo a sus condiciones y circunstancias propias constituye una tarea de cada país, ciudad, instituciones de anclaje, equipos de proyecto, agentes de cambio y actores clave, entre otros. Por lo tanto, para el país se han dado algunas características muy particulares y distintivas que se abordarán en las páginas siguientes.

En Cuba se utiliza con mayor frecuencia el término de institucionalización para definir aquellos procesos que tienen que ver con la "oficialización" de algo o con la posibilidad de ser asumidos por el Estado o Gobierno

central como algo "oficial". En nuestro caso, se puede entender quizás como un proceso de "generalización" de algo, que pueden ser: experiencias, formas de actuar y pensar, formas de gestionar, puntos de vista de algunos asuntos o aspectos, y así sucesivamente.

Se puede expresar que en el contexto cubano *institucionalización* significa un proceso de *absorción e integración de ideas y métodos de trabajo dentro de las instituciones y organismos*, en el que sus conceptos y herramientas son aceptados y asumidos. Es producir un cambio en el pensamiento y la forma en que las autoridades, la población y las organizaciones actúan en un proceso de planeamiento y gestión urbana.

Por lo tanto, institucionalización es:

- Algo que queda...
- Algo que no puede ser impuesto...
- Algo que provoca un cambio de pensamiento y actuación en un grupo de actores...
- A corto plazo tiene que ser novedoso, rápido, exitoso, ejecutado y promovido por grupos pequeños...
- Algo que modifica y perfecciona las ideas y los métodos de trabajo en las instituciones y organismos...

Los cambios que se consideren válidos pueden permanecer si estos se continúan después del fin del Proyecto en las instituciones que tienen estas misiones como parte de su accionar cotidiano, o sea, que lo que en un inicio se consideró como un proyecto de innovación tecnológica, al llegar a su fase final la institucionalización deja de ser una "innovación" y se convierte en una "buena práctica".

Asimismo, a nivel del país, el IPF y la Oficina Nacional de Apoyo al Proyecto han ido asimilando e incorporando algunos aspectos que fueron introducidos por la A21L, tales como: las técnicas de visualización por tarjetas para evaluar situaciones y tomar decisiones, el método sugerido para el trabajo grupal, las habilidades para la formulación de proyectos simples y la gestión de fuentes alternativas de obtención de recursos materiales y financieros, etcétera.

Hoy en día se puede afirmar que algunos de estos aspectos a institucionalizar se han ido generalizando como parte del proceso de trabajo cotidiano, princi-

palmente en las ciudades capitales provinciales y en el resto del Sistema de la Planificación Física y, de esa forma, tareas como la Consulta Urbana de sus planes generales de urbanismo ya se encuentran inscritas en sus planes de trabajo o en proceso para su elaboración y conclusión.

Este Proyecto, a diferencia de otros proyectos de colaboración que no lo contemplaban así, tiene como uno de sus principales resultados o productos a la propia institucionalización de aquellos elementos que se consideren válidos para perfeccionar y mejorar el trabajo cotidiano, como ya se ha expresado.

A partir de las experiencias de los proyectos de A21L desarrollados en las cuatro ciudades cubanas mencionadas, se considera necesario recomendar un conjunto de elementos que pueden ser introducidos y asimilados para perfeccionar el proceso de planeamiento y la gestión urbana en estas ciudades. En consecuencia, se propone la institucionalización de los elementos contenidos en cada uno de los aspectos expresados a continuación (Relatoría del “Taller Nacional de Institucionalización”, 2008):

Consultas urbanas	Consultas públicas. Preparar, organizar, conducir y reportar sus resultados. Documentar todo el proceso
Trabajo grupal	Temas, actores, técnicas, encuentros y propuestas
Monitoreo y evaluación	Indicadores, informes, visitas y reuniones
Capacitación estructurada	Cursos, talleres, eventos y seminarios

Fuente: Oficina Nacional A21L, 2008.

Alrededor de diez años después de este resultado exitoso, la propia Agencia ONU-Hábitat volvió a interesarse en la posibilidad de desarrollar otro proyecto en Cuba, en el que la institución de anclaje sería, al igual que para la A21L, el propio Sistema de la Planificación Física; su nombre: “Nueva Agenda Urbana Cubana (NAUC)”.

A diferencia del anterior, en el que se escogieron ciudades capitales provinciales, para este nuevo proceso

se incluyeron cuatro provincias y 14 asentamientos urbanos, principalmente cabeceras municipales, con la excepción de la ciudad de Guantánamo como capital. El resto son: Remedios, Sagua la Grande, Manicaragua, Placetas y Quemado de Güines de Villa Clara; Aguada de Pasajeros y Cumanayagua de Cienfuegos; Fomento, Cabaigüán y Jatibonico de Sancti Spiritus y Baracoa, Maisí e Imías de Guantánamo (figura 3).



Figura 3. Taller de Inicio, NAUC, 2019.

Este nuevo Proyecto se basa en los contenidos de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en especial lo planteado en el 11, referente a “ciudades y comunidades sostenibles,” y tiene entre sus objetivos los siguientes:

1. Fortalecimiento de las capacidades locales para el planeamiento, la gestión y la administración.
2. Articulación estratégica e instrumentación de planes, programas, acciones, estrategias, instituciones y ciudadanos para el ordenamiento territorial.
3. Impulsar la producción local de materiales de la construcción y tecnologías para responder a los desafíos del hábitat en los territorios.
4. Contribución al fortalecimiento de las competencias municipales.
5. Identificación y aprovechamiento de los recursos culturales y ambientales locales como motor del desarrollo sostenible.
6. Generación de recursos y mejor aprovechamiento de las fuentes de financiamiento a disposición de los gobiernos municipales.

7. Mejora de las herramientas de comunicación y divulgación de los instrumentos de ordenamiento territorial y urbano que contribuyan a la motivación y aprobación de la NAUC.

8. Inclusión de innovación, tecnología, informatización y gestión de conocimiento con una participación activa de las universidades, en función del autoabastecimiento local y el fomento a las exportaciones.

9. Incorporación de mecanismos de participación activa de la ciudadanía.

10. Monitoreo y medición de los avances y los cambios generados a partir de la implementación de la NAUC a nivel local.

Para sincronizar la NAUC y el ODS 11 en el territorio cubano deberán ser articuladas algunas estrategias en una NAUC. Esa agenda integraría los ejes de trabajo de la vivienda, la planificación y el urbanismo, el ordenamiento territorial, las inversiones públicas estratégicas, los servicios, la movilidad y todos los aspectos relacionados al futuro urbano.

Muchas de las acciones que se están llevando a cabo durante el desarrollo de la NAUC se han tomado de las experiencias anteriores de la A21L en cuanto a similares aspectos a institucionalizar, válidos para esta nueva tarea.

Igualmente se han establecido vínculos y alineaciones con otros proyectos que están hoy en desarrollo, aunque son financiados y asesorados por otras agencias de cooperación, tales como: "Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT)", Hábitat 2 y Know Habana, entre otros.

Principales acciones a acometer

- Fortalecer las instituciones nacionales rectoras de la Planificación Física, el urbanismo y el sector de la vivienda, conjuntamente con la capacitación y el perfeccionamiento de las instituciones locales (provinciales y municipales), y empoderarlas con instrumentos innovadores de gestión, planificación y ejecución de políticas, programas y proyectos urbanos.

- Perfeccionar y fortalecer el marco regulatorio relacionado con la planificación, el uso del suelo y el sector de la vivienda para favorecer la ejecución de las direc-

trices nacionales que fomentan la eficacia y el aprovechamiento del uso del suelo y la producción no estatal de viviendas.

- Articular y buscar la simbiosis entre los planes de inversión en infraestructura y los planes de ordenamiento territorial, la expansión urbana y la revitalización de las áreas centrales de las ciudades con la optimización de los recursos disponibles, la mejora del fondo edificado, la disminución de las distancias de movilidad y los costos energéticos.

- Simplificar los trámites administrativos relacionados con la gestión de la tierra, con vistas a estimular y facilitar la liberación del suelo para la urbanización y la construcción de viviendas.

- Coordinar las estrategias de capacitación y fortalecimiento institucional de los gobiernos municipales y provinciales a los procesos de descentralización administrativa y fiscal visualizando el empoderamiento local y el desarrollo del capital humano para planear, gestionar y ejecutar la NAU a nivel territorial.

Consideraciones

La actividad de ordenamiento territorial y urbano anterior a estos proyectos presentaba las insuficiencias siguientes:

- El plan era visto como un fin en sí, como un proceso terminado, listo para aprobar por el gobierno correspondiente, sin elementos de instrumentación.

- Poca experiencia en la gestión urbana, con restringidos vínculos entre la planificación y la implementación.

- Muchas de las metas trazadas eran generalmente poco realistas.

- Débil articulación entre las decisiones descentralizadas y las centralizadas.

- Debilidad de la participación ciudadana durante todo el proceso.

- Regulaciones poco flexibles, así como su relación con políticas de construcción y normas bastante rígidas.

- La mayoría de las soluciones implicaban, fundamentalmente, inversiones.

- Los planificadores físicos eran eminentemente técnicos, no desempeñaban el rol de promotores, negociadores o facilitadores de procesos.

Después de los proyectos se han constatado los logros siguientes:

- Mayor experiencia en la gestión del urbanismo en las localidades.
- Ciertas habilidades para la formulación de proyectos y su financiamiento.
- Desarrollo de prácticas de trabajo grupal, de manera intersectorial y multidisciplinaria.
- Mayor vínculo con los gobernantes y otros actores clave de las ciudades y municipios.
- Mayor incorporación de los criterios de la población en las actividades.
- Introducción de nuevas prácticas de superación y capacitación novedosas para el sistema, entre ellas la “capacitación para capacitadores”.
- Selección de temas y priorización de aspectos dentro de ellos para lograr un proceso con mayor carácter estratégico.
- Aplicación de soluciones sencillas, en ocasiones con los propios recursos locales, que no dependen siempre de grandes inversiones o gastos en divisas.
- Capacidad de hacer análisis críticos de lo logrado y evidenciar causas de lo que no se logró.

Conclusiones

El conjunto de lecciones aprendidas de estos proyectos tienen dos niveles de aplicación: uno local, con experiencias muy propias de cada ciudad o pueblo, y otro nacional, con carácter metodológico, en elementos capaces de ser generalizados y extendidos a todo el territorio nacional.

Estos resultados han dejado “huellas” muy positivas, ya que han ayudado a perfeccionar el pensamiento técnico-urbanístico y generado conocimientos de gran utilidad para el trabajo futuro de los especialistas en materia de ordenamiento territorial y urbanismo de Cuba. ▣

Bibliografía

- ÁLVAREZ, CONCEPCIÓN (2008): *Documento de proceso del Proyecto Agenda 21 Local de Bayamo*, Instituto de Planificación Física, [s. l.].
- OFICINA NACIONAL AGENDA 21 LOCAL (2008): *Relatoría del “Taller Nacional de Institucionalización”*, La Habana, [s. ed.].
- Relatoría del VI Foro Urbano Nacional* (2019): [s. ed.], [s. l.].
- UN-HABITAT (2006): *Evento Mundial Habana 2005: SCP/LA21 Global Meeting*.

Manejo Sostenible de Tierras

Sustainable Land Management

Dayanis Moreno - Boloy
Instituto de Planificación Física

RESUMEN

En las últimas décadas se han realizado innumerables encuentros internacionales, la mayoría dirigidos por las Naciones Unidas, destinados a la preservación de la especie y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Son muchos los esfuerzos realizados por los gobiernos, pero aún se percibe obstáculos para el desarrollo sostenible del mundo. Entre ellos se encuentra el manejo incorrecto de los recursos naturales en la agricultura, identificado por el Gobierno cubano, que se ha propuesto aumentar productos y variedades con un manejo sostenible. Así surgió en 2008 el Programa de Asociación de País, que apoya a los campesinos ofreciendo alternativas para el manejo de sus escasos recursos e incentivos para extender las buenas prácticas de manejo sostenible de tierras.

PALABRAS CLAVE: manejo sostenible de tierras; medios de producción; ordenamiento territorial; Nueva Agenda Urbana.

ABSTRACT

In recent decades countless international meetings have been held, most of them led by the United Nations, aimed at preserving the species and improving the living conditions of the population. Many efforts have been made by governments, but obstacles to the sustainable development of the world are still perceived. Among them is the incorrect management of natural resources in agriculture, identified by the Cuban Government, that has proposed to increase products and varieties with sustainable management. This is how the Country Association Program emerged in 2008, which supports farmers by offering alternatives for the management of their scarce resources and incentives to extend good practices in sustainable land management.

KEYWORDS: sustainable land management; means of production; territorial planning; New Urban Agenda.

Programa de Asociación de País para el Manejo Sostenible de Tierras

Los procesos de degradación de la tierra se encuentran en todo el país, y ello depende, en gran medida, de las variaciones locales en el clima y la topografía, que han determinado tanto los tipos de uso de la tierra aplicados como la vulnerabilidad de los recursos de tierra y agua a la degradación (Proyecto 2, 2001).

El enfrentamiento a esta situación, y como una expresión del Gobierno de Cuba a reducir la vulnerabilidad a la degradación y al cambio climático, se ha desarrollado un Programa Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, aprobado en el 2000 y actualizado en 2008.

El Programa de Asociación de País (CPP-OP 15), en apoyo a la implementación del Programa Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, tiene como propósito mitigar las causas y efectos negati-

vos de la degradación de la tierra sobre la estructura y la integridad funcional de los ecosistemas mediante prácticas de Manejo Sostenible de Tierras (MST), como contribución para mejorar los medios de subsistencia y el bienestar económico de las personas.

El CPP es implementado por el Gobierno de Cuba, representado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) y el Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX), bajo la modalidad de ejecución nacional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), donde la entidad ejecutora es la Agencia de Medio Ambiente.

Promueve los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030 asociados a la protección de los ecosistemas terrestres, el enfrentamiento al cambio climático, la gestión de recursos hídricos, el crecimiento económico, la alimentación, la educación, la equidad de género y el establecimiento de alianzas entre los organismos y entidades estatales y los productores.

Se compone de cinco proyectos a ser ejecutados de manera secuencial:

▪ **Proyecto 1:** Fortalecimiento de capacidades para el planeamiento, toma de decisiones y sistema regulatorio / MST en ecosistemas severamente degradados.

Dirigido a fortalecer las capacidades y los marcos de trabajo para la integración y la cooperación entre los actores a nivel local e institucional que están involucrados en la explotación de los ecosistemas agrícolas productivos. Concluyó en 2015.

▪ **Proyecto 2:** Fortalecimiento de capacidades para la coordinación de la información y los sistemas de monitoreo / MST en áreas con problemas de manejo de recursos hídricos.

Tiene como objetivo desarrollar las capacidades para asegurar el acceso adecuado a la información sobre el MST. En ejecución.

▪ **Proyecto 3:** Fortalecimiento de capacidades para los mecanismos financieros sostenibles / MST en ecosistemas forestales y áreas ganaderas.

Enfocado a la generación de incentivos económicos y nuevos mecanismos financieros para la implementación de medidas de MST en áreas ganaderas y forestales. Comenzó su ejecución en marzo de 2019.

▪ **Proyecto 4:** Validación de los modelos de MST a escala de paisaje.

Dedicado a la validación a nivel de paisaje de los modelos de MST, demostrados a nivel local en los tres proyectos previos. En proceso de formulación.

▪ **Proyecto 5:** Coordinación, monitoreo y evaluación del CPP en Cuba.

Tiene como objetivo crear un sistema de monitoreo y evaluación para el seguimiento del CPP en Cuba. Transversal a todos los proyectos, por lo que se encuentra en funcionamiento desde su primer año.

Los cinco proyectos poseen, de manera combinada, acciones a nivel nacional para el fortalecimiento de capacidades que posibiliten la implementación del

MST, y demostraciones en las áreas de intervención establecidas en la Llanura Sur-Occidental de Pinar del Río, Llanura Habana-Matanzas, Macizo de Guamuhaya, Cuenca del Cauto, Cuenca de Guantánamo-Guaso y franja costera sur Guantánamo-Maisí.

Los sitios seleccionados incluyen los modelos principales de organización y tenencia de la tierra que prevalecen en Cuba: Cooperativas de Créditos y Servicios (CCS), quienes trabajan sobre una base individual de la tierra de la que tienen títulos; Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA), que constituyen una forma colectiva de propiedad social, en la que los campesinos unen sus tierras y los demás medios de producción; y Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC), quienes laboran colectivamente en tierras de propiedad estatal y en fincas de empresas estatales socialistas.

Como resultado del trabajo de sinergia y replicación de los conceptos de MST en el territorio nacional se aprecia una incorporación del MST en aquellas provincias no pertenecientes a las áreas de intervención del CPP.

Reconocimiento de áreas bajo Manejo Sostenible de Tierras

Para promover el manejo sostenible de los recursos naturales, teniendo en cuenta la capacidad de los ecosistemas de continuar prestando bienes y servicios ambientales, se otorgan categorías de:

1. Iniciada en el MST.
2. Avanzada en el MST.
3. Con MST.

Estas se encuentran establecidas en la Resolución 6/2017 de la Agencia de Medio Ambiente, y están vinculadas a la erradicación de los factores antrópicos que han generado la degradación de la tierra. Su reconocimiento tiene como objetivos:

▪ Incentivar los progresos en la esfera agropecuaria y forestal a través de la mejora continua del desempeño productivo y ambiental de las entidades involucradas, y de esta manera contribuir a la solución de los principales problemas ambientales y socio-económicos del país sobre bases sostenibles.

- Contribuir al mejoramiento de los productos y servicios que comercializan las entidades agropecuarias y forestales del país, y de la seguridad alimentaria de la población a través de producciones abundantes y de calidad.
- Promover el cumplimiento de la legislación ambiental y las normas técnicas vigentes como requisito básico para alcanzar metas superiores.
- Contribuir a los objetivos antes mencionados, así como a los compromisos contraídos por Cuba con la protección del medio ambiente global.

Mediante el reconocimiento se acredita la condición de haber cumplido los requisitos para la obtención de la categoría de MST de que se trate, como requerimiento previo para acceder a los incentivos morales y económicos establecidos en el país en relación con aquellas tierras de uso agropecuario y forestal que aplican prácticas de MST, cualquiera que sea su régimen de propiedad y tenencia.

Mecanismos establecidos para otorgar el reconocimiento

La solicitud de reconocimiento la presentan las personas tenentes de tierras, ya sea en concepto de propiedad estatal, cooperativa o privada, o usufructuarios, al Grupo Territorial del CPP, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en la Resolución 6/2017.

Una vez aprobada la solicitud por el Grupo Territorial, se envía la documentación al Grupo de Expertos Evaluadores del CPP (integrado por especialistas de diversas instituciones nacionales), quienes visitan el lugar para emitir criterios sobre el cumplimiento del Plan de MST y la conveniencia o no de otorgar el reconocimiento (figura 1).

El Grupo de Expertos Evaluadores le presenta al director del CPP un informe técnico con los resultados de la visita y posteriormente se presenta a la presidencia de la Agencia de Medio Ambiente para emitir la Resolución del reconocimiento.



Figura 1. Finca Tierra Brava. Plantación de guanábanas. Fuente: Imagen tomada en la visita técnica realizada en noviembre de 2017.

Sitios con categorías de Manejo Sostenible de Tierras

En 2017 se comenzó a reconocer sitios que implementaban los principios de MST con resultados favorables en el mejoramiento y rendimiento de los recursos agua y suelo. Los primeros en ser reconocidos bajo la categoría de Iniciados en el MST fueron la UBPC Eliomar Noa (Guantánamo), la Finca Tierra Brava y la CCS Niceto Pérez (Pinar del Río).

En 2018 se reafirmaron las provincias de Pinar del Río y Guantánamo, al ser nuevamente reconocidas la CPA Roberto Amarán, la Finca Los Moros y la CCS Enrique Campos respectivamente, con categoría de Iniciados. Ese año se incorporó Camagüey con la UBPC Victoria (figura 2).

En 2019 fueron reconocidos como Iniciados la Finca Los Bárzagas, la CCS Mariana Grajales (Guantánamo), la Finca El Alacrán, la CCS Camilo Cienfuegos (Camagüey), la Finca Cayo Piedra, la CCS José Martí (Matanzas), la Finca El Cascajal y la CCS Lenin (Pinar del Río). Además, se otorgó por vez primera la categoría de Avanzada a la Finca Tierra Brava, de la CCS Niceto Pérez en Los Palacios (Pinar del Río), la que con solo dos años de alcanzar su categoría de Iniciado aumentó el rendimiento de sus cultivos, la calidad

de los suelos, el aprovechamiento al máximo de las precipitaciones y el manejo eficaz del recurso agua, y comercializa sus productos cosechados en un punto de venta establecido en el pueblo de Los Palacios.



Figura 2. Entrega de reconocimientos en 2018.

Fuente: Imagen del CPP-OP 15.

Resultados alcanzados desde el ordenamiento territorial

Con el Proyecto 1 del CPP, el Sistema de la Planificación Física tuvo una participación directa capacitando a los especialistas de todas las escalas de planeamiento e incorporando las consideraciones de MST en los instrumentos de ordenamiento territorial.

Se elaboró el Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial, instrumento de planeamiento con una visión estratégica a largo plazo que ofrece propuestas integrales de ordenamiento de las estructuras territoriales de carácter socio-económico, político-administrativo y ambiental. Este documento, aprobado por el Consejo de Ministros en 2018, incorpora la política: "Potenciar el uso eficiente y sostenible del suelo agrícola, según su agroproductividad y disponibilidad de agua; promover la recuperación de los suelos afectados por procesos dañinos".

Otros instrumentos realizados en el marco del Proyecto 1 y que incorporan estas consideraciones son el Esquema de Ordenamiento Territorial de los Macizos Montañosos (actualizado y aprobado por el Consejo de Ministros en 2019), Esquemas

de Ordenamiento de las Cuencas Hidrográficas, planes provinciales y municipales de ordenamiento territorial, y el Plan de Ordenamiento de la Zona Especial de Desarrollo Mariel.

Como novedades del planeamiento físico en el CPP se realizaron planes parciales a escalas de paisaje en la franja costera sur de Guantánamo y un diagnóstico ambiental de la Llanura Sur-Occidental de Pinar del Río. Igualmente se elaboró un instructivo técnico que permitió el ordenamiento de sitios demostrativos recuperando así la escala de análisis local.

Como integrantes del Grupo de Expertos Evaluadores para el reconocimiento de categorías de MST a los sitios que lo solicitan, se analizaron los expedientes de los sitios y se visitó el terreno para verificar el cumplimiento de los planes de manejo para su posterior reconocimiento.

Programa de Asociación de País para el Manejo Sostenible de Tierras y la Nueva Agenda Urbana

En varios de sus párrafos, la Nueva Agenda Urbana (NAU) se pronuncia a favor del desarrollo sostenible, mejorar la salud y el bienestar humanos, fomentar la resiliencia, proteger el medio ambiente y favorecer un crecimiento económico inclusivo y sostenible.

Entre sus principios se encuentran "garantizar la sostenibilidad del medio ambiente promoviendo el uso de la energía no contaminante, el uso sostenible de la tierra y los recursos en el desarrollo urbano, y la adopción de estilos de vida saludables en armonía con la naturaleza, alentando modalidades de consumo y producción sostenibles, protegiendo los ecosistemas y la diversidad biológica, fortaleciendo la resiliencia urbana, reduciendo los riesgos de desastre y poniendo en práctica medidas de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos" (Naciones Unidas, 2017).

Sus compromisos están dirigidos a prestar apoyo a los sistemas territoriales con la ordenación y el uso sostenible de los recursos naturales y la tierra; preservar y promover la función social y ecológica de las tierras; y fomentar soluciones basadas en los ecosistemas para garantizar pautas de consumo, producción y gestión sostenible de los recursos prestando especial

atención a la gestión racional desde el punto de vista ambiental y la reducción al mínimo de todos los desechos y productos químicos peligrosos.

Es así que el Programa de Asociación de País y la NAU apoyan de conjunto:

- La aplicación de políticas y planes de ordenamiento territorial integrados, policéntricos y equilibrados, y la mejora de los sistemas de seguridad alimentaria y nutrición apoyando la producción agropecuaria, así como el consumo responsable, local y sostenible, y las interacciones sociales para contribuir a la sostenibilidad y la seguridad alimentaria.
- El ordenamiento territorial y urbano integrado, sobre la base de los principios de equidad, el uso eficaz y sostenible de la tierra, y los recursos naturales.
- La coordinación de las políticas alimentarias con las políticas relativas a la energía, el agua, la salud, el transporte y los desechos manteniendo la diversidad genética de las semillas, reduciendo el uso de productos químicos peligrosos y aplicando otras políticas en las zonas urbanas para maximizar la eficiencia y reducir al mínimo los desechos. ▣

Bibliografía

- COLECTIVO DE AUTORES (2011): *Manual de procedimientos para el Manejo Sostenible de Tierras*, Ed. CIGEA, La Habana.
- COLECTIVO DE AUTORES (2015-a): *Manejo Sostenible de Tierras, experiencias y desafíos*, Informe final del Proyecto 1, área de intervención en Pinar del Río, PIMS 3806, [s. ed.], [s. l.].
- COLECTIVO DE AUTORES (2015-b): *Manejo Sostenible de Tierras, experiencias y desafíos*, Informe final del Proyecto 1, PIMS 3806, [s. ed.], [s. l.].
- INSTITUTO DE PLANIFICACIÓN FÍSICA (2013): *Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial. Modelo de ordenamiento territorial y determinaciones para el desarrollo al 2030*, [s. ed.], [s. l.].
- NACIONES UNIDAS (2017): *Nueva Agenda Urbana-Hábitat III*, revisado el 11 de mayo de 2020, en: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- Programa de Asociación de País, apoyo al Programa Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía*, CPP-OP 15 Cuba, Proyecto 2, [s. ed.], [s. a.].
- Resolución 6. "Reconocimiento de Manejo Sostenible de Tierras"*, Protocolo de Disposiciones Jurídicas de la Agencia de Medio Ambiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, 24 de marzo de 2017, [s. ed.], [s. l.].

Cuba, Constitución y vivienda adecuada

Cuba, its Constitution and adequate housing

Santiago Herrera - Linares
Dirección General de la Vivienda
Ministerio de la Construcción

RESUMEN

Teniendo en cuenta que la nueva Constitución cubana modificó el artículo referido a la vivienda, incluyendo en ella la vivienda adecuada como un derecho, brevemente se hace una incursión en el concepto y su regulación actual en Cuba. Hace reseña de antecedentes legales en la Ley de Reforma Urbana y la Ley General de la Vivienda, y logra sintetizar pautas en el desarrollo del concepto.

PALABRAS CLAVE: Ley General de la Vivienda; Planificación Física; vivienda adecuada; Constitución de Cuba; ONU-Hábitat; Nueva Agenda Urbana.

ABSTRACT

Bearing in mind that the new Cuban Constitution modified the article referring to housing, including in it adequate housing as a right, briefly an incursion is made in the concept and its current regulation in Cuba. It reviews legal background in the Laws of Urban Reform and the General Law of Housing, and manages to synthesize guidelines in the development of the concept.

KEYWORDS: General Law of Housing; Physical Planning; adequate housing; Constitution of Cuba; UN-Habitat; New Urban Agenda.

A modo de introducción

En las últimas décadas se puso en boga en el mundo el término tenencia segura de la vivienda, que el autor asume como la garantía en el derecho a una vivienda adecuada con respaldo legal en las disposiciones vigentes en el país que garanticen su uso, disfrute y disposición, según su estatus, y consiguientemente la seguridad en la vida y dignidad de quienes la poseen, de forma que las personas con esa célula material básica del ser humano aseguren el conjunto de sus derechos.

Es indudable que el desarrollo de la Humanidad, específicamente económico, tecnológico y también socio-político, ha permitido una evolución en el concepto de los derechos humanos. La vivienda se fue colocando en la mira del derecho internacional para bien de los pueblos. Se ha configurado ya un sistema conceptual que permite enfocar, estudiar y concebir el trabajo, diseño y planificación de la vivienda y el hábitat en correspondencia con lo consensuado a nivel internacional. La realidad de cada país y la voluntad política siempre serán determinantes.

Se pretende que a partir de la aprobación de la nueva *Constitución de la República de Cuba*, ratificada en referendo constitucional el 24 de febrero de 2019, el concepto de vivienda adecuada pasa de ser técnico al diseño constitucional del país y se hará popular. La vivienda ha sido en la Cuba revolucionaria un tema de prioridad, pero a partir de resolver a inicios de la Revolución la especulación, el desalojo y los altos alquileres, y asegurar que casi el 90 % de las familias cubanas fuesen propietarios de su vivienda se abrió el desafío del futuro, de resolver el déficit habitacional en el país.

Por otra parte, en el Plan de Acción Nacional (PAN) para la implementación de la Nueva Agenda Urbana (NAU) se establece como uno de sus ejes estratégicos el de Vivienda con cuatro (4) Líneas de Trabajo (LT): LT-13. Reducir el déficit de viviendas; LT-14. Diversificar la oferta de viviendas para adaptarla a los cambios socio-económicos; LT-15. Promover la rehabilitación del parque de viviendas y LT-16. Mejorar los asentamientos y viviendas precarios, lo que unido al eje estratégico Legislación con la LT-4. Fortalecer el marco normativo integral que cubra las diferentes

etapas y escalas del proceso de desarrollo urbano-territorial favorece la solución al desafío que representa hoy para el país la garantía de una vivienda adecuada.

Este material es un acercamiento desde lo legal a la vivienda adecuada como concepto y a las regulaciones sobre ella en Cuba. También la política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021 tiene en cuenta lo asociado a la vivienda en 19 de los "Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021".¹

Se hará un recorrido por varios instrumentos: la *Constitución de la República de Cuba*, los Lineamientos, el PAN para implementar la NAU, la Política de la Vivienda, la Ley General de la Vivienda, entre otros, todos dirigidos a solucionar el problema de la vivienda en el país.

Según datos del Ministerio de la Construcción, incluidos en el documento "Política de la Vivienda", durante los años de Revolución se han construido un total de 2 millones 568 mil 267 viviendas; existen 115 mil bohíos menos que antes de 1959, solo el 5,5 % del fondo habitacional se encuentra en condiciones precarias y el 3 % tienen piso de tierra, lo que representa el 60 % menos del que existía.

El fondo habitacional del país, según la misma fuente, es de 3 millones 824 mil 861 viviendas, calculado a partir de los resultados del Censo de Población y Viviendas de 2012 y el sistemático cálculo de la evolución del fondo con cierre junio de 2017 que realiza el Ministerio de la Construcción. El 39 % se encuentran en regular y mal estado técnico. Por tipologías, son de tipo I (techos de hormigón) el 51 %, un millón 956 mil 329 viviendas, y el 49 %, un millón 868 mil 532, son edificaciones de cubierta ligera.

¹ "Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021" es uno de los documentos del 7mo. Congreso del Partido Comunista de Cuba aprobados en el III Pleno del Comité Central el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional el 1 de junio de 2017.

En el fondo precario existen 9 mil 823 cuarterías y ciudadelas con 84 mil 452 viviendas, 117 mil 775 con pisos de tierra, y se han contabilizado 854 edificios críticos; de estos, 696 en la capital con 6 mil 960 apartamentos, con un total estimado de 849 mil 753 personas afectadas. Por su ubicación geográfica, el 76 % se encuentran en asentamientos urbanos, 2 millones 911 mil 959, y el resto en zonas rurales.

Algunos antecedentes

Al promulgarse la Ley de Reforma Urbana, el 14 de octubre de 1960, las familias que ocupaban viviendas pagando un alquiler se convirtieron en sus propietarios abonando la misma mensualidad, que ya era módico por la Ley que en 1959 redujo los alquileres por cierta cantidad de años.

Posteriormente, una amplia regulación administrativa implementaba sus disposiciones, todas encaminadas a la preservación de la vivienda con un fin habitacional distanciada del mercado.

La Ley de Reforma Urbana fue una solución radical al problema más acuciante de la tenencia de la vivienda en Cuba y hoy sigue siendo un punto trascendente de la agenda urbana mundial y de los objetivos de desarrollo del milenio: la seguridad jurídica sobre la vivienda y ciudades y comunidades sostenibles.²

El destacado jurista cubano Juan Vega Vega,³ estudio del tema de la Reforma Urbana, en la que trabajó desde su elaboración hasta el final de la implementación de esa legislación, hizo diversos estudios sobre el impacto de aquella ley. Con las leyes generales

² El Objetivo 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible prevé "lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles". Puede verse en la publicación de estos por la Oficina de la Coordinadora Residente. Para la Web: www.onu.org/cu

³ Juan Vega Vega fue fundador, vicepresidente y director ejecutivo del Consejo Superior de Reforma Urbana. Su último artículo sobre el tema lo publicó en el folleto "Ley de Reforma Urbana. 40 Aniversario", editado por el Instituto Nacional de la Vivienda de Cuba, La Habana, 2000, en archivo de la Dirección de Asuntos Legales de la Vivienda, Ministerio de la Construcción.

de la Vivienda solo hubo perfeccionamiento y actualización a los nuevos escenarios. Nada es estático. Para investigadores y estudiantes debe ser un referente de legislación revolucionaria.

A partir de la Ley de Reforma Urbana se aprobaron e implementaron sucesivas modificaciones, incluso institucionales, sobre todo complementarias a las disposiciones de esta ley. La propiedad personal sobre la vivienda estuvo muy presente en todas ellas. También el espíritu de defender estatalmente la tendencia a debilitar los logros que en la seguridad de la tenencia de la vivienda estaba otorgando la Revolución desde sus inicios.

La tenencia segura de la vivienda se ha garantizado en Cuba desde el triunfo mismo de la Revolución —cuando puso fin a los desalojos y a los precios exorbitantes y explotadores de los que vivían de la renta y la especulación inmobiliaria—, los planes constructivos del Estado y el estímulo, según las posibilidades del país, a la construcción por esfuerzo propio de la población y vías cooperativas. Ello ha asegurado que en Cuba el ciudadano con cualquier estatus sobre la vivienda no tema a nada. Sabe que tiene la protección del Estado, de las leyes y las instancias donde reclamar y hacer valer los derechos que algún ente pretenda desconocer. Eso es tenencia segura.

Vivienda adecuada en la legislación cubana

La actual Ley General de la Vivienda ha sufrido repetidas y profundas modificaciones. En breve tiempo se han hecho todas las modificaciones que el entorno social y político del país ha exigido. Primero, las restricciones que fueron necesarias y el enfrentamiento a las ilegalidades, luego la flexibilización cuando se consideró posible. Los recientes decretos-leyes han implementado nuevas decisiones relacionadas con:

- a) Supresión de limitaciones en la transmisión de la propiedad de las viviendas entre personas naturales y por herencia.
- b) Derecho de las personas a decidir sobre sus bienes, incluida la vivienda, antes de emigrar del país.
- c) Arrendamiento de viviendas, habitaciones y espacios sin restricciones.
- d) Cambios en la estructura y funciones del sistema organizativo gubernamental para el cumplimiento y control de la política sobre la vivienda en el país,

a partir de extinguir el Instituto Nacional de la Vivienda y reasignar sus funciones a otros organismos, especialmente las que siendo afines a estos le fueron asignadas al referido Instituto en los últimos tres quinquenios, que eran de enfrentamiento al quebrantamiento de la legislación restrictiva que el país estimó necesario aplicar.

e) Adecuación a las nuevas políticas.

Los últimos cambios institucionales temáticamente se pudieran resumir en:

- a) Las funciones sobre licencias de construcción, certificados de habitable, entrega de terrenos, reclamaciones, litigios en relación con el derecho perpetuo de superficie y algunos trámites afines a estos temas se transfirieron al Sistema de la Planificación Física.
- b) Algunos litigios se asumieron por los tribunales.
- c) Los organismos asumen las obligaciones y trámites relacionados con el cumplimiento del régimen de las viviendas vinculadas y medios básicos.
- d) La Dirección Metodológica del Arrendamiento se transfirió al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, y las direcciones municipales tramitan y autorizan su ejercicio por los propietarios.

En ese entorno se sostienen algunas ideas, o más bien un esquema de pensamiento, para un nuevo enfoque legislativo y político sobre la vivienda que articule la aspiración de Fidel, la política revolucionaria hasta hoy y su actualización necesaria. Se tienen determinadas premisas que son públicas y visibles:

- a) Los cambios introducidos en la Ley General de la Vivienda y la necesidad de integridad de la política de la vivienda.
- b) "Los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021".
- c) La experiencia en la aplicación de decisiones en la flexibilización de los trámites legales y de la construcción por esfuerzo propio.
- d) Problemas sociales ligados al déficit habitacional.
- e) Perfeccionamiento del modelo económico del país, que hace atinado valorar diversos enfoques tradicionales del Sistema de la Vivienda creado por la Ley General de la Vivienda.
- f) Voluntad de concretar legislativamente lo que ha resultado necesario en función de la racionalidad e integridad de una nueva legislación inmobiliaria.

- g) Principios básicos que han sostenido el derecho a la vivienda en Cuba desde la Ley de Reforma Urbana.
- h) Complejidad económica y social que impone una integralidad en el diseño legal futuro de esta materia.
- i) Racionalidad y sostenibilidad económica en la solución del problema habitacional.
- j) Creación de amplios y efectivos métodos facilitadores de la gestión política y gubernamental, especialmente en lo local.
- k) Vínculo orgánico necesario entre urbanismo, hábitat y vivienda.
- l) Necesidad de mantener la política inversionista del Estado separado de cualquier organismo constructor.

A finales de 2018 se aprobó la Política de la Vivienda en Cuba, que a su vez se sometió a debate en la Asamblea Nacional del Poder Popular. La referida política refiere que:⁴

«El fondo habitacional de nuestro país es de 3 millones 824 mil 861 viviendas, actualizado por el Censo de Población y Viviendas de 2012, y la evolución del fondo con cierre en junio de 2017.

»El 39 % se encuentran en regular y mal estado técnico. De tipología I el 51 %, un millón 956 mil 329 viviendas, y el 49 %, un millón 868 mil 532, con cubierta ligera.

»En el fondo precario existen 9 mil 823 cuarterías y ciudadelas, con 84 mil 452 viviendas, 117 mil 775 con pisos de tierra, y se han contabilizado 854 edificios críticos; de ellos, 696 en la capital, con 6 mil 960 apartamentos, con un total estimado de 849 mil 753 personas afectadas.

»Por su ubicación geográfica, el 76 % se encuentran en asentamientos urbanos, 2 millones 911 mil 959, y el resto en zonas rurales».

El documento aprobado parte de las consideraciones siguientes:

- a) Situación actual del fondo habitacional del país, su caracterización, nivel de deterioro y déficit.
- b) Conformar la estrategia para, en primer lugar, detener el deterioro y posteriormente su recuperación y solución total.

⁴ Información tomada de la Política de la Vivienda en Cuba, en archivo de la Dirección General de la Vivienda, Ministerio de la Construcción.

Se valoró, además, la demanda de capacidad constructiva necesaria, las inversiones a realizar, la fuerza de trabajo en diferentes variantes y los sistemas constructivos.

En la actualidad adquiere una notoria importancia el tema de la nueva Constitución, aprobada en la Asamblea Nacional del Poder Popular en diciembre de 2018, y en este caso lo relacionado con la vivienda adecuada, término que viene a continuar perfeccionando lo conceptual dentro de la institucionalidad cubana en relación con la vivienda y el hábitat.

En la nueva Constitución el artículo sobre la vivienda incluye el término vivienda adecuada, expresión a la que se hizo referencia anteriormente, pero que merece profundizarse. El artículo 71 tiene la redacción siguiente:

«Se reconoce a todas las personas el derecho a una vivienda adecuada y a un hábitat seguro y saludable.

»El Estado hace efectivo este derecho mediante programas de construcción, rehabilitación y conservación de viviendas, con la participación de entidades y la población, en correspondencia con las políticas públicas, las normas del ordenamiento territorial y urbano, y las leyes».⁵

Vivienda adecuada en el marco internacional

En la visión de la ONU, una vivienda adecuada implica:

- a) Seguridad jurídica en la tenencia, es decir, vivir en un sitio sin miedo a ser desalojado o a recibir amenazas indebidas o inesperadas.
- b) Acceso a servicios, bienes públicos e infraestructura, tales como: energía eléctrica, saneamiento y recogida de basura.
- c) Acceso a bienes ambientales, tales como: tierra y agua, y a un medio ambiente equilibrado.
- d) Vivienda a un precio accesible o con subsidios o financiaciones que garanticen costes compatibles con los niveles de ingresos.

⁵ Ver en *Constitución de la República de Cuba* texto de la nueva carta magna publicado en formato de tabloide previo al referendo constitucional del 24 de febrero de 2019, fecha en que se somete a ratificación por los ciudadanos. Impreso por la Empresa de Artes Gráficas "Federico Engels", La Habana, enero de 2019.

e) Buenas condiciones de habitabilidad respetando un tamaño mínimo, con protección frente al frío, calor, lluvia, viento u otras amenazas a la salud, riesgos estructurales y sensibilidad a enfermedades.

f) Acceso preferente a la vivienda para grupos en situación de vulnerabilidad o discriminación.

g) Ubicación adecuada, con acceso a médicos y hospitales, escuelas, guarderías y transporte, en áreas urbanas o rurales.

h) Adecuación cultural construida con materiales, estructuras y disposición espacial que viabilicen la expresión cultural y la diversidad de los distintos individuos y grupos.⁶

Como se observa de su lectura, son principios. El objetivo de la Relatoría Especial de la Organización de las Naciones Unidas es uniformar el enfoque para las políticas públicas de cada Estado en relación con la vivienda. Obviamente, se conoce que es la voluntad política de los gobiernos la que determina el logro o no de estos principios, el lugar que en el sistema socio-económico de las naciones ocupan los derechos humanos. El de la vivienda es de los básicos. Nadie vive sin vivienda. Puede existir, pero sin una vivienda adecuada los demás derechos carecen de su ABC.

La contemporaneidad en este concepto avanzado sobre la vivienda y el hábitat por el que deben trabajar los gobiernos comienza con la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, que tuvo lugar en Vancouver, Canadá, en 1976. En esta conferencia la comunidad mundial aprobó un programa para el desarrollo de los asentamientos humanos.

Ya para 1996, en el criterio de los participantes en la Segunda Conferencia, se consideró que: "Desde entonces se han producido cambios notables en las circunstancias demográficas, sociales, políticas, ambientales y económicas que repercuten en el pano-

rama estratégico. Esos cambios han llevado a muchos gobiernos a adoptar y promover políticas que propicien la acción individual, familiar, comunitaria y del sector privado encaminadas a mejorar las condiciones de los asentamientos humanos. No obstante, se calcula que al menos mil millones de personas carecen aún de una vivienda adecuada y viven en condiciones inadmisibles de pobreza, principalmente en los países en desarrollo".⁷

Precisamente, en 1996 se celebró la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Hábitat 2,⁸ en Estambul, Turquía. En esta conferencia se aprobó el Programa de Hábitat y la Declaración de Estambul, y en ella, además, los participantes se comprometieron con los objetivos de lograr una vivienda adecuada para todos y asentamientos humanos sostenibles.

En 2001, la Asamblea General convirtió la Comisión para los Asentamientos Humanos y su Secretaría en el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), que tiene su sede en Nairobi, Kenia. Es un órgano de la Asamblea General que se encarga de coordinar las actividades relacionadas con asentamientos humanos dentro del sistema de la ONU y facilitar el intercambio de información mundial sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible. Da asesoramiento político y técnico en el tema a los Estados miembros. En esta Cumbre la delegación cubana fue encabezada por el Comandante en Jefe Fidel Castro.

En la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos el primer punto expresa:

1. "Nosotros, los jefes de Estado y de Gobierno, y las delegaciones oficiales de los países reunidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat 2), celebrada en Estambul, Turquía, del 3 al 14 de junio de 1996, aprovechamos

⁶ Informe de la Relatoría Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida apropiado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. Consejo de Derechos Humanos, 25º período de sesiones. Tema 3 de la agenda: Promoción y protección de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Raquel Rolnik, en www.direitoamoradia.org. 2016

⁷ Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Hábitat 2. Texto citado en el PAN.

⁸ Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Hábitat 2, realizada entre el 3 y el 14 de junio de 1996, Estambul, Turquía. Aprobó el Programa de Hábitat y la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos, en la 18ª sesión plenaria, el 14 de junio de 1996.

la oportunidad de hacer nuestros los objetivos universales de **garantizar una vivienda adecuada para todos y de lograr que los asentamientos humanos sean más seguros, salubres, habitables, equitativos, sostenibles y productivos**. Nuestras deliberaciones sobre los dos temas principales de la Conferencia —la vivienda adecuada para todos y el desarrollo de los asentamientos humanos sostenible en un mundo en proceso de urbanización— se han inspirado en la Carta de las Naciones Unidas y vienen a reafirmar los lazos de solidaridad existentes y forjar nuevos lazos para una acción solidaria en los planos local, nacional e internacional, a fin de mejorar el entorno en que vivimos. Nos comprometemos a respetar los objetivos, principios y recomendaciones contenidos en el Programa de Hábitat y prometemos ayudarnos mutuamente para hacerlos realidad”.

En el punto 8 de la citada Declaración los representantes de los gobiernos expresan:

8. “Reafirmamos nuestra voluntad de lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una vivienda adecuada, como se ha previsto en los instrumentos de derecho internacional. A tal fin, solicitaremos la activa participación de nuestros copartícipes de los sectores público y privado, y de las organizaciones no gubernamentales, a todos los niveles, para brindar a las personas y a sus familias garantías jurídicas con respecto a la tenencia, la protección frente a la discriminación y la igualdad de acceso a una vivienda asequible y adecuada”.

El Programa de Hábitat, en su preámbulo, define los objetivos centrales alrededor de la Cumbre al expresar en sus numerales:

2. “El objetivo de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat 2) es tratar dos temas de igual importancia a escala mundial: vivienda adecuada para todos y desarrollo de los asentamientos humanos sostenible en un mundo en proceso de urbanización. El ser humano es el elemento central del desarrollo sostenible, que incluye vivienda adecuada para todos y asentamientos humanos sostenibles, y tiene derecho a llevar una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”.

3. “En relación con el primer tema, gran parte de la población mundial carece de vivienda y de servicios

de saneamiento, particularmente en los países en desarrollo. Reconocemos que el acceso a una vivienda segura y salubre, y a los servicios básicos es indispensable para el bienestar físico, psicológico, social y económico del ser humano, y debe ser parte fundamental de las medidas urgentes en favor de los más de mil millones de personas que no viven en condiciones decentes. El objetivo es conseguir que todas las personas dispongan de una vivienda adecuada, especialmente los pobres de las ciudades y el campo que carecen de ella, mediante un criterio que favorezca el desarrollo y la mejora de la vivienda sin perjudicar el medio ambiente”.

4. “En cuanto al segundo tema, el desarrollo de los asentamientos humanos sostenible combina el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente respetando plenamente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, inclusive el derecho al desarrollo, y ofrece los medios para lograr un mundo más estable y pacífico, fundado en una visión ética y espiritual. La democracia, el respeto de los derechos humanos, la transparencia, la representatividad y la rendición de cuentas en la gestión pública y la administración en todos los sectores de la sociedad, así como la participación efectiva de la sociedad civil son pilares indispensables para el logro del desarrollo sostenible. La falta de desarrollo y la gran extensión de la pobreza absoluta pueden inhibir el goce pleno y efectivo de los derechos humanos, y debilitan la democracia frágil y la participación popular. No obstante, no cabe invocar ninguna de esas causas para justificar la violación de los derechos y las libertades fundamentales”.

Reflexiones necesarias

En estos párrafos está el marco para conceptualizar la vivienda adecuada. Estos principios están implícitos en una norma jurídica del extinto Instituto Nacional de la Vivienda, la Resolución 8,⁹ que se emitió para “... establecer un conjunto de premisas y requisitos a tener en cuenta por los organismos, entidades inversionistas y constructores de viviendas, así como por la población a los efectos de determinar ante las distin-

⁹ Resolución 8, de 17 de enero de 1996, del presidente del Instituto Nacional de la Vivienda, publicada en la Gaceta Oficial Ordinaria 7, de 8 de marzo de 1996.

tas alternativas en la utilización de materiales, recursos, métodos y otras acciones para la solución paulatina y creciente de nuestro déficit de viviendas; las características técnico-constructivas y de habilidad que, como mínimo, deben exigirse para evitar que se construyan y categoricen como viviendas aquellas que no tengan los requisitos y elementos indispensables, y ocasionen interpretaciones incorrectas en la solución de los problemas habitacionales, se deformen los registros estadísticos o se creen situaciones jurídicas insolubles para la legalización de lo construido.

Su utilidad técnico-constructiva y legal es muy importante. Es una herramienta para diseñadores, proyectistas, inversionistas y constructores. Es referencia necesaria, además de obligatoria, para ellos. Pudiera ser mucho más amplia, pero es incuestionable su trascendencia. Incluso en lo histórico, se adelanta unos meses a la Declaración de la Cumbre de Estambul, donde toma un perfil universal y amplio el concepto de la vivienda adecuada.

Aun cuando el tiempo de vigencia pudiera justificar su perfeccionamiento, y teniendo en cuenta lo importante en estos momentos de la implementación de la nueva Constitución cubana, se reproducen sus apartados literalmente:

«**Primero:** Definir los requisitos técnico-constructivos y de habitabilidad mínimos e imprescindibles para declarar una vivienda como adecuada y sin perjuicio del cumplimiento de las regulaciones y disposiciones urbanísticas establecidas al respecto.

»**Segundo:** Los aspectos a considerar para clasificar una vivienda como **mínima adecuada** serán los siguientes:

- a) Superficie útil.
- b) Número de locales.
- c) Requisitos higiénico-sanitarios.
- d) Características técnico-constructivas y requisitos de seguridad.
- e) Independencia.

»**Tercero:** La superficie útil de esta tipología de vivienda deberá ser como mínimo de 25 m² permitiéndose una tolerancia de hasta un 10 % para los casos de edificaciones remodeladas, divididas o ampliadas, así como en las viviendas denominadas hoteleras.

»**Cuarto:** La composición mínima de estas viviendas será de un local habitable donde pudieran realizarse las funciones de estar, comer y dormir, y dos locales

auxiliares para servicio sanitario y cocina. Es admisible la integración de esta última al local habitable siempre que cuente con ventilación e iluminación propias.

»**Quinto:** A los efectos de esta Resolución se definirá como local habitable el destinado a las funciones de estar, comer y dormir, y como local auxiliar los destinados a la cocina, servicios sanitarios, clóset o alacena, pasillos cubiertos, portal, terraza, patios de servicio cubiertos y balcón.

»**Sexto:** Los locales contarán con ventilación e iluminación del exterior o a través de terrazas, balcones, patio de servicio y de pasillos abiertos que reciban ventilación e iluminación natural. En casos excepcionales podrán considerarse como adecuadas las viviendas que presenten cocinas o servicios sanitarios con ventilación a través de conductos o de otro local habitable, siempre que cuenten con instalaciones sanitarias reventiladas.

»**Séptimo:** En las zonas rurales como en las zonas urbanas previamente determinadas se admitirá la utilización de letrinas y local de baño, siempre que se cumplieren los requisitos higiénico-sanitarios establecidos por el Ministerio de Salud Pública.

»**Octavo:** En todos los casos, las viviendas contarán como mínimo con solución de abasto de agua potable y solución para evacuación de aguas jabonosas, siempre que estas cumplan con las disposiciones sanitarias establecidas por el Ministerio de Salud Pública. Los zócalos sanitarios, si existieran, y los pisos deberán ser impermeables y lavables.

»**Noveno:** Las características técnico-constructivas, el estado técnico y los materiales empleados deberán garantizar la estabilidad estructural de la vivienda y la protección de sus ocupantes contra el intemperismo y agresión a la propiedad.

En ningún caso se podrán emplear materiales de desechos o reciclables con técnicas constructivas o de poca durabilidad, tales como: cartón, latas, maderas de cajas, yaguas y otros similares.

En las zonas rurales se considerarán las viviendas ejecutadas con materiales tales como: guano en cubiertas, tablas de palma, madera aserrada corriente, entramado de cujes, bambú o madera, embarrados en paredes y pisos de cemento, siempre que se construyan con la calidad requerida.

En las zonas urbanas y sin perjuicio de las regulaciones y disposiciones urbanísticas se considerarán adecuadas las viviendas ejecutadas con materiales tales como: madera aserrada corriente en paredes y techos con tejas de barro, asbesto cemento, microconcreto,

zinc, cartón afieltrado y pisos de cemento, siempre que se construyan con la calidad requerida.

Las regulaciones urbanísticas vigentes determinarán para cada localización los materiales y soluciones constructivas que puedan emplearse, así como las tipologías.

»**Décimo:** En todos los casos la vivienda tendrá independencia de acceso directo desde la calle, pasillo, escalera u otra área común de la edificación, sea interna o externa. Su acceso no podrá realizarse por el interior de otra vivienda.

»**Decimoprimer:** Para la legalización de estas viviendas se tendrá en cuenta, en cada caso, las disposiciones vigentes sobre:

- a) Reglamento de Construcción de Viviendas por Esfuerzo Propio.
- b) Reglamento de Viviendas Vinculadas y Medios Básicos.
- c) Régimen de Propiedad Personal.
- d) Otras disposiciones del Instituto Nacional de la Vivienda.

»**Decimosegundo:** Se ratifica la vigencia de las normas que regulan lo relacionado con los cuartos y habitaciones».

A modo de conclusión

Se han enunciado los requisitos de una vivienda adecuada en su concepción general. Cuando no se hace expresamente en aspectos como el empleo, la movilidad (transporte) y otros requisitos, más allá de la edificación y sus características, está implícito en la planificación previa a la inversión, en la microlocalización y la urbanización adecuadas. Como derecho humano tiene su basamento jurídico internacional en los instrumentos de las Naciones Unidas y está reflejado en los principios de la NAU, en los objetivos de la Agenda 2030, en el PAN aprobado por Cuba para su implementación y en todos los instrumentos que se elaboran para su gestión.

El derecho a una vivienda adecuada es un derecho humano, con base en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. El párrafo uno de este artículo establece:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestir, la vivienda, la asistencia médica y los servicios socia-

les necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

A partir de esta regulación, los Estados avanzaron en la definición de compromisos de carácter vinculante, como los estipulados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en 1966, que dispone en su artículo 11:

“Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso la alimentación, el vestir y una vivienda adecuada, a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.

En la Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social de las Naciones Unidas, de 1969, y en la Declaración de Vancouver sobre los asentamientos humanos de las Naciones Unidas, en 1976, está plasmado indeleblemente el derecho de todos a una vivienda adecuada. ▣

Bibliografía

- COLECTIVO DE AUTORES (2007): Memorias del Curso de Formación “Derecho a una vivienda adecuada desde la perspectiva de los derechos humanos”, Bogotá, [s. ed.].
- Constitución de la República de Cuba*, tabloide impreso por la Empresa de Artes Gráficas “Federico Engels”, La Habana, enero de 2019.
- HERRERA LINARES, SANTIAGO (2014): *La vivienda en Cuba: nuevo enfoque legal*, Ed. de Ciencias Sociales, La Habana.
- Informe de la Relatoría Especial*, Consejo de Derechos Humanos, 25º período de sesiones, en: <http://www.politicaspublicas.net/panel/images/stories/docs/2014-principios-rectores-seguridad-tenencia-a-hrc-25-54.pdf>
- La nueva Ley General de la Vivienda* (1990): Ed. de Ciencias Sociales, La Habana.
- MARTÍ, JOSÉ (1975): *Obras completas*, t. 7, Ed. de Ciencias Sociales, La Habana.
- MINISTERIO DE LA CONSTRUCCIÓN (2018): *Política de la Vivienda en Cuba*, impreso por Palcogra, La Habana.
- VEGA VEGA, JUAN (2000): “Ley de Reforma Urbana. 40 Aniversario”, Instituto Nacional de la Vivienda, La Habana.

Eventos y Reseñas

Preparación de capacitadores para la implementación de la Nueva Agenda Urbana a nivel local

Preparation of trainers for the implementation of the New Urban Agenda at the local level

Mildre García - Chávez

Ibis María Menéndez-Cuesta - González

Instituto de Planificación Física

Como parte del Proyecto de Colaboración Internacional "Asistencia técnica para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en Cuba a nivel local", con la asistencia técnica de ONU-Hábitat y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) como donante, se realizaron tres talleres para la formación de capacitadores en las provincias participantes: Guantánamo, Villa Clara, Cienfuegos y Sancti Spíritus.

Objetivos de los talleres:

- a) Conocer cómo diseñar acciones de capacitación dirigidas a los técnicos municipales.
- b) Identificar los contenidos del Plan de Acción Nacional (PAN) para implementar la Nueva Agenda Urbana en Cuba (NAUC) que deben ser implementados a nivel local.
- c) Establecer las necesidades de capacitación a nivel local.
- d) Identificar buenas prácticas de implementación de la NAUC al nivel local.

Los talleres se dividieron para su desempeño en:

I. Sesión introductoria:

- a) Objetivos de Desarrollo Sostenible y Nueva Agenda Urbana (NAU).

- b) Buenas prácticas internacionales en la implementación de la NAU.

- c) El PAN para la implementación de la NAU.

II. Desarrollo:

- a) Diseño de acciones de capacitación.
- b) Introducción de necesidades de capacitación a nivel local.
- c) Líneas de trabajo y acciones del PAN para implementar la NAU.
- d) Identificación de buenas prácticas de implementación de la NAU nivel local.

1. Taller para municipios de Guantánamo:

Con sede en el hotel Guantánamo, sesionó durante los días 11 y 12 de julio, y participaron 22 personas de los municipios de Guantánamo, Imías, Maisí y Baracoa. Fue muy relevante la presencia del vicepresidente del Consejo de la Administración Provincial (CAP).

2. Taller para municipios de Cienfuegos y Sancti Spíritus:

Con sede en el hotel Pasacaballos, del municipio de Cienfuegos, sesionó durante los días 15 y 16 de julio, y participaron 19 personas de los municipios de Aguada de Pasajeros, Cumanayagua, Palmira y Abreus de la provincia de Cienfuegos (Palira y Abreus como invita-

dos), y Cabaiguán y Trinidad de la provincia de Sancti Spíritus (Trinidad como invitado). Estuvieron ausentes los representantes de los municipios de Fomento y Jatibonico de Sancti Spíritus. Fue muy relevante la presencia de los vicepresidentes del Consejo de la Administración Municipal (CAM) de Aguada de Pasajeros y Palmira de Cienfuegos.

Se identificaron buenas prácticas en cuanto a la implementación de la NAUC en sus municipios. Se destaca:

- Rehabilitación de espacios públicos en Cabaiguán y Cumanayagua.
- Centros de producción local de materiales de la construcción en Aguada de Pasajeros.
- Minindustria y fábrica de conservas y vegetales (dos en producción y dos en proceso) en Abreus, donde se encadenan procesos productivos.
- Rehabilitación de la Plaza de Santa Ana y actualización del Plan de Ordenamiento Urbano de la ciudad de Trinidad.
- Planta potabilizadora de agua en la ciudad de Cienfuegos.

3. Taller para municipios de Villa Clara:

Con sede en el hotel Pasacaballos, del municipio de Cienfuegos, sesionó durante los días 17 y 18 de julio, y participaron 24 personas de los municipios de Sagua la Grande, Manicaragua, Placetas y Quemado de Güines (Corralillo, Caibarién y Encrucijada como invitados). Estuvieron ausentes los representantes del municipio de Remedios. Fue muy relevante la presencia de dos vicepresidentes del CAM de Sagua la Grande y Placetas, y un vicepresidente de la Asamblea Municipal del Poder Popular de Manicaragua.

Se identificaron buenas prácticas en cuanto a la implementación de la NAUC en sus municipios. Se destaca:

- Rehabilitación del barrio de Villa Alegre, con la Plaza de la Rumba y la Maqueta del Consejo Popular, en Sagua la Grande.

- Rehabilitación de espacio público con valor patrimonial y sus áreas aledañas, con la inserción de servicios, en Placetas, donde se benefician a más de 2 300 personas.

- Remodelación del barrio de La Panchita en Corralillo, para hacerlo resiliente y adaptarlo a los efectos del cambio climático, donde se benefician 320 viviendas.

- Producción local de materiales de la construcción en Manicaragua disminuyendo precios, acercando el recurso a la gente y realizando encadenamientos productivos.

- Rehabilitación, también en Manicaragua, de tres espacios públicos por ser un uso que era casi inexistente en la localidad.

- Rehabilitación del Malecón de Caibarién para disminuir la vulnerabilidad recuperando el principal espacio público de la ciudad.

- Producción local de materiales de construcción, con la consecuente mejora de la calidad, tipo y estado de la vivienda, así como el fortalecimiento institucional de varias entidades involucradas en el desarrollo del hábitat, especialmente las oficinas de trámites de la vivienda, en el municipio de Quemado de Güines.

Los principales resultados de estos talleres se pueden resumir en:

1. Los asistentes cuentan con los elementos teóricos para organizar actividades de capacitación dirigidas a los técnicos municipales, que sean útiles y orientadas a la acción, como agendas globales y ejemplos internacionales de la implementación de la NAU a nivel local, y los lineamientos para el diseño de un programa de capacitación.

2. Los asistentes conocen los contenidos del PAN para implementar la NAUC en los que se debe capacitar a los técnicos municipales.

3. Se identificaron casos exitosos de implementación de la NAUC en municipios cubanos que se deben divulgar. ▣



Experto de ONU-Habitat explica la dinámica de participación en el Taller para municipios de Guantánamo.



Trabajo en grupos durante el Taller para municipios de Guantánamo.



Participantes en el Taller para municipios de Cienfuegos y el de Sancti Spiritus.



Directora Municipal de Planificación Física de Aguada de Pasajeros expone resultados del trabajo grupal.



Presentación de buenas prácticas en el Taller para municipios de Cienfuegos y Sancti Spiritus.



Expertos capacitadores de ONU-Habitat en e IPF en el Taller para municipios de Villa Clara.



Ejercicio de participación durante el Taller para municipios de Villa Clara.



Participantes en el Taller para municipios de Villa Clara.



Participantes en el Taller para municipios de Villa Clara.