

PLANIFICACIÓN FÍSICA CUBA

No. 16
2013
ISSN 0138-6239

REVISTA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y URBANISMO



En este número “Curso de Ordenamiento Territorial y Urbanismo” (Parte I).

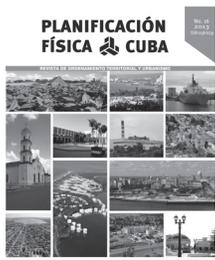
REVISTA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y URBANISMO

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.

SUMARIO

- | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2 Presentación. | 32 Caracterización del Sistema de Asentamientos Humanos en Cuba.
Emigdia Bermúdez Mulet
Ana Delia Boquet Roque |
| 3 Planificación territorial y urbana.
Mailyn Esther Castro Premier | 43 Cómo se organiza el territorio: instrumentos de planeamiento.
Concepción Álvarez Gancedo |
| 8 Del hombre nómada al hombre urbano. Evolución del poblamiento. Proceso de ordenación del espacio y desarrollo del ordenamiento físico en el mundo.
Fausto Martínez García | 48 Planeamiento de las ciudades.
Marianela Cruz Cabrera
Mailyn Esther Castro Premier |
| 13 El camino a una ciudad diferente. El urbanismo como disciplina. Surgimiento y evolución de los asentamientos humanos en Cuba.
Fausto Martínez García | 54 Diseño urbano.
Ginley Durán Castellón |
| 18 Ordenamiento territorial.
Carlos Manuel Rodríguez Otero | 64 Decreto No. 299. |

Número 16 / 2013



Dirección: Ibis María Menéndez-Cuesta González. **Consejo Editorial:** Fausto Martínez García, Emigdia Bermúdez Mulet, Ana Delia Boquet Roque, Lucía Favier González, Fara Carreras Armenteros, Carlos Manuel Rodríguez Otero, Irina Duverger Johnston, Armando Muñiz González, María Inés Duque González y Carlos Alberto Álvarez González. **Coordinación:** Ernesto Rodríguez López. **Diseño, realización computarizada y tratamiento digital:** Carmen Peñalver Alderete. **Corrección:** Lourdes Viera Montes de Oca Díaz. **Oficina Editorial:** Avenida Independencia No. 2420 entre Línea de Ferrocarril y Calle 100, Boyeros, La Habana, Cuba. **Teléfonos:** Pizarra: 265-5683 / 265-5694 / 265-5701 ext. 218 y 219. **E-mail:** ibis@ipf.cu **Impresión:** Ediciones Caribe.

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 por ellos emitidos. Se autoriza la reproducción parcial de la información contenida en esta revista, siempre que se cite la fuente.

Presentación

*V*ivir en una ciudad siempre es una aventura. A cada paso descubrimos espacios atractivos y apasionantes; algunos edificios bellos y otros misteriosos; viajamos a otras épocas, incluso, a otros contextos. La época presente podría nombrarse el Siglo de las Ciudades, las cuales, en este siglo XXI, tendrán un nuevo protagonismo al constituirse en uno de los actores internacionales fundamentales. Por ello, la ciudad se yergue hoy día como una de las obras más extraordinarias que ha creado la humanidad. Según su definición, es multifuncional, muy diversa en usos, tipologías urbanas y arquitectónicas, y está en permanente construcción y reconstrucción porque se trata de un producto social en constante proceso de cambio y desarrollo.

El presente número de la revista resume algunos elementos componentes del urbanismo, la ciencia encargada de estudiar la ciudad. El análisis urbano constituye la metodología óptima de acercamiento a este universo de fenómenos arquitectónicos, y la fórmula para comprender y hacer una correcta lectura de nuestras ciudades y, por ende, de nuestras raíces. El desconocimiento general sobre los temas urbanos dificulta el análisis y la evaluación de estos procesos. Ningún edificio, independientemente de su uso, bien sea público, bien sea privado, encuentra su perfecta significación más que en su funcionamiento dentro del entramado urbano. En esta trama poseen un interés especial los sitios a cielo abierto, destinados a la recreación y la convivencia social. Sin embargo, los asentamientos humanos no han atendido de manera correcta los espacios públicos, que constituyen el elemento fundamental del barrio, el nuevo desarrollo y la ciudad toda. El espacio público resulta muy importante a la hora de “producir” la ciudad, así como a construir la identidad y el respeto a la individualidad.

En este complejo proceso, ella se ha enfrentado a los fuertes cambios demográficos, el deterioro y la pérdida de importantes conjuntos históricos, el proceso de globalización de las urbanizaciones; de ahí, las cuatro dimensiones del planeamiento urbano: social, cultural, ambiental y económica.

La ciudad, los pueblos, los asentamientos humanos menores y, por supuesto, su arquitectura, contribuyen a la formación de valores. En sus espacios transcurre nuestra vida, y es en éstos –sobre todo aquellos de uso público– donde se fomentan las relaciones humanas y se produce el intercambio social. Por ello, la necesidad de tener urbanizaciones cada día más bellas, más justas y más humanas, y la obligación de legarlas a las generaciones futuras, enriquecidas con experiencias contemporáneas de calidad. Lo anterior no sería posible sin la aplicación correcta de las regulaciones urbanas, proceso que requiere, asimismo, de adecuados mecanismos de gestión y control territorial y urbano.

Con vistas a lograr la ciudad deseada es necesario combinar de manera armónica el planeamiento, la gestión y el control, con convenientes procesos participativos y una correcta campaña de divulgación y educación institucional y ciudadana. En este difícil proceso es necesario incorporar a todos los actores del territorio, sin distinciones de raza, sexo, edad ni status social.

Las respuestas a éstas y otras interrogantes podrán encontrarse en las páginas siguientes. Cada quien puede verse reflejado en las situaciones que sobre legalidad recoge este material: el vecino, cuya nueva construcción limita cierta área común; mi verja que entorpece el acceso a la vecina nueva; el antiguo portal de uso colectivo que fue cerrado para bienestar individual; las ampliaciones de unos que empequeñecen a otros, transforman la arquitectura e interfieren en determinado espacio público; los garajes colectivos devenidos inmuebles particulares; la modificación constructiva del cuentapropista que ha invadido el espacio (la acera) de todos; y un abultado etcétera. ■

Planificación territorial y urbana

Maily Esther Castro Premier
Instituto de Planificación Física

El inicio del siglo XXI y el tercer milenio de la humanidad han motivado una profunda reflexión por parte de políticos, filósofos y personalidades de las ciencias y de las artes en relación con qué lecciones hemos aprendido del modelo de desarrollo que ha acompañado al mundo en los últimos 150 años. Una mirada retrospectiva permite descubrir graves desequilibrios de población y empleos, desigualdad económica y social, destrucción de ecosistemas, pérdida de suelos y masas forestales, extinción de especies, contaminación creciente y acelerados cambios climáticos provocados por la manera en que los seres humanos han actuado sobre la naturaleza. El camino a seguir debe conducir a profundos cambios de los actuales modelos científicos, éticos, económicos y sociales que logren reconciliar al ser humano con su medio, y ello incorpora el ordenamiento físico-espacial como vía de alcanzar la equidad y la armonía del espacio físico.

El territorio considerado como sistema de elementos físico-naturales, estéticos, culturales, políticos, sociales y económicos que interactúan con el hombre y la comunidad en que vive constituye el soporte de todas las actividades humanas y debe ser objeto de gobierno, por cuanto es motivo de conflicto entre otras causas por la escasez de suelo, la competencia de distintos usos sobre un mismo espacio, su sobreexplotación, pugnas entre el uso público y privado, y por las históricas contradicciones campo-ciudad.

La ordenación resulta necesaria en cualquier escenario, toda vez que el territorio necesita de una gestión que se sustenta precisamente sobre la base del ordenamiento.¹ Además, ordenar “significa vincular las actividades humanas al territorio, a su vez, la misma se plantea debe ser democrática, es decir, con participación de los ciudadanos; global, es decir, coordinadora e integradora de políticas sectoriales; funcional, en el sentido de adaptación a las diferentes conciencias regionales y en perspectiva, lo que significa que ha de tomar en consideración las tendencias y evolución a largo plazo de los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales que inciden en el territorio” (Schlotfeldt, 1998, p. 9).

¹Ideas expresadas por el Doctor Irineu Riet Correa en Plan de gobierno departamental. www.ordenamientoterritorial.yurbano_archivos/inline.html.

“El planeamiento debe ser una herramienta estratégica fundamental para una buena gestión. Sin planeamiento no existirá gestión, y sin gestión el planeamiento devendrá solamente un depósito de buenas intenciones enteramente separado de la realidad.”

Cumbre de los Asentamientos Humanos (1996).

Consideraciones sobre el contexto actual

La situación actual del ordenamiento territorial y el urbanismo requiere de especial atención si se quiere preservar los valores propios de nuestras ciudades y el territorio en general, su patrimonio edificado (pasado, actual y futuro) y su medio ambiente, así como llevar a cabo con eficacia el control de todos los procesos de transformación (reforma, crecimiento y desarrollo) que en ellos tienen lugar.

El tema del ordenamiento territorial y el urbanismo tiene alta prioridad, y así también lo constata el Foro de Ministros y Autoridades Máximas de Urbanismo y Vivienda de América Latina y el Caribe (MINURVI). En su documento político de referencia, “Plan Regional de Acción de América Latina y el Caribe para los Asentamientos Humanos” presentado en la “Segunda Conferencia Mundial sobre los Asentamientos Humanos, Hábitat II” (1996), y actualizado en junio de 2001, con un seguimiento y evaluación anual, los países de la región concuerdan, entre otros aspectos, en la necesidad de “adoptar mecanismos de gestión y ordenamiento territorial para la protección y reconstitución de los sistemas biofísicos compartidos por más de un país de la región, mediante acciones coordinadas que faciliten el manejo integral del medio ambiente y los recursos naturales”.²

En la “Declaración de Principios y Compromisos del Foro Mundial de Parlamentarios para el Hábitat” se reconoce que “el principal problema institucional identificado en materia de asentamientos humanos y vivienda consiste en que la mayoría de los países del mundo, a veinte años de la ‘Primera Conferencia de Hábitat’, de 1976, no cuentan con ordenamientos jurídicos específicos en la materia, por lo que las propuestas de solución al acelerado proceso de urbanización resultan insuficientes al no encontrarse respaldadas por una norma jurídica que les dé sustento y apoyo, de tal forma que las acciones se dispersan, sin alcanzar los beneficios que se pretenden”.

Mientras que en el acápite de los compromisos nacionales se expresa que “se participará en la formulación, im-

²Pedro Felipe Montes Lira. *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Santiago de Chile, 2001, p. 21.

plementación, control y evaluación de las políticas públicas a nivel local, nacional, subregional y mundial que ordenen y propicien con oportunidad y eficacia los asentamientos humanos sustentables y el acceso a una vivienda adecuada para todos”.³

Otro proceso que está teniendo lugar a nivel mundial y que retoma el tema del ordenamiento territorial desde el ámbito municipio-ciudad, visto fundamentalmente desde el enfoque de desarrollo sostenible, es precisamente el “Programa Agenda 21 Local”,⁴ y en sentido general en la Agenda Hábitat.⁵

Específicamente en la Agenda Hábitat, haciendo alusión al objetivo de proveer viviendas adecuadas para todos y todas, y mejorar la calidad de vida, se retoma con énfasis el hecho de que la planificación de las ciudades, las pautas de utilización de la tierra, las densidades de población y construcción, el transporte y la facilidad de acceso para todos a los bienes, los servicios y los medios públicos de esparcimiento tienen una importancia fundamental para la habitabilidad de los asentamientos. Como se aprecia, todos estos aspectos resultan componentes esenciales de análisis y objetivos de los procesos de ordenamiento territorial y urbanismo, y entre los instrumentos que permiten llevar a vías de hecho lo anterior están los planes de ordenamiento de los municipios.

Un elemento que no puede dejar de mencionarse actualmente es cómo en el pasado la percepción del contexto físico-espacial diferenciaba, de manera esquemática y hasta contrapuesta, los ámbitos rural y urbano, pero ya se ha hecho evidente que la sociedad interactúa de manera intensa en toda la superficie geográfica de cada nación y a escala global desarrollando relaciones de todo tipo, con significativas implicaciones físico-espaciales, por lo que resulta muy riesgoso asumir un enfoque compartimentado de ambas escalas (lo territorial y lo urbano), ya sea en el espacio, ya sea en el tiempo, sin tener en cuenta la naturaleza del problema a solucionar y los vínculos sistémicos entre éstos y otros procesos.

Para varios expertos y especialistas en ordenamiento territorial y urbanismo estamos, sin duda, ante diversos procesos de cambio en la forma de hacer, y en tal sentido hay

³“Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos: Declaración de Principios y Compromisos del Foro Mundial de Parlamentarios para el Hábitat”. Estambul, Turquía, junio de 1996. HÁBITAT.

⁴Aprobado durante la conferencia de Río como el programa oficial de acción ambiental para el desarrollo mundial en el siglo XXI, y quizás el documento más representativo de lo que pudiéramos llamar “la intencionalidad ambiental de los gobiernos”. Actualmente en Cuba se implementa este programa en cuatro ciudades, y también está presente en otros países de la región como Perú y Brasil.

⁵La “Segunda Conferencia Mundial sobre los Asentamientos Humanos”, llamada “Cumbre de las Ciudades”, Hábitat II, se realizó en junio de 1996 con la presencia de 171 gobiernos y un gran número de representantes de los gobiernos locales y la sociedad civil. Allí adoptaron la Agenda Hábitat y la Declaración de Estambul.

quienes plantean que los grandes fundamentos que sirven de antecedente al nuevo sistema de ordenamiento se reflejan en una serie de factores de contenido social, ambiental y económico, los que pueden articularse funcionalmente en lo que Kammeier denomina la “gestión del cambio” y que los define de la manera siguiente:

- “El desarrollo social y económico: como el principal fin, que implica crecimiento económico unido a la distribución equitativa.
- La sostenibilidad ambiental: como la principal condición a cumplir.
- La participación en la gestión: como el método a utilizar”.⁶

Por ello, hablar de un proceso de perfeccionamiento en el ordenamiento territorial y el urbanismo parte de tener en cuenta que la planificación en lo territorial “buscará la armonización de los objetivos más generales del país con las necesidades de desarrollo económico y social, las características y posibilidades de las diferentes regiones y la preservación del medio ambiente, respaldando, además, objetivos estratégicos de la defensa nacional y territorial”.⁷

Como se aprecia, la planificación resulta un instrumento que puede fortalecer la capacidad de transformar la realidad de un territorio y una ciudad; pero no debe atribuírsele a ella por sí sola la capacidad directa de realizar tal transformación. Un plan de ordenamiento territorial no puede arrogarse el derecho a establecer por decreto las relaciones sociales y económicas que transforman, de hecho, la vida de un territorio. El plan no crea las relaciones sociales y económicas, éstas son el resultado de la vida de cada territorio; sin embargo, el plan resulta un instrumento eficaz que ayuda a orientar hacia el desarrollo las tendencias existentes.⁸

Experiencia nacional

Cuba, con un alto grado de urbanización, ha prestado especial atención al proceso de formación y desarrollo de las ciudades, pueblos, poblados y otros núcleos poblacionales durante cinco décadas, y ha estudiado y planeado tanto el conjunto (conocido como Sistema de Asentamientos Humanos) como cada lugar específico, mediante los planes de ordenamiento urbano.

En el ámbito espacial, la concepción y la práctica del ordenamiento territorial y el urbanismo en nuestro país constituyen la expresión de la voluntad política de utilizar los recursos materiales y humanos, en particular el suelo y las edificaciones, en función de las necesidades sociales y no de las leyes del mercado y la especulación. Por ello se propo-

⁶Los planteamientos de Kammeier aparecen citados por Pedro Felipe Montes Lira en Ob. cit., 2001.

⁷Resolución Económica del V Congreso del Partido Comunista de Cuba (fragmentos). [s. l.], [s. Ed.], [s. a.].

⁸Ídem a nota 1.

nen como instrumentos de dirección del gobierno a diferentes niveles para alcanzar ese modelo, donde el principal objetivo será la realización plena de todos los cubanos. Pero si bien los instrumentos de planeamiento son la forma de presentar, evaluar y escoger la mejor alternativa para alcanzar territorios y ciudades equitativos, eficientes, sostenibles y seguros, aún tenemos que lograr que los planes sean un elemento de consenso de intereses y un instrumento de dirección y gestión para los gobiernos locales, con el respaldo jurídico requerido para su cumplimiento.

Realmente el proceso de estructuración del territorio en Cuba, como señala Sergio Baroni, “puede considerarse relativamente reciente como producto consciente de la sociedad cubana”,⁹ si se tiene en cuenta que antes de 1959 existía una escasa significación del ordenamiento territorial y el urbanismo como funciones públicas, así como una muy limitada sistematización como disciplinas, incluyendo su desarrollo docente y científico. Junto a los apreciables valores urbanos y arquitectónicos heredados de la República y la colonia, usualmente asociados al modo de vida y el bienestar exclusivo de las clases en el poder, se heredó como antivalores un territorio con una estructura caótica y desequilibrada, ciudades con una alta y excluyente segregación social expresada en su forma e imagen urbana, proliferación de barrios precarios, tugurización de zonas centrales y una persistente especulación del suelo, entre otros males endémicos de la sociedad anterior. Ello, en su conjunto, afectaba a las grandes mayorías de la población y agravaba las enormes carencias en materia de atención y desarrollo social, tanto en el campo como en la ciudad.

En aquel entonces, la Planificación Física en Cuba¹⁰ se inicia como actividad en las funciones de la Junta Nacional de Planificación, creada mediante el Decreto-Ley No. 2018 de 27 de febrero de 1955, y en su reglamento, constituido por el Decreto No. 4016 de 21 de diciembre del mismo año. Si bien desde un punto de vista formal se le otorgaban al organismo recién creado una amplia gama de facultades, lo cierto es que durante su relativa corta existencia sólo se produjo un Esquema de Desarrollo de La Habana.

En 1960, como resultado del proceso de institucionalización revolucionaria naciente, se crea el Instituto de Planificación Física (IPF), hoy en día adscrito al Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros (CECM), organismo que lleva a vías de hecho el ordenamiento territorial y el urbanismo en nuestro país; por tanto, es la entidad a cargo de enunciar, dirigir y controlar las políticas del Estado y el Gobierno referidas al destino del suelo, la organización espacial de

las actividades socioeconómicas, la regulación, la gestión y control de los asentamientos humanos, y la estructuración de las ciudades.

La actividad, con representación a nivel nacional, provincial y municipal, constituye un sistema conformado por: IPF, Direcciones Provinciales de Planificación Física (DPPF)¹¹ y Direcciones Municipales (DMPF).¹²

El Decreto-Ley No. 21 promulgado en 1978, “Reglamento sobre la Planificación Física”, enunció muy temprano el significado de la organización del espacio en instantes donde el nivel de transformaciones del país en lo económico y social daba respuesta a un intenso proceso de cambios producidos por el programa de la Revolución, que debió conducirse de manera organizada a partir de las responsabilidades dadas al Instituto como órgano rector del ordenamiento territorial y el urbanismo, y la legislación relacionada con él. En su artículo 2 recoge que “es la actividad que en concordancia con los objetivos y directrices del Plan Único de Desarrollo Económico y Social, y mediante la investigación de las condiciones naturales, demográficas, económicas y técnicas el país procura el ordenamiento del territorio en sus diferentes niveles, con el fin de lograr la más correcta distribución territorial de las fuerzas productivas.

Desde los primeros momentos, el objetivo central de la Planificación Física ha sido guiar y ordenar el proceso de localización de inversiones, de manera tal que a través de éste se pudiera realizar una distribución racional de las fuerzas productivas que tendiera a elevar sustancialmente las condiciones de vida de los territorios y a mejorar el aprovechamiento de las potencialidades productivas.

El modelo de dirección y planificación centralizado, y con predominio de la propiedad estatal, propició a partir de 1959 la concentración de recursos en manos del Estado y facilitó, a través de un fuerte proceso distributivo, el desarrollo preferente de los territorios más atrasados económica y socialmente.

Se obtuvieron entonces importantes logros y se evidenciaron procesos de desconcentración de inversiones con vistas al desarrollo de estos territorios, que permitieron: reducir el peso específico de la capital en la producción y los servicios a favor de las otras ciudades del país, con lo cual disminuyó la corriente migratoria hacia ella y alivió la presión demográfica; redistribuir territorialmente empleos y servicios, lo que dio lugar a una marcada homogeneización del ingreso per cápita, las condiciones de salud, la educación, la cultura y la vivienda; estructurar un sistema de ciudades, donde las funciones económicas y sociales se fueron consolidando

⁹Idea expresada por Sergio Baroni Bassoni en *Hacia una cultura del territorio*. [s. Ed.], La Habana, 2003.

¹⁰Lo que en Cuba se conoce como Planificación Física es la integración, en una institución, de las disciplinas de ordenamiento territorial y el urbanismo, entendidas éstas como la creación de ámbitos físico-espaciales en los que pueda desarrollarse un modo de vida caracterizado por los valores culturales, éticos, políticos, ambientales y económicos que identifican a nuestra sociedad, y a cuya formación la misma planificación contribuye.

¹¹Se crean en 1976 las 14 Direcciones Provinciales subordinadas administrativamente a los Órganos Provinciales del Poder Popular en el contexto de la implementación de la nueva División Político-Administrativa. En el 2011 se adiciona una (15), a partir de la creación de las provincias Mayabeque y Artemisa.

¹²Se crean en 1999 las Direcciones Municipales a partir del Acuerdo 3435 del CECM, las que asumen nuevas funciones de planeamiento y gestión.

junto a la construcción de adecuadas conexiones viales, que han permitido una fuerte integración rural-urbana; y trabajar tanto en el planeamiento de las grandes ciudades como de los pequeños asentamientos de base, que fueron dotados de servicios e infraestructura básica.¹³

Desde finales de los setenta y durante la década del ochenta surge la opción de coordinar los planes físicos de desarrollo con los económicos, con el fin de asegurar un basamento inversionista a las transformaciones territoriales que se propusieran, lo que se hizo efectivo a través de dos instrumentos fundamentales: los esquemas de desarrollo a largo plazo —de ciudades y provincias— asociados a la Estrategia de Desarrollo Económico y Social hasta el 2000, y los planes directores —cuyo ámbito eran las ciudades y el municipio— asociados a los planes económicos quinquenales.

La formulación y las sucesivas actualizaciones quinquenales de más de 150 esquemas y planes directores constituyeron, sin duda, un importante esfuerzo para hacer posible la coordinación entre el planeamiento y la toma de decisiones por parte de las autoridades locales. El carácter del programa varió de ser un mero listado de necesidades y demandas a dimensionarse de acuerdo con las inversiones previstas en el Plan Quinquenal de la Economía; además, se desarrolló el planeamiento detallado de zonas complejas de vivienda, de centro, industriales y otras.

Otros resultados relevantes durante 50 años lo constituyen:

- Ordenación en el espacio de las transformaciones tecnológicas y organizativas del sector agropecuario y agroindustrial azucarero.
- Estudios de regionalización del país, que culminaron en 1976 con la nueva División Político-Administrativa.
- Localización y trazado de numerosas obras infraestructurales (presas, carreteras, autopistas, líneas férreas, puertos, aeropuertos, líneas eléctricas, de comunicación y otras).
- Estructuración, regulación y monitoreo del Sistema de Asentamientos Humanos, incluyendo objetivos para la contención del crecimiento desproporcionado de la capital y el fortalecimiento de los asentamientos de base.
- Planes provinciales de ordenamiento territorial de las 15 provincias.

- Planes generales de ordenamiento territorial y urbanismo de los 169 municipios del país.

- Estudios de análisis de los potenciales turísticos a todas las escalas, y los planes de ordenamiento territorial de polos y regiones turísticas.

- Estudios sobre vulnerabilidad y riesgos ante desastres naturales.

- Planes especiales y parciales de zonas de desarrollo residencial, industrial, recreativas, centros y otras.

- Planes y estudios de infraestructuras viales, hidráulicas, de comunicación, energéticas y gasopetroleras a diferentes escalas.

- Regulaciones para todos los asentamientos urbanos del país.

- Localización de inversiones a diferentes niveles y evaluación de sus impactos.

En el año 2000, el Acuerdo 3808 del CECM precisó el papel y ámbito del ordenamiento territorial y el urbanismo como parte de la implementación espacial de las políticas del Estado y el Gobierno en el orden territorial, con salidas en el destino de suelos, la localización de las actividades productivas y no productivas, la organización del Sistema de Asentamientos Humanos y la estructuración físico-espacial.

El desarrollo del ordenamiento territorial y el urbanismo llevado a cabo en Cuba a través de la actividad de Planificación Física, como sistema presente en cada uno de los niveles territoriales definidos, ha estado estrechamente vinculado a la evolución de las concepciones globales sobre el sistema de dirección de la economía y la sociedad.

Sin duda, aquellos territorios y ciudades bien planeados están en mejores condiciones de lograr armonizar las dimensiones social, ambiental y económica para alcanzar un desarrollo sostenible, pero ello requiere también modificar la manera tradicional de enfrentar el planeamiento y la gestión urbanas tomando en cuenta, además de las potencialidades de desarrollo que cada uno presenta, las amenazas del cambio climático, el incremento de las condiciones de insalubridad en los asentamientos precarios, las migraciones y los procesos de envejecimiento de la población urbana, sin desdeñar la oportunidades que pueden brindar determinadas coyunturas, de ahí la importancia y la necesidad de desarrollar este curso. ■

¹³ Informe de Cuba a la VII Reunión de MINURVI, junio de 1999.

PREGUNTAS CLAVE QUE DEBEN RESPONDER EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL URBANISMO

¿QUÉ HAY QUE LOCALIZAR?

Necesidades económicas y sociales
Requerimientos ambientales

¿CUÁNTO HAY QUE LOCALIZAR?

Dimensiones, áreas, longitudes y volúmenes
Capacidades
Densidades

¿CUÁNDO SE DEBE LOCALIZAR?

Prioridades
Etapas
Secuencias críticas y condicionantes
Integralidad

¿DÓNDE SE DEBE LOCALIZAR?

Clasificación del suelo: no urbanizable, urbanizable y urbanizado
Calificación del suelo, destinos, usos e intensidades
Estructura físico-espacial e infraestructuras
Protección de los recursos naturales

¿CÓMO HAY QUE LOCALIZARLO?

Condiciones ambientales
Morfologías y tipologías territoriales, urbanísticas y arquitectónicas
Paisajes rural y urbano
Significación e identidad culturales

Bibliografía

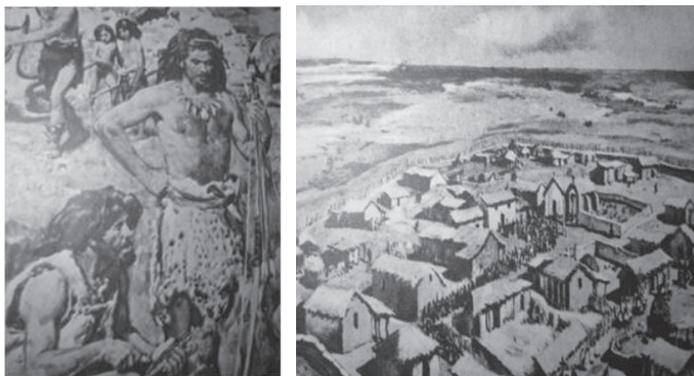
Baroni Bassoni, Sergio. *Hacia una cultura del territorio*. [s. Ed.], La Habana, 2003.
Informe de Cuba a la VII Reunión de Ministros y Autoridades Máximas de Urbanismo y Vivienda de América Latina y el Caribe (MINURVI), junio de 1999.
Montes Lira, Pedro Felipe. *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Santiago de Chile, 2001.

Resolución Económica del V Congreso del Partido Comunista de Cuba (fragmentos). [s. Ed.], [s. l.], [s. a.].
Riet Correa, Irineu. *Plan de gobierno departamental*. www.ordenamientoterritorial.yurbano_archivos/inline.html.
“Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos: Declaración de Principios y Compromisos del Foro Mundial de Parlamentarios para el Hábitat”. Estambul, Turquía, junio de 1996. HÁBITAT.

Del hombre nómada al hombre urbano. Evolución del poblamiento. Proceso de ordenación del espacio y desarrollo del ordenamiento físico en el mundo

Fausto Martínez García
Instituto de Planificación Física

Es sabido que uno de los atributos que caracterizan a la humanidad es su condición gregaria. Esa disposición de compartir con nuestros semejantes proezas y penurias la ha adquirido la civilización humana desde sus ancestros y fue transmitida mediante códigos genéticos generación tras generación hasta nuestros días (fotos 1 y 2).



Fotos 1 y 2. Comunidad prehistórica.

Durante un largo período de su evolución, nuestros antepasados fueron nómadas. Hace unos 400 milenios los humanos comenzaron a migrar del continente africano, donde se ha podido comprobar que surgió la civilización, y poblaron lo que hoy es el continente europeo.

De Europa pasaron a Asia y Oceanía, cruzaron las heladas 36 millas del estrecho de Bering y poblaron el continente americano. Sin embargo, la huella ecológica dejada por los humanos en su período nómada resulta imperceptible. Puede hablarse entonces de la existencia de una relación armónica y de equilibrio entre el hombre y las actividades que realizaba para sobrevivir, y el medio natural.

Pero hay un momento en la historia en que el hombre se convirtió en un ser sedentario, es el momento en que deja

de ser recolector-cazador y descubre que es posible lograr una mayor y mejor alimentación produciendo sus alimentos, aunque rudimentariamente en lo que podríamos llamar una agricultura incipiente.

Fue ese el instante en que surgieron formas jerárquicas de agrupación social y comenzó una ocupación diferente y novedosa del medio físico sobre el que desarrollaba sus actividades vitales. Mediaron milenios entre los primeros asentamientos agrícolas dispersos sobre un vasto y virgen territorio, y las primeras grandes civilizaciones de la antigüedad, pero entre aquellas primeras comunidades humanas hasta las más grandes concentraciones poblacionales de hoy hay una diferencia abismal en términos de impacto ambiental, en tan poco tiempo relativamente de la historia de la humanidad.

Ello es consecuencia de un acontecimiento que ha sido dado en llamarse urbanización, término hasta cierto punto reciente en la historia y que tiene su raíz en el vocablo latino *urbi*, que los antiguos romanos utilizaron para denominar la particular morfología que adquiere el espacio geográfico cuando es ocupado densamente por el hombre. Este modo de ocupación con altas densidades generó nuevas y complejas relaciones entre sus habitantes, que luego Marx denominaría relaciones de producción.

Aunque para muchos urbanización es sinónimo de ciudades, esta interpretación es errada, porque no todo asentamiento urbano constituye una ciudad, ya que entre ambos media una dimensión cívica dada por las complejas relaciones humanas que a lo largo del tiempo van desarrollándose y sedimentando una cultura propia en el uso de ese espacio urbano.

De Roma a las megalópolis

Aunque es sabido que en la antigüedad se desarrollaron grandes ciudades, como Roma, que alcanzó más de un

millón de habitantes, es a partir del pasado siglo XX que el mundo ha tenido un proceso de urbanización sin precedentes, pero iniciado en Europa en el siglo XVIII, llamado Siglo de Las Luces, momento de consolidación de los principios filosóficos, políticos, económicos, científicos y culturales que conforman la ideología burguesa, e impulsado en el siglo XIX con la llamada Revolución Industrial.

La industrialización, como resultado del desarrollo del capitalismo, el progreso en la productividad agrícola y el desarrollo de los medios de comunicación y de transporte han sido factores determinantes para extender las ciudades mucho más allá de los límites que hasta principios del siglo XVIII eran considerados razonables.

Fue cuando se produce el estallido de las provincianas y soñolientas ciudades europeas, de las expansiones urbanas sin planificación, de las migraciones masivas de la población de los pequeños asentamientos agrícolas hacia las ciudades, poblaciones encandiladas por ofertas de empleo, pero obligadas a extensas y extenuantes jornadas laborales, y a vivir en condiciones infrahumanas con alto grado de hacinamiento, sin mínimas posibilidades de recreación y de acceso a servicios médicos y educacionales. Fue la etapa de desarrollo capitalista salvaje que Marx y Engels describieron como un momento necesario y progresivo de acumulación del capital.

Fue el despegue en espiral del crecimiento de la ciudad capitalista en Europa y Estados Unidos, que Engels definió en su libro *La situación de la clase obrera en Inglaterra*¹ y que conduciría a la formación de las grandes aglomeraciones urbanas del siglo XX. En dicha obra Engels expresó: “Mientras más grande es la ciudad, mayores son las ventajas de la aglomeración. Se construyen vías férreas, canales y carreteras; la selección entre obreros experimentados resulta cada vez mayor, debido a la competencia que se hacen entre sí los constructores de edificios y también los fabricantes de máquinas, de ahí el desarrollo sorprendentemente rápido de las grandes ciudades industriales (...), cada nueva industria creada en el campo lleva en sí el germen de una ciudad industrial. Si fuese posible que esta loca actividad de la industria durara un siglo todavía, Inglaterra no sería más que una sola ciudad industrial y Manchester y Liverpool se encontrarían en Warrington o Newton”.

Desde luego, este proceso de concentración de la población no estuvo exento de grandes conflictos sociales. Roberto Segre en su libro *Arquitectura y urbanismo modernos. Capitalismo y socialismo*² subraya lo siguiente: “La ciudad se convierte en el lugar físico donde se evidencian las contradicciones económicas, la lucha de clases y los valores humanos representativos de los grupos que habitan en ella.

Su desarrollo y estructura es definido por la burguesía en el poder, que en el siglo XIX realiza el primer modelo global de configuración urbana”.

Es el surgimiento de la ciudad dual donde convergen contradictoriamente los intereses de la burguesía y los trabajadores. La ciudad que concentra en altos edificios en su zona central los centros financieros y administrativos de poder, pero que también incorpora a esa masa de trabajadores disponibles en las viejas barriadas del centro ya abandonadas por la burguesía o en los suburbios en barrios de viviendas construidos por especuladores inmobiliarios. Fueron ciudades de hollín y ruido para los sectores proletarios, y de amplias avenidas y parques para la burguesía (foto 3).



Foto 3. Ciudad industrial europea en el siglo XIX.

Pero ese crecimiento urbano de los siglos XVIII y XIX resultó sólo un preámbulo del crecimiento que ocurriría en el siglo XX como consecuencia del desarrollo del capitalismo y del transporte privado y las comunicaciones, que contribuyeron a la expansión de las ciudades y la unión de unas con otras formando un nuevo modelo de tejido urbano extremadamente complejo que recibió el nombre de megalópolis, término acuñado por el geógrafo Jean Gotman para denominarlo.

Un ejemplo de desarrollo urbano de este tipo se ha producido en la costa del Atlántico a lo largo de 600 km en la región nordeste de los Estados Unidos, que abarca de norte a sur las ciudades de Boston, Providence, New Haven, New York, Filadelfia, Baltimore y Washington. En Europa también se han producido uniones de áreas metropolitanas en Inglaterra y a lo largo de la cuenca de los ríos Rhin y Ruhr, en Alemania y Francia.

Desarrollo urbano en el siglo XX

Es significativo ver las cifras de cómo ha sido este crecimiento urbano en el pasado siglo XX. En 1900 sólo el 10% de la población mundial residía en asentamientos considerados urbanos y cincuenta años después este por ciento se

¹Federico Engels. *La situación de la clase obrera en Inglaterra*. Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 1974.

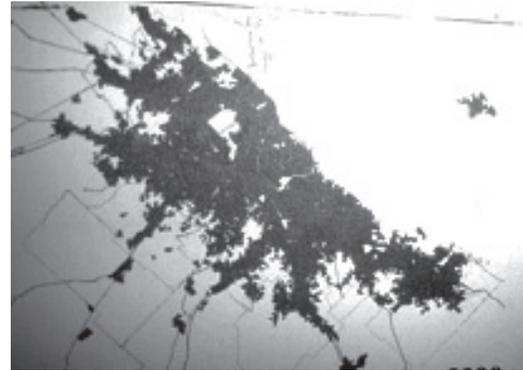
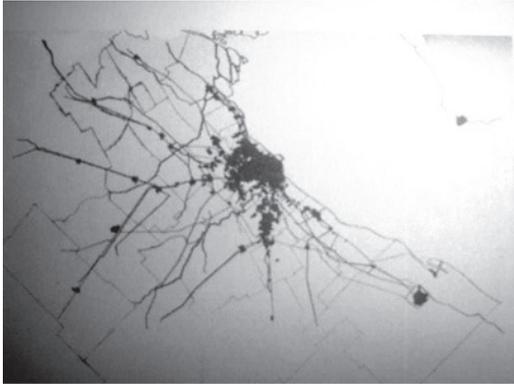
²Roberto Segre. *Arquitectura y urbanismo modernos. Capitalismo y socialismo*. Editorial Arte y Literatura, La Habana, 1988.

triplicó. Actualmente el promedio mundial alcanza el 50%, pero, según cálculos estimados de las Naciones Unidas, dentro de veinte años 6 de cada 10 habitantes del planeta vivirán en ciudades.

Hoy día una veintena de ciudades tienen más de 10 millones de habitantes y 35 rebasan los 5 millones, la mayoría de ellas se encuentran en los países subdesarrollados. Un caso conocido por su explosivo crecimiento demográfico es la ciudad de México.

Esta megaciudad albergaba en 1950 poco más de 3 millones de habitantes, a mediados de la década del setenta ya había superado los 10 millones y al finalizar el siglo XX alcanzó 19, para convertirse en la segunda ciudad más grande del mundo después de Tokio con 35 millones de habitantes.

Otra ciudad latinoamericana que ha tenido en el pasado siglo un extraordinario crecimiento y se ha colocado entre las 10 mayores del planeta es Buenos Aires. Esta ciudad contaba a principios de siglo con menos de 1 millón de habitantes y hoy pasa de 14 millones (fotos 4 y 5).



Fotos 4 y 5. Evolución de la mancha urbana de Buenos Aires de 1918 al 2000.

Tabla. Evolución de las 10 ciudades mayores del mundo 1975-2005

1975	Población en MM	2005	Población
1. Tokio, Japón	26,6	1. Tokio, Japón	35,3
2. New York-Newark, USA	15,9	2. Ciudad México, México	19,0
3. Shanghai, China	11,4	3. New York-Newark, USA	18,5
4. Ciudad México, México	10,7	4. Mumbai, India	18,3
5. Osaka-Kobe, Japón	9,8	5. São Paulo, Brasil	18,3
6. São Paulo, Brasil	9,6	6. Delhi, India	15,3
7. Buenos Aires, Argentina	9,1	7. Calcuta, India	14,3
8. Los Angeles-Long Beach-Santa Ana, USA	8,9	8. Buenos Aires, Argentina	13,3
9. París, Francia	8,6	9. Yakarta, Indonesia	13,2
10. Beijing, China	8,5	10. Shanghai, China	12,7
Total	119,1	Total	178,2

Las ciudades actuales, caracterizadas por ser grandes importadoras de recursos y exportadoras de residuos y desechos, son extremadamente complejas, con altos crecimientos del sector terciario y gran radio de influencia sobre el territorio, dado por el desarrollo de los medios de transporte y las comunicaciones. Es por ello que hoy día se habla de un medio ambiente urbano para diferenciarlo del comúnmente llamado medio ambiente, cada vez más depredado por el hombre.

Urbanización en los países ricos

La urbanización presenta diferencias entre los países llamados de “alta renta”, entiéndase ricos, y los países pobres. En los primeros hay una población más estable con baja fluctuación demográfica. En los países europeos, aunque el grado de urbanización alcanza el 80% de la población, por lo general las ciudades tienen dimensiones demográficas menores en comparación con las ciudades de los países subdesarrollados.

No obstante, algunos países europeos alcanzan densidades de población muy altas y ello incide en que su huella ecológica y social sobre el planeta sea importante, ya que su población, dados sus altos ingresos, consumen una mayor cantidad de bienes y servicios. Es el caso de países pequeños altamente desarrollados como Holanda y Bélgica, cuya densidad de población excede los 300 habitantes por kilómetro cuadrado, cifra tres veces mayor a la de Cuba.

En las grandes ciudades de estos países industrializados se está dando un proceso que algunos llaman *contraurbanización*, según el cual se producen desplazamientos poblacionales desde las ciudades consolidadas hacia sus periferias.

En sus centros se produce un predominio de la actividad de servicios sobre la residencial, lo que se ha dado en llamar *terciarización*, y su población envejece (fotos 6 y 7).

El envejecimiento en estas ciudades es resultado de muy bajas tasas de natalidad y una mayor esperanza de vida, pero también influye el éxodo de la población joven hacia las urbanizaciones periféricas motivado por los altos precios de la renta del suelo y las dificultades que tienen las parejas jóvenes para acceder a vivienda y empleos.



Fotos 6 y 7. Manhattan, New York.

En las ciudades de estos países se manifiesta una contradicción propia del mundo industrializado: la expectativa de su población en alcanzar una alta calidad de vida y la realidad de estar sometida a un mercantilismo exacerbado que frustra sus esperanzas. El medio urbano actúa sobre su población como fuente de estímulos, por un lado, y como caja de conflictos, por otro. Las ciudades muestran una fachada de diversidad y oportunidades a sus residentes, mientras que se agudizan las desigualdades y tensiones sociales entre sus distintos grupos.

Urbanización en los países pobres

En las ciudades de los países subdesarrollados, sometidas a una fuerte presión demográfica motivada por altas tasas migratorias de población rural hacia ellas, estos problemas también están presentes, con la particularidad de que su expansión se produce de manera desordenada por la ineficacia de los instrumentos de planificación y control.

Proliferan asentamientos periféricos sobre suelos aptos para la agricultura o en suelos no aptos para urbanizar por ser zonas bajo riesgo de desastres por inundaciones o deslizamientos de tierra, y sus infraestructuras técnicas y sociales colapsan al no desarrollarse en correspondencia con el crecimiento de su población; todo ello provoca graves daños al medio ambiente y agudiza los conflictos de carácter social, la falta de seguridad ciudadana y de gobernabilidad en general (foto 8).

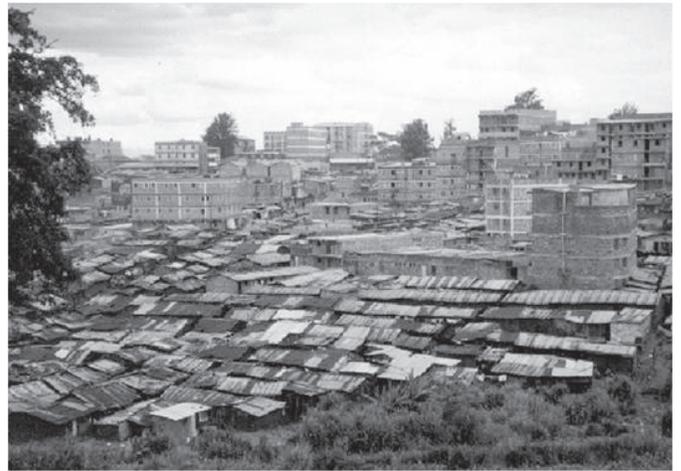


Foto 8. Desarrollo poblacional sin control.

El drama de la población rural de los países pobres, que emigra a las grandes ciudades por las malas condiciones de vida en su medio, es que no encuentra en ellas un sitio mejor al que dejaron, sino un nuevo y desconocido modo de vida para el que no están preparados y un medio hostil que los considera ciudadanos de segunda, para quienes están destinados los empleos peor remunerados y la informalidad laboral. Es por eso que en estos países las ciudades se convierten en el soporte físico de las desigualdades sociales.

Problemas ambientales asociados a la creciente urbanización

Las ciudades son organismos en constante proceso de transformación que, en su actividad diaria, intercambian con el medio a través de un complejo metabolismo. Cualquier ciudad, sea grande o pequeña, es un sistema que metaboliza consumiendo recursos y produciendo residuos y desechos, pero cuando las ciudades alcanzan tamaños poblacionales que exceden la capacidad de carga local³ del entorno en el cual están enclavadas y del cual dependen, se producen graves afectaciones al medio muy difíciles de manejar.

Por ejemplo, una ciudad de un millón de habitantes consume aproximadamente en un día 2 mil t de alimentos,

³Se define la capacidad de carga como aquel uso de los recursos que, de manera natural, tiene un enclave que puede ser tolerado por éste sin verse afectado.

625 mil t de agua y 11 500 t de combustibles fósiles, y a su vez genera 500 mil t de agua sucia, 10 mil t de contaminación atmosférica y 9 500 t de residuos sólidos.

Todos estos desechos demandan adecuadas respuestas de tratamiento para que la ciudad logre un nivel de salud o calidad de vida aceptable. Los residuos deben ser clasificados y recogidos, y llevarse a los puntos debidamente localizados para su vertimiento y reciclaje; las aguas sucias deben terminar en plantas depuradoras antes de su vertimiento final al medio natural, y las emanaciones gaseosas deben ser debidamente tratadas antes de ser lanzadas a la atmósfera. Pero, por lo general, los instrumentos técnicos, jurídicos y administrativos que el hombre crea para que las ciudades funcionen sin agredir demasiado al medio no se logran implementar adecuadamente.

Las ciudades, a su vez, son altamente vulnerables a todo tipo de riesgos naturales o producidos por el hombre. Hoy día constituye objeto de preocupación el efecto que para la humanidad está provocando el cambio climático global, en particular el aumento cercano a un metro del nivel del mar que se está pronosticando para finales del presente siglo, lo cual representa una amenaza real para las ciudades costeras, sobre todo en las áreas que están a menos de un metro del nivel del mar. Como resultado de ese aumento se incrementará la salinización de los mantos freáticos y los ríos con el consecuente daño a los ecosistemas costeros, y el abasto de agua potable a la población proveniente de sus fuentes subterráneas y fluviales, así como los sistemas de tratamiento de aguas residuales localizados en áreas muy próximas a la costa. También resultarán afectados los sistemas de transporte subterráneo y las instalaciones portuarias comerciales y turísticas, una de las mayores fuentes de empleo

e ingreso económico de las ciudades costeras.

Conclusiones

Las ciudades son expresión del desarrollo logrado por la humanidad desde sus orígenes. Si bien las grandes aglomeraciones de población son reflejo de la complejidad alcanzada en las relaciones de producción y las comunicaciones de la sociedad contemporánea, aquellas ciudades que han sido bien planificadas presentan mejores posibilidades de lograr un desarrollo armónico en las dimensiones social, ambiental y económica, que son los tres pilares de la sostenibilidad. Sin embargo, es necesario modificar la forma en que se ha venido concibiendo el planeamiento urbano con enfoques desarrollistas que suelen mostrar como ejemplo los medios a través de atractivas imágenes ultramodernas de ciudades logradas a costa de grandes erogaciones de recursos financieros.

Nuevas formas de planificar y gestionar el desarrollo de las ciudades en estrecha relación con su radio de influencia se vienen aplicando en muchos países incorporando a la sociedad como actor clave, promoviendo la participación institucional y de la población en las decisiones mediante estrategias y planes de actuación que conduzcan a la mejora paulatina y constante de sus graves problemas ambientales con la movilización de recursos locales.

Casos como los de Curitiba en Brasil, Bogotá en Colombia, Toronto en Canadá y de los centros históricos de Quito, Ecuador, y de La Habana, Cuba, evidencian la voluntad de sus autoridades para lograr ciudades más seguras ante los riesgos naturales, dotadas de fuentes de empleos y servicios, espacios de uso comunitario y promoción de nuevas modalidades de transportación pública, incluyendo un mayor protagonismo a los ciclos. ■

Bibliografía

- Castells, Manuel. *La cuestión urbana*. Editorial Siglo XXI, Madrid, 1979.
- Chueca Goitía, Fernando. *Breve historia del urbanismo*. Editorial Alianza, Madrid, 1968.
- Engels, Federico. *La situación de la clase obrera en Inglaterra*. Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 1974.
- Fondo de Población de Naciones Unidas. *Estado de la población mundial*, 2007. UNFPA, 2007.
- González, Sergio. "Medio ambiente y desarrollo", en *Cuadernos de Documentación e Información Municipal No. 47*. Unión Iberoamericana de Municipalistas. Editorial CEMCI, t. 1, Granada, España, 2003.
- Gottmann, Jean. *Megalopolis. The urbanized northeastern of the United States*. Editorial MIT Press, Londres, 1969.
- Jacobs, Jane. *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Editorial Península, Madrid, 1967.
- Lefebvre, Henri. *El derecho a la ciudad*. Editorial Península, Barcelona, 1978.
- Novo, María. *Los desafíos ambientales. Reflexiones y propuestas para un desarrollo sostenible*. Editorial Universitas S.A. Madrid, 1999.
- Segre, Roberto. *Arquitectura y urbanismo modernos. Capitalismo y socialismo*. Editorial Arte y Literatura, La Habana, 1988.

El camino a una ciudad diferente. El urbanismo como disciplina. Surgimiento y evolución de los asentamientos humanos en Cuba

Fausto Martínez García
Instituto de Planificación Física

Aunque las ciudades son tan antiguas como la historia de la humanidad, el término urbanismo es relativamente reciente. Aparece por primera vez acuñado por el catalán Ildefonso Cerdá en su libro *Teoría de la urbanización* (1868) para designar una nueva disciplina que se ocupara de la organización espacial de las ciudades. Con el tiempo se ha visto reducido su significado al simple proceso de dotación infraestructural y la disposición de edificaciones en los asentamientos poblacionales, pero no debe dejar de entenderse que el alcance del término encierra un contenido marcadamente científico, además de un componente artístico que siempre ha estado presente desde que se diseñaron las primeras ciudades.

Si bien hasta el siglo XVIII el diseño de las ciudades estuvo regido por criterios de carácter militar y estético-compositivos, en la primera mitad del siglo XIX surgieron figuras en Europa que, en el afán de interpretar y transformar la situación de caos creada en las ciudades del viejo continente como consecuencia de la Revolución Industrial y el desarrollo del capitalismo, se dedicaron a estudiar científicamente el proceso del crecimiento de las ciudades y los males que las aquejaban (foto 1).



Foto 1. Plan Voisin para París, Le Corbusier, 1925.

En ese siglo fueron publicados numerosos textos escritos por autores de disímiles profesiones y oficios, en los que no sólo se reflexionaba críticamente los problemas, sino que, además, propusieron soluciones ingeniosas más o menos utópicas

para resolverlos, las cuales han sido recogidas por historiadores.

Hoy día se comprende el carácter interdisciplinario del urbanismo, donde tienen espacio de reflexión no sólo los aspectos funcionales y morfológicos atendidos históricamente por ingenieros y arquitectos, sino también los aspectos ambientales, legales, culturales, económicos, políticos y sociales. Es por ello que el urbanismo puede entenderse como una disciplina que intenta conciliar intereses diversos, muchas veces contradictorios, a través de un proceso de permanente negociación.

En los dos últimos siglos el urbanismo ha transitado de una praxis sociorreformista marcadamente utópica en los siglos XIX y principios del XX, pasando por un período de pragmatismo físico desarrollista en la segunda mitad del siglo XX, hasta la concepción actual de apertura a la participación y la negociación, y el compromiso medioambiental.

El urbanismo es, en resumen, una disciplina orientada a la práctica que, basado en la creación y aplicación de disposiciones reguladoras, se propone enfrentar el ordenamiento de los asentamientos urbanos, y para ello requiere de políticas gubernamentales orientadas a representar los intereses mayoritarios de la población.

Estos instrumentos normativos definen las directrices y objetivos a alcanzar para horizontes temporales de corto y mediano plazo, mediante programas de actuación sobre diferentes temáticas que han sido diagnosticadas y resultan de particular interés atender. Estos planes proponen, entre otros aspectos, el régimen urbanístico del suelo cuantificando el que se debe urbanizar y con qué intensidades y afectaciones en el corto, mediano y largo plazo; los nuevos usos y cambios de usos de suelo; los suelos que bajo ningún concepto deben ser urbanizados por su calidad agrícola y por lo tanto deben ser destinados a la producción de alimentos, por sus características morfológicas no aptas para urbanizar o por su vulnerabilidad a los riesgos de desastres, bien sean naturales, bien tecnológicos.

Proceso de poblamiento y formación de los asentamientos humanos en Cuba

Asentamientos precoloniales

Hasta finales del siglo XV el poblamiento cubano fue resultado de un largo proceso de corrientes migratorias, cuyos orígenes se remontan a 10 mil años. La primera corriente arribó desde el norte del continente a través de la Península de la Florida y el Archipiélago de Las Bahamas; la segunda provino, hace unos 4 500 años, del Centro y Suramérica.

A fines del siglo XV los asentamientos aborígenes, llamados bateyes, cubrían toda la Isla, tanto en las áreas costeras como hacia el interior, pero siempre junto a ríos, lagunas o zonas cenagosas. Cristóbal Colón menciona la existencia de algunos de hasta 50 casas, que construían de tablas y hojas de palmas, a las que llamaban bohíos, los que generalmente se disponían en forma circular alrededor de una plaza central donde la comunidad realizaba sus fiestas y juegos (foto 2).



Foto 2. Grabado de un batey.

Para 1510 se calcula que el monto demográfico del archipiélago cubano era de unos 12 mil aborígenes, el 90% compuesto por población de cultura taína, proveniente de la cuenca del Orinoco, en la actual República Bolivariana de Venezuela. Como consecuencia de la explotación a que fueron sometidos por los colonizadores y las enfermedades importadas, ya en 1544 sólo quedaban contados 843.

El poblamiento durante el período colonial

El período colonial comprende cuatro siglos (1492-1898). La estrategia de poblar la Isla por los colonizadores españoles, concebida a principios del siglo XVI, se llevó a cabo con la fundación de villas con repartimiento o encomiendas de aborígenes, en zonas que consideraron propicias para la explotación agrícola y aurífera, y que estuvieran ubicadas en sitios favorables para la navegación hacia las tierras del continente, lo que evidenciaba la intención de utilizar la

Isla como sitio de partida a la conquista de América más que como lugar permanente de estancia (ver mapa).



Mapa de ubicación de las primeras villas.

Entre 1510 y 1515 se fundaron las primeras 7 villas, que fueron por orden: Baracoa, Bayamo, San Cristóbal de La Habana, Sancti Spíritus, Trinidad, Puerto Príncipe y Santiago de Cuba. Posteriormente, todas sufrieron cambios de lugar, con excepción de la última. Estos cambios fueron motivados por mejoras en las condiciones ambientales, concentración mayor de aborígenes, búsqueda de mejores tierras agrícolas y presencia de agua y ríos con posibilidades de encontrar oro. Décadas después los desplazamientos estuvieron motivados por la pesquisa de sitios mejor protegidos de los ataques de corsarios y piratas.

La búsqueda de oro fue el principal interés de los colonos, además de la preparación de la conquista del continente. Sin embargo, hacia 1542 los sitios de lavado de oro en los ríos se habían extinguido. La minería del cobre, iniciada en 1529 en las proximidades de Santiago de Cuba, explotación que se ha mantenido hasta la fecha, sustituiría la del oro.

La explotación agrícola durante dos siglos y medio se desarrolló en el entorno de las villas y poco se modificó el interior del país. La ganadería comenzaría a desarrollarse en la segunda mitad del siglo XVI, con la repartición de tierras a los colonos en forma de hatos y corrales, cuya función, además del autoabastecimiento de carne, era la obtención de cuero con vistas a la exportación.

La organización del Sistema de Flotas (1560-1720) permitió el desarrollo temprano de La Habana sobre el resto del país, al ser el sitio seleccionado para el avituallamiento, antes de la partida a la península ibérica, de los galeones cargados de oro y plata del continente. El resto de las villas lograron sobrevivir al monopolio comercial que benefició a la capital de la colonia, gracias fundamentalmente al comercio de contrabando que estimuló la producción de caña de azúcar, tabaco y carne.

Aunque en los siglos XVII y XVIII continuaron fundándose nuevas villas, fue el siglo XIX el que marcó un creciente proceso de concentración de la población, provocado por el desarrollo de la industria azucarera y la creación de asentamientos en bateyes vinculados a las nuevas fábricas o ingenios. En 1862 el 28,3% de la población residía en asentamientos mayores de 5 mil habitantes, por ciento que creció a fines del siglo al 35,6% (foto 3).

La plantación azucarera se expandió —preferentemente en el Occidente por sus excelentes tierras y bien habilitados



Foto 3. Grabado de un ingenio azucarero del siglo XIX.

puertos— a partir de 1762 con la breve toma de La Habana por los ingleses, que introdujo créditos, tecnologías y esclavos, y dio inicio a un floreciente tráfico triangular entre España, Inglaterra y Cuba. La independencia de Estados Unidos de América y de Haití también contribuyó a la expansión del mercado azucarero cubano, cuya expresión territorial impactó a las provincias de La Habana, Matanzas y Santa Clara dotadas de excelentes suelos de arcilla roja, y desplazó vegas tabacaleras y pequeñas propiedades campesinas.

Ya hacia 1857 la provincia de Matanzas producía el 55% del azúcar del país. Las ciudades de Matanzas y Cárdenas se convirtieron en puertos exportadores de azúcar y experimentaron un crecimiento sin igual. Matanzas, fundada a fines del siglo XVII, fue a mediados del siglo XIX la segunda ciudad de Cuba y Cárdenas, fundada en 1828, fue en 1899 la sexta del país. Lo mismo ocurrió con la sureña ciudad de Cienfuegos, cuya abrigada bahía y proximidad con las fértiles tierras cañeras trinitarias, la convirtieron a fines del siglo en la cuarta del país, mientras que Trinidad ocupó por la misma fecha la quinta posición.

Sin embargo, la parte oriental logró un lento crecimiento urbano. En ello incidió el desarrollo de una economía agrícola menos atractiva para el mercado internacional, como la ganadería (Camagüey) y el café introducido por los emigrantes procedentes de Haití en la mitad meridional de la provincia de Oriente, que también se dedicó al cultivo de tabaco y la minería, rubros que tampoco propiciaron la formación de asentamientos concentrados.

Otros factores que también incidieron fueron: la División Político-Administrativa de 1878 con la creación de 6 provincias y sus capitales, que duró hasta 1976 y estimuló el poblamiento de zonas hasta entonces poco habitadas, resultado de la centralización de funciones impuesta por el gobierno colonial, y la abolición de la esclavitud en 1866, que motivó el asentamiento en los pueblos y bateyes de decenas de miles de esclavos liberados ya como trabajadores asalariados. En este siglo la intelectualidad y la pequeña burguesía, sectores decididamente urbanos de la sociedad, se desarrollaron en las ciudades principales. Los asentamientos urbanos comenzaron a producir para abastecer un creciente consumo interno de su población, con lo cual surgieron pequeñas fábricas y talleres de oficios, así como bufetes profesionales. Todo este proceso dio inicio a una mayor diversidad étnica y complejidad social y económica de los asentamientos urbanos.

El siglo XIX concluyó con el tránsito en 1898 de la condición de colonia a la del capitalismo dependiente, con el saldo de una población total de 1,57 millones de habitantes, el 65% concentrada en 3 provincias occidentales: La Habana, Matanzas y Villa Clara. El 31,8% vivía en asentamientos urbanos con el 28,5% residiendo en ciudades mayores de 20 mil habitantes y la capital del país con 236 mil ciudadanos, que concentraba el 15% de la población total.

Siglo xx: expansión urbana

Con el nuevo siglo se inició la penetración del capital norteamericano y el desarrollo del capitalismo en la Isla. Al amparo de la Enmienda Platt y un desigual tratado de reciprocidad comercial con los Estados Unidos de América, fluyen cuantiosos capitales del país norteamericano. En las dos primeras décadas, las despobladas llanuras de Camagüey, la Costa Norte y la cuenca del río Cauto en Oriente se poblaron de cañaverales, y se construyeron enormes centrales. El proceso de concentración de la propiedad creó los latifundios de caña bajo la administración de la industria, lo que trajo la expulsión de las tierras de pequeños agricultores, una parte asimilados como fuerza de trabajo asalariada y otros emigraron hacia ciudades y montañas. Entre 1907 y 1931 el desarrollo económico estimuló la inmigración de más de 580 mil ciudadanos de otros países, con lo que se favorecieron las 2 provincias orientales.

Con la construcción del ferrocarril central en 1902 y la carretera central en 1930 se beneficiaron los asentamientos urbanos conectados por ambos sistemas de transporte en detrimento de los asentamientos costeros. Se habilitaron unos 40 lugares para la exportación del azúcar, mayormente limitados a espigones vinculados a centrales azucareras o puertos especialmente construidos para esa función, mientras las importaciones se concentraron en el puerto de La Habana, ciudad consolidada como principal centro consumidor y distribuidor (foto 4).

Con la crisis de los años 30 se estancó la industria azucarera y no se construyeron más centrales, pero continuó el proceso de concentración de la tierra en las décadas siguientes.



Foto 4. Grabado de La Habana, siglos XVIII y XIX.

Se intensificó el éxodo rural y disminuyó el número de extranjeros de 850 mil en 1931 a 201 mil en 1943. Las ciudades de Matanzas, Cienfuegos y Cárdenas, beneficiadas durante el siglo XIX, fueron desplazadas de jerarquía por otras ciudades de Oriente: Santiago de Cuba creció de 45 470 habitantes en 1907 a 118 mil en 1943, Guantánamo pasó de 14 500 a 42 mil, Camagüey de 29 mil a 80 500 y Holguín de 7 500 a 35 800 en igual período.

Después de la Segunda Guerra Mundial se inició en el país, con notable retraso respecto a otros países de América Latina, un lento proceso de industrialización para sustituir importaciones con alta participación de capital transnacional, aprovechando el desempleo existente y el bajo costo de la mano de obra. Este proceso de industrialización benefició sólo a las principales ciudades, en particular a la ciudad de La Habana, que se consolidó como “la capital superdesarrollada de un país subdesarrollado”,¹ ya que llegó a concentrar el 21% de la población total y se distanció casi seis veces de la segunda ciudad del país, que ha continuado siendo Santiago de Cuba (foto 5).

Entre 1943 y 1958 más del 50% de los flujos migratorios del campo a la ciudad se dirigían hacia la ciudad de La Habana como resultado de la pobreza que caracterizaba a la vida rural, donde el ingreso per cápita anual en 1956 era sólo un tercio del promedio nacional. El 36% de la población rural padecía de parasitismo, el 14% de tuberculosis y el



Foto 5. Ciudad de Santiago de Cuba.

13% de tifus. Sólo el 9,1% de las viviendas rurales tenían electricidad, el 66% piso de tierra y sólo el 2,3% contaba con agua corriente.

Frente a esta situación, la

urbanización alcanzó el 57% en 1953, con aumento en mayor medida de las ciudades de más de 50 mil habitantes.

A finales de 1950 el país padecía de un gran desequilibrio en la distribución de los asentamientos: la mitad occidental poseía una más densa y mejor comunicada red de asentamientos que la mitad oriental, dominada por el latifundio agrícola.

Transformaciones revolucionarias. Búsqueda por la equidad y el equilibrio territoriales

Enero de 1959 marcó para la historia del país el inicio de profundos cambios estructurales de las condiciones de desarrollo por medio del control estatal de la producción. Un período inicial en los primeros años de la década del sesenta sería de vacilación entre la opción del desarrollo por la vía de la industria o la agricultura, pero sería esta última, fundamentalmente la producción azucarera, la que definitivamente marcaría las transformaciones territoriales en el país a partir de 1963, estimulada por la posibilidad de un mercado remunerado y estable con los países socialistas de Europa (foto 6).

Se dispuso el desarrollo de una agricultura estatal altamente mecanizada, para lo cual fue necesario un proceso de concentración de la población rural dispersa. En la segunda mitad de la década del sesenta se realizaron grandes planes de desarrollo agrícola; además de los proyectos territoriales para la agroindustria azucarera, se modernizó la ganadería y se masificó el cultivo del arroz y de cítricos, lo que demandó cuidadosos estudios de planeamiento territorial con



Foto 6. Escuela Secundaria Básica en el campo y su área agrícola tributaria.

vistas a lograr un uso más racional de los recursos naturales y humanos del país. Un nuevo paisaje rural comenzó a producirse. Sobre esto, Sergio Baroni, en su conferencia “Razones para una confianza”² al referirse al papel que desempeñó la Planificación Física, señaló: “En la concepción de los planes integrales de la agricultura se expresaba (...) la búsqueda de una nueva racionalidad en el uso de los recursos naturales, de la introducción masiva del riego, del acondicionamiento de los terrenos a la mecanización, de la asociación de la enseñanza a las labores productivas, de la universalización de la enseñanza universitaria y, en particular, de la configuración de nuevas relaciones de producción que permitían pensar en el territorio, por lo que es en realidad un todo único que sólo el decursar de siglos de propiedad privada ha llevado a la fragmentación y parcelación anárquica. Sabemos (...) con qué fervor y consagración se llevaron a cabo esos proyectos, cuántas horas de vigilia significaron, qué espíritu de colaboración se estableció entre los técnicos de diferentes organismos para diseñar en un día o una noche lo que las brigadas de construcción ejecutarían al día siguiente”.

En este proceso, los 150 centrales azucareros y sus bateyes distribuidos en todo el país desempeñaron un importante rol articulador del sistema de asentamientos sobre la base de la vinculación agroindustrial, y paralelamente se construyeron unos 460 pueblos agrícolas en zonas despobladas (foto 7).

¹Como la definió Fidel Castro en un discurso pronunciado en Gran Tierra, en la antigua provincia de Oriente, el 27 de julio de 1967.

²Conferencia en la II Jornada Científica Internacional sobre Planificación Regional y Urbana. Palacio de Convenciones, La Habana, noviembre de 1988.



Foto 7. Nueva comunidad agrícola, década del setenta.

En 1976 se produjo una nueva división político-administrativa, que iría acompañada del Primer Plan Quinquenal de la Economía 1976-1980, y de 6 provincias y 126 municipios heredados de la colonia, el país se estructuró en 14 provincias y 169 municipios. Muchas ciudades y pueblos fueron habilitados para asumir el nuevo rol asignado, bien como capitales de provincias, bien como cabeceras municipales, rango al que fueron elevados muchos asentamientos urbanos de base. Para ello fue necesario dotarlos de servicios de salud, educación, instalaciones deportivas y de recreación de primer orden, nuevas zonas residenciales y nuevas zonas industriales, mediante un programa inversionista altamente centralizado.

Todo este proceso de transformaciones que tuvo lugar en la segunda mitad de la década del setenta trajo un aumento del grado de urbanización. En 1981 la población urbana, residiendo en 584 asentamientos —136 más que en 1970—, llegó a representar el 69% de la población total contra el 60,5% en 1970.

Consolidada la economía agropecuaria del país, el Segundo Plan Quinquenal 1981-1985 dio preferencia al desarrollo urbano y la producción industrial. A finales de la década de los ochenta el país había logrado una radical transformación de sus estructuras territoriales con la premisa de equidad entendida como “una distribución de oportunidades que permitiera la realización plena de todos los habitantes,

independientemente del lugar donde vivieran”,³ lo que fue posible por la combinación de 4 programas paralelos y complementarios que fueron: la transformación de la producción agropecuaria, la industrialización, la difusión de los servicios sociales y la infraestructura técnica.

A modo de resumen de esta etapa se puede decir que en nuestro país, en las últimas cinco décadas, se ha aplicado una política de desarrollo social con equidad, dirigida a lograr un balance más adecuado del Sistema de Asentamientos Humanos, en la que se ha dado prioridad a elevar las condiciones de vida y trabajo de las zonas rurales y de montaña propiciando una mayor integración rural-urbana.

Paralelamente se dio un notable impulso al desarrollo de las ciudades intermedias para lograr un mayor equilibrio del sistema de asentamientos, elevar la calidad de vida urbana y detener la creciente primacía sobre el resto de las ciudades que la capital del país había mantenido históricamente.

En consecuencia podemos relacionar, a continuación, los resultados logrados:

- 76% de la población residiendo en 593 asentamientos urbanos, porcentaje superior a la media de la región, por lo que clasifica como un país de transición urbana avanzada.
- 12 ciudades intermedias —capitales de provincias— que actúan como centros de desarrollo en sus respectivos territorios, cuya población oscila entre 98 mil y 423 mil habitantes, y distan unas de otras entre 100 y 150 km.
- 142 cabeceras municipales, cuya población oscila entre 10 mil y 97 mil habitantes, que funcionan como centros de distribución y permiten a la población que sobre ellos tributa, acceder a servicios intermedios en un radio de 10 a 15 km.
- 17% de la población rural residiendo en 6 482 asentamientos rurales concentrados, que oscilan entre los 200 y los 5 mil habitantes, y 7% de población dispersa. ■

³Colectivo de autores. Informe Nacional de Cuba a Estambul + 5. Ed. Instituto Nacional de la Vivienda, La Habana, 2001.

Bibliografía

Álvarez Gancedo, Concepción. Relaciones regionales de los asentamientos de base (Proyecto CUB/93/PO2). Instituto de Planificación Física y Fondo de Población de las Naciones Unidas, La Habana, 1996.

Baroni Bassoni, Sergio. *Hacia una cultura del territorio*. Editorial Habana-Ecópolis y el Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital, La Habana, 2003.

—. “Razones para una confianza”. Conferencia en la II Jornada Científica Internacional sobre Planificación Regional y Urbana. Palacio de Convenciones, La Habana, 1988.

CEPAL, PNUD, INIE. Política social y reformas estructurales en Cuba a principios del siglo XXI. [s. l.], [s. Ed.], 2004.

Colectivo de autores. *Historia urbana de Iberoamérica*. t II-1. *La ciudad barroca, 1573/1750*. Ed. 5° Centenario, Junta de Andalucía, Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, 1990.

Colectivo de autores. Informe Nacional de Cuba a Estambul + 5. Ed. Instituto Nacional de la Vivienda, La Habana, 2001.

García Santana, Alicia y Julio Larramendi. *Las primeras villas de Cuba*. Editorial Polymita S.A. Ciudad de Guatemala, Guatemala. ISBN 99922-965-4-2. [s. a.].

Instituto Cubano de Geodesia y Cartografía. *Atlas Nacional de Cuba*. [s. Ed.], La Habana, 1978.

Rallo, Joaquín y Roberto Segre. *Introducción histórica a las estructuras territoriales y urbanas de Cuba, 1519-1959*. Ed. Facultad de Arquitectura, Instituto Superior Pedagógico “José Antonio Echeverría”, La Habana, 1978.

Segre, Roberto. *Diez años de arquitectura en Cuba revolucionaria*. Editorial UNIÓN, La Habana, 1970.

Torres Cuevas, Eduardo. “Conquista y colonización en los albores de la edad moderna. La experiencia cubana”, en *Historia de Cuba, 1492-1898, formación y liberación de la nación*. Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 2001.

Ordenamiento territorial

Carlos Manuel Rodríguez Otero
Instituto de Planificación Física

Introducción

Históricamente, en todas las culturas, las autoridades han percibido la necesidad de regular el uso del suelo en el interés de toda la comunidad o de sus grupos dominantes y, en la medida en que los problemas territoriales y urbanos se han hecho más complejos y su conocimiento más preciso, se han desarrollado diferentes instrumentos de ordenamiento territorial y urbanismo que los ciudadanos han aceptado seguir y respetar como un compromiso social y jurídico, y que arriba a situaciones extremas con una alta polarización entre las imágenes del alto desarrollo y el de la exclusión y pobreza de los habitantes.

Desde la época de las grandes culturas de la humanidad ha estado presente en los territorios una forma de expresión de sus necesidades; la división del hombre en estratos sociales brindó posibilidades al modo de asumir las transformaciones del territorio, la construcción de las zonas de producción de alimentos, la ubicación de los recintos rituales, y otros que han llegado a nuestros días como resultante de las diversas culturas y su desarrollo y organización plasmados en las intervenciones constructivas y de organización inicial de los territorios y el uso de los recursos naturales disponibles en las respectivas localidades, con vistas inicialmente a satisfacer la supervivencia o necesidades primarias, las que fueron incrementándose en el proceso de la formación económico-social.

Este proceso trae consigo el surgimiento de núcleos de concentración y poder, aparecen poco a poco las instituciones para el ejercicio de funciones

políticas y sociales, con normas rudimentarias y más complejas después sobre comportamiento, valores culturales morales y de organización de la sociedad en comunidades que se transformaron posteriormente en asentamientos humanos y ciudades con actividades específicas.

En el caso cubano, desde 1492 se evolucionó de las comunidades indígenas dedicadas a la recolección, la pesca y la caza, y sus edificaciones sencillas en sitios propicios (proximidad a las aguas de ríos y el mar), con disposición concéntrica a un espacio central para fiestas y rituales. La colonización española irrumpe en la vida de estos aborígenes hasta su desaparición; durante este proceso se fundan las primeras villas, dando paso a las primeras imágenes de urbanización de nuestro país.

Como parte del marco conceptual se tiene que la actividad del ordenamiento territorial alcanza la condición de disciplina sólo a principios de los ochenta del siglo XX en un ámbito restringido que de forma lenta por su valor llega a alcanzar carácter global e interdisciplinario debido a la importancia de su objeto de estudio, que somete al análisis a un abierto grupo de problemas que interpretados de manera integrada permiten coordinar la ejecución de intervenciones oportunas desde diversos campos del conocimiento contando con un objetivo común: el territorio.

Existen antecedentes como son: la formulación de los Círculos Concéntricos (Von-Thünen, 1826); la Ciudad Jardín (Sombarth; Ebenezer Howard, 1902); la Base Económica como dimensionadora (1902); la Teoría de la Localización Industrial (Alfred Weber, 1909); la Teoría del Lugar Cen-

tral (Walter Christaller, 1933); la Ciencia Regional (Walter Isard, década de los años cincuenta del siglo XX) con la confluencia de la economía espacial, sociología, ciencias políticas y administrativas, geografía física y otras disciplinas que estudian el espacio; a ellos se unen la distribución territorial de las actividades mediante modelos matemáticos, entre otros.

En la actualidad, el ordenamiento territorial constituye un tema de importante discusión en el ámbito internacional a partir de la interpretación de las proyecciones de transformación del territorio y su asimilación y puesta al servicio de los habitantes, y es punto de partida y destino final del desarrollo de la sociedad. Son múltiples los debates en congresos internacionales, en instituciones académicas y en las agencias estatales de diseño de políticas públicas, pues el ordenamiento territorial constituye propuestas de transformación del espacio, donde debe primar la elevación de la calidad de vida de la población, que es traducida o interpretada a partir de la creación de un cuerpo de políticas de imprescindible aplicación. Fue en el año 1983, en la 6ta. Reunión de la Conferencia Europea, que se votó por unanimidad la aprobación de la Carta Europea de Ordenamiento Territorial, para considerar a éste como una disciplina: científica, política, interdisciplinaria, global, técnica y administrativa, con objetivos basados en el concepto rector de alcanzar el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del territorio. El ordenamiento territorial tiende desde entonces a convertirse en una disciplina integradora, que cataliza el saber acumulado de las experiencias, tanto en la

planificación como en el conjunto de disciplinas que coexisten y operan en un espacio común.

Existen hoy variadas definiciones de ordenamiento territorial, donde se aprecian coincidencias de ideas y al mismo tiempo aspectos novedosos de este concepto, y que se aplican de diferente manera, según el especialista que las utilice y el contexto socioeconómico de acción de cada país.

Por su orden cronológico podemos citar algunas de estas definiciones recogidas en las obras de prestigiosos autores e instituciones, enmarcadas en el cuerpo de normativas y regulaciones que guían su labor de planeamiento del espacio:

1. “Establecer los usos de las diferentes zonas que conforman el espacio físico nacional de acuerdo con sus características intrínsecas y con los objetivos de desarrollo que se aspira alcanzar dentro de un horizonte de tiempo predeterminado”. Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales Renovables de Venezuela, 1978.¹

2. “La expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, cuyos objetivos fundamentales son el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y, por último, la utilización racional del territorio”. Carta Europea de Ordenamiento Territorial, 1983.

3. “Un conjunto de acciones concertadas para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos en busca de su desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio considerado y la armonía del medio ambiente”. Jordan y Sabattini, 1988.

4. “Es la manera de redistribuir geográficamente la población de acuerdo con la potencialidad de los recursos

naturales y de las condiciones físico-bióticas, como búsqueda de unas mejores condiciones de vida”. Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1991.

5. “La estrategia de desarrollo socioeconómico que, mediante la adecuada articulación funcional y espacial de las políticas sectoriales, busca promover patrones sustentables de ocupación y aprovechamiento del territorio”. Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL *et al.*, México, 2000.

6. “La proyección en el espacio de las políticas social, cultural, ambiental y económica de una sociedad, y el sistema territorial como el resultado de aquellas”. Gómez Orea, 2001.

7. “La actividad que a partir de conceptos y métodos científicos propios de la Planificación Física y el urbanismo propone, regula, controla y aprueba las transformaciones espaciales en el ámbito rural y urbano con diversos niveles de precisión, integrando las políticas económicas, sociales y ambientales, y los valores culturales de la sociedad en el territorio, con el objetivo de contribuir al logro de un desarrollo sostenible”. Instituto de Planificación Física, Cuba, 2001.

8. “Un proceso y una estrategia de planificación, de carácter técnico-político, con los que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones de éste, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos sectoriales del desarrollo. Ángel Massiris, 2005.

9. “Es un instrumento que forma parte de la política de Estado sobre el desarrollo sostenible. Es un proceso político, en la medida que involucra la toma de decisiones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio. Perú, 2005.

Estas definiciones coinciden en el planteamiento teórico de tener como punto central a las actividades humanas y socioeconómicas, y al espacio donde éstas se desarrollan. Todas consideran el ordenamiento territorial como una

política de Estado, que posee sus instrumentos de planificación propios con carácter conciliador de los procesos económicos, puestos en marcha con la ocupación del territorio para asegurar la elevación de la calidad de vida de la población y el desarrollo sostenible.

En fecha tan temprana como 1978 se aprobó el Decreto-Ley No. 21 “Reglamento sobre la Planificación Física”, que organizó los procedimientos y las escalas de trabajo del planeamiento del espacio rural y urbano, para brindar ágil respuesta a las necesidades de conducir los acelerados programas de desarrollo socioeconómico del país, en busca de un desarrollo equilibrado del campo y la ciudad, y las fuertes transformaciones del espacio brindando prioridad a ciudades del interior, los cambios en el sector agropecuario basados en la potencialidad de recursos naturales, el impulso a la reforestación, la dotación de servicios, etcétera, a la vez que contribuía a organizar el uso racional de los recursos y la conservación del medio ambiente con vistas a la elevación de la calidad de vida de la población.

En 1987 el Informe Brundtland, más conocido por “Nuestro futuro común”, utilizó por primera vez el término de “desarrollo sostenible”, definido como “término aplicado al desarrollo económico y social que permite hacer frente a las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades”. Hay dos conceptos fundamentales en lo que se refiere al uso y gestión sostenibles de los recursos naturales del planeta. En primer lugar, deben satisfacerse las necesidades básicas de la humanidad: comida, ropa, lugar donde vivir y trabajo. En segundo lugar, los límites para el desarrollo no son absolutos, sino que vienen impuestos por el nivel tecnológico y de organización social, su impacto sobre los recursos del medio ambiente y la capacidad de la biosfera para absorber los efectos de la actividad humana.

Cabe señalar que José Martí en el siglo XIX expresó: “La tierra no es como muchos piensan, una herencia de

¹Primer cuerpo jurídico de ordenamiento territorial en América Latina.

nuestros padres. Es, cuando menos, un préstamo de nuestros hijos” (Ayes, G. N., 2003).

Todo lo anteriormente dicho impone un reto a los gobiernos en el intento por crear estructuras equitativas, tanto económicas como ecológicas, a las que el ordenamiento territorial hubo de ajustarse para contribuir al logro de este paradigma.

En Cuba, la Ley No. 81/1997 del medio ambiente establece en su artículo 22 que “a fin de lograr el ordenamiento sostenible del territorio, el ordenamiento ambiental interactúa con el territorial aportándole lineamientos, regulaciones y normas”, es decir, que se simultanean y complementan ambas figuras del ordenamiento del espacio, y su éxito viene dado por el tránsito informativo que existe para incorporar la dimensión ambiental de todos los problemas a la hora de efectuar una propuesta de uso del suelo, sea en el ámbito rural como en el urbano; es objeto de análisis la problemática de los ecosistemas sensibles y áreas protegidas, la urbanización, el uso agropecuario y forestal de los territorios, la localización e impulso al desarrollo de los asentamientos humanos urbanos y rurales, la gestión del riesgo, la adaptación al cambio climático, la compatibilización de intereses para el trazado de infraestructuras, el proceso inversionista, entre otros. Se señala necesario el diálogo sistemático y directo entre los dos tipos de ordenamiento e instituciones responsabilizadas de conjunto y la materialización físico-espacial de un desarrollo sostenible, donde se produzca la conciliación de intereses que parta del conocimiento de las potencialidades y restricciones de cada uno de los territorios en el contexto nacional.

Pese a no existir una nueva ley de ordenamiento territorial y urbano, por el Acuerdo 3808 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros del año 2000 se dejó reflejada, de forma explícita, la misión de la actividad, los instrumentos de trabajo, las escalas y la gestión y control del territorio imprescindibles para garantizar integralidad en las pro-

puestas para la implementación espacial de las políticas del Estado y del Gobierno cubanos, en plena concordancia con lo expresado en la Constitución de la República de Cuba en su artículo 27: “El Estado protege el medio ambiente y los recursos naturales del país. Reconoce su estrecha vinculación con el desarrollo económico y social sostenible para hacer más racional la vida humana y asegurar la supervivencia, el bienestar y la seguridad de las generaciones actuales y futuras”.

El ordenamiento territorial se plantea en general el incremento de la utilidad de sus instrumentos de planeamiento para crear valores y ámbitos físico-espaciales relevantes para la construcción de la nueva sociedad, se propone conducir eficientemente los cambios que se requiere en coordinación con otros procesos de gestión, y busca solucionar los conflictos que se vayan presentando a lo largo de su actividad de intervención.

Es entonces un reto imponente, porque lleva implícito la atención de numerosos y sensibles aspectos: las percepciones, los sentimientos y los valores de la sociedad; las estructuras territoriales y urbanas complejas o no; la integración de la ciencia, la técnica, el arte y la estética; las relaciones del individuo con su comunidad local y con toda la sociedad; la protección y mejora del medio ambiente y de los asentamientos humanos en su conjunto, y la identificación y administración de los recursos necesarios para estos fines.

No transita en la actualidad como única modalidad de ordenamiento del espacio físico; puede señalarse antes de adentrarnos en él que existen otras formas o líneas de trabajo como son el ordenamiento ambiental y el ecológico, que también tienen el espacio como objeto de estudio; las diferencias están dadas por el matiz con que cada uno de ellos aborda los componentes naturales; la prioridad brindada a la protección de la diversidad biológica; la peculiaridad de ecosistemas, en particular los más sensibles o las unidades físico-espaciales seleccionadas para efectuar el análisis,

el paisaje, las unidades ambientales o las unidades de ordenamiento territorial, según el caso. Todas las corrientes de ordenamiento tienen como coincidencia la intención de minimizar los impactos a los recursos naturales y al medio ambiente conciliando el uso del suelo, a partir de premisas y lineamientos para gestar programas de desarrollo e inversiones, que de no estar suficientemente integrados dejan de alcanzar el objetivo de la sostenibilidad.

El ordenamiento o la ordenación ambiental se definió por la Unión Europea como “la expresión racional de la conjunción entre la capacidad, necesidad y uso del territorio, que permite potenciar los resultados en productos y servicios ambientales; es, en consecuencia, consustancial con el desarrollo sostenible”.

A su vez, el ordenamiento ecológico ha sido definido por el Instituto Nacional de Ecología, de la Secretaría del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (SEMARNAT), México, como “una serie concertada de análisis, procesos y maniobras que permiten una utilización adecuada del medio ambiente, con el fin de promover un desarrollo económico sustentable que satisfaga las necesidades reales de la población presente y futura”.

En algunos países coexisten hoy ambos tipos de ordenamiento, y en ocasiones crean duplicidad de esfuerzos al ordenar el espacio; si éstos son adecuadamente coordinados representan una oportunidad para lograr el carácter de complementariedad requerido, al aportar ese ordenamiento ambiental o ecológico propuestas al ordenamiento territorial en forma de regulaciones, prohibiciones y propuestas, que se asumen como dimensión ambiental del ordenamiento territorial para repercutir positivamente en los resultados a alcanzar en todos los niveles de planeamiento.

La existencia de dos tipos de ordenamiento del espacio no puede idealizar el uno sobre el otro, sino que ambos complementan los esfuerzos para minimizar las contradicciones entre el

desarrollo y la conservación, propiciar la reducción de conflictos y contribuir a lograr una visión mesurada de lo permisible en el ámbito de las transformaciones y la protección, sin desestimar la contribución de cada uno desde su perfil a la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales con la utilización de diversas técnicas de investigación, según los avances del conocimiento, que brinden posibilidad de ejecutar intervenciones colectivas con independencia de la unidad físico-espacial que sirva de base para las respectivas salidas o formas de expresión territorial del ordenamiento.

Un caso especial en Cuba, en el ámbito de ordenamiento espacial, está dado por el tratamiento que se le brinda al Sistema de Áreas Protegidas, amparado por el Decreto-Ley No. 201 de 1999, que indica su organización y coordinación por el Centro Nacional de Áreas Protegidas adscrito al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), encargado de delimitar su superficie, establecer su jerarquía (nacional y local), su inclusión en una de las 8 categorías de conservación y uso, la elaboración de indicaciones para su plan de manejo y gestión de ellas, así como de sus zonas de amortiguamiento, entre otras funciones, a partir de investigaciones científicas con alto nivel de consultas y que son expresión de una adecuada interrelación entre los distintos tipos de ordenamiento, al brindarse apoyo a las instituciones que administran cada área al conservar su integridad ante el avance del “desarrollo” que potencialmente puede constituir una amenaza para su permanencia.

1. Objetivos y premisas.

El ordenamiento territorial se ocupa con prioridad y carácter integrador del desarrollo de áreas deprimidas, la planificación de ejes y polos de desarrollo, los complejos problemas en las áreas urbanas, la explotación de las potencialidades regionales, el sistema de asentamientos humanos y el uso del suelo.

Entre los objetivos principales se encuentran:

- La organización coherente de las actividades en el espacio, de acuerdo con un criterio de eficiencia.

La *funcionalidad* del sistema territorial que se expresa en la optimización de las relaciones entre las actividades de organización espacial, el aprovechamiento óptimo del uso del suelo en atención al carácter finito del recurso, la ubicación adecuada de las actividades productivas y no productivas, y la accesibilidad de la población a los empleos, los servicios, la vivienda y el equipamiento urbano.

- El equilibrio en la calidad de vida de acuerdo con un criterio de equidad.

El *desarrollo equilibrado* consiste en prevenir y corregir los desequilibrios existentes entre las diferentes unidades territoriales, regiones, asentamientos humanos, campo y ciudad, y el ámbito urbano de ciudades y pueblos, con miras a alcanzar el progreso y la estabilidad requerida para mejorar el nivel y calidad de vida de la población. Para ello se requiere, entre otras acciones: controlar el crecimiento de las regiones demasiado dinámicas y estimular las que manifiestan retraso mediante la localización de inversiones productivas públicas y privadas que generen empleos; crear sistemas de transporte que articulen la región y sus unidades geográficas; capacitar los recursos humanos y transferir tecnologías e innovaciones de unas regiones a otras.

- La integración de los distintos ámbitos territoriales en los de ámbito superior, de acuerdo con un principio de jerarquía y de complementariedad.

La integración entre sectores persigue un sistema funcional donde quede resuelta la competencia entre dichos sectores. Ella trata de conciliar los intereses conflictivos de los diferentes agentes socioeconómicos y hace prevalecer el interés de la comunidad sobre los intereses privados.

- La utilización racional del territorio y la gestión de los recursos naturales de manera responsable.

La adecuada utilización del territorio como recurso finito, acorde con sus características y potencialidades, a partir del aprovechamiento racional y la rehabilitación de los recursos naturales que así lo permitan, que contribuyan a la conservación del medio ambiente a través de la correcta localización de las actividades productivas y no productivas, es decir, utilizar los ecosistemas, el paisaje y el patrimonio inmobiliario, histórico, cultural y arquitectónico de forma armónica en beneficio de la sociedad, a la vez que se garantiza la producción sostenida de bienes y servicios; todo ello a partir de una adecuada gestión pública y coordinación administrativa entre los diversos organismos sectoriales del mismo rango y entre los distintos niveles de decisión.

Otros objetivos del ordenamiento territorial son:

- Garantizar la compatibilización de la localización de las inversiones y el hábitat en relación con la exposición a los peligros naturales.

- Lograr la racionalidad y el aprovechamiento de las potencialidades de los corredores de redes técnicas acordes con la visión del desarrollo previsible.

- Controlar la expansión urbana y dar solución a los fenómenos de migración, el incremento de la pobreza y la expulsión campesina desde zonas agrarias.

- Proponer soluciones que frenen desequilibrios de empleos y servicios, que son muy contrastantes entre la zona rural y la urbana, entre otras.

- Contribuir a la elevación de la competitividad de los territorios.

El logro de estos objetivos requiere una labor política, pues implica una voluntad de integración y de coordinación de carácter interdisciplinario entre las distintas autoridades que participan en la gestión del territorio, y esto es posible sólo en la medida en que las autoridades regionales tengan competencias suficientes para poder concretar las estrategias de ordenamiento territorial necesarias.

El ordenamiento territorial requiere para su trabajo partir de un conjunto de premisas generales que son:

- Utilizar el conocimiento acumulado durante años en trabajos precedentes y la experiencia profesional existente.
- Abordar con mayor ahínco los problemas clave y estratégicos de los territorios.
- Propiciar las oportunidades mínimas para alcanzar una calidad de vida adecuada a la población y los territorios.
- Considerar el medio ambiente como parte integrante del desarrollo sostenible y no de forma aislada.
- Preservar la biodiversidad y los recursos naturales, la calidad ambiental y paisajística, los valores patrimoniales y la salud humana.

El enfoque integral y planificado que ofrece en la actualidad el ordenamiento del territorio resulta necesario en todos los países y regiones, donde el estilo de desarrollo de la sociedad moderna tiende a crear situaciones que requieren de forma recurrente la prevención de los problemas generados por los desequilibrios territoriales, la ocupación y uso desordenado del territorio, y los problemas derivados del espontáneo crecimiento económico.

Se observa una tendencia de desarrollo que apunta hacia un futuro problemático, debido a la creciente demanda y deterioro de los recursos naturales, la insuficiente creación de oportunidades productivas, la incapacidad para satisfacer las demandas de vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios, así como el incremento de los riesgos naturales y antrópicos.

El territorio, como soporte de todas las actividades humanas, es motivo de conflictos. Entre las principales causas de estos procesos se encuentran:

- Escasez de suelo, que como recurso finito es objeto de demandas competitivas, en ocasiones contradictorias, entre los diferentes actores (individuos y organizaciones) que integran la sociedad, motivados por fines económicos o sociales.
- Competencia de distintos usos sobre un mismo espacio.
- Sobreexplotación de los recursos naturales.
- Pugna entre el interés público y el privado.

- Competencia entre sectores socioeconómicos por determinados recursos.
- Históricas contradicciones ciudad-campo.
- Aparente contradicción entre conservación y desarrollo.

El primer paso para solucionar un conflicto ha consistido en reconocerlo primero como tal. Si bien en la actualidad se acepta el papel del ordenamiento para lograr el correcto desarrollo socioeconómico y ambiental, a veces en un espacio territorial específico se tropieza con intereses políticos o económicos muy arraigados y muchas veces difíciles de reconciliar con los objetivos de la organización territorial y la equidad social. Cuando los intereses de los sectores hegemónicos de la sociedad están por encima del interés común se contribuye a: la concentración poblacional en las ciudades; el desarraigo de los habitantes de zonas rurales; la conformación de cinturones de miseria en las grandes ciudades; la negligencia en los controles de actividades económicas de alto impacto ambiental; el aumento de los riesgos de desastres naturales, etcétera.

Hoy, el ordenamiento territorial debe velar por destacar la importancia de la gestión ambiental, la gestión de riesgo y la adaptación al cambio climático, por ser procesos indisociables a él y que se caracterizan por ser de carácter preventivo.

La gestión ambiental exige que al localizar las nuevas inversiones productivas y no productivas se realice de forma previa la evaluación de los ecosistemas y paisaje, de forma tal que se recomienden acciones que hagan compatibles las actividades en el territorio; esto puede conseguirse en la localización de inversiones productivas mediante el control de los procesos de producción, la selección de las materias primas, el tratamiento de los residuos que producen y su destino final; a su vez puede también invalidarse la solicitud de la localización de la inversión presentada como la alternativa de solución más adecuada a los intereses del ordenamiento del territorio.

Según Gómez Orea, 2003, se justifica el ordenamiento territorial por la necesidad de superar la parcialidad y el reduccionismo que caracterizan a la planificación sectorial, al quedar todo plasmado en un sistema territorial que de acuerdo con la teoría de sistemas sólo puede ser entendido y planificado como un todo. Para lograrlo, los planes de ordenamiento utilizan dos tipos de instrumentos: la normativa, orientada de forma prioritaria, pero no exclusiva, a mantener lo positivo que tiene la situación actual y prevenir los problemas futuros, y los programas de actuaciones, dirigidos a aprovechar las oportunidades y a corregir los problemas actuales.

2. Sistema de ordenamiento del territorio.

Modelo territorial

Un breve repaso por la historia de cualquier territorio, ya sea un municipio, provincia, región, país o continente, refleja fácilmente que podría asociarse el aprovechamiento o desaprovechamiento del espacio con el modelo de desarrollo que cada sociedad haya implementado; por tanto, el estilo de desarrollo determina el *modelo territorial*, que es la proyección espacial de una estrategia de desarrollo económica, social y ambiental en una unidad territorial determinada. Este diseño y desarrollo del *sistema territorial integral* futuro propiciará una elevada calidad de vida para su población, en una acepción más sencilla: *el modelo territorial es la representación simplificada del sistema territorial a que se ha aspirado*.

Esta asociación entre el modelo de desarrollo y organización y el modelo del espacio conduce a una importante interrogación sobre quiénes son los responsables de ese desarrollo y el consiguiente aprovechamiento del territorio, aspecto que atañe a las características de cada país.

Son características del sistema territorial la complejidad de las relacio-

nes que se establecen entre los aspectos territoriales y culturales, el cambio constante y que afecta el funcionamiento del sistema, y la incertidumbre dada por la complejidad y lo imprevisible de los procesos que se gestan, todo lo cual ha de tenerse en cuenta en la toma de decisiones, a partir de los conflictos surgidos por los diferentes intereses y expectativas entre sectores.

El enfoque sistémico del ordenamiento territorial considera el funcionamiento de los componentes del sistema como un todo, relaciona unos aspectos con otros y establece sinergias positivas. Se considera un sistema funcional y dinámico, que es global al atender todos los aspectos que conforman la realidad territorial asegurando la coordinación de las políticas sectoriales y de los diferentes niveles territoriales, así como la concertación de los agentes sociales que inciden en el territorio; es flexible porque el plan no pretende llegar a un fin o imagen concreta, sino que va adoptando decisiones que pueden modificar o reorientar la idea primitiva.

Todo sistema territorial a su vez se caracteriza por:

- Complejidad de las relaciones que se producen en los territorios.
- Celeridad de los cambios.
- Existencia de incertidumbres imprevisibles e imprescindibles para la toma de decisiones acertadas.
- Presencia de conflictos motivados por los intereses señoriales que deben interactuar acertadamente en el territorio.

Puede concluirse que cada estrategia de desarrollo económica, social, cultural y ambiental que se pretenda implementar lleva consigo el uso y aprovechamiento de los diversos recursos disponibles, y genera de por sí un determinado modelo territorial. Y se registra como características de este esfuerzo:

- Lograr una coherente coordinación de actividades en el ámbito territorial.
- Usar el territorio y gestionar, de forma responsable, los recursos disponibles y propiciar la búsqueda de equilibrios territoriales.

- Establecer un desarrollo integral y equilibrado de la calidad de vida de la población en el universo de territorios.
- Pretender una alta calidad en la gestión pública mediante la coordinación de los organismos sectoriales y los niveles administrativos de decisión.

El ordenamiento territorial es entonces una función pública capaz de contribuir a reducir la espontaneidad de las actividades humanas y evitar problemas y desequilibrios inoportunos; se caracteriza por constituir una función horizontal que se ejerce a través de los organismos públicos y que a su vez condiciona el desarrollo del urbanismo.

Además, debe señalarse que los modelos territoriales son sólo alcanzables mediante la protección del futuro a través de dos vías clave: la de potenciar las tendencias actuales y la de incentivar una labor proactiva.

La *evolución tendencial en el ordenamiento territorial* como expresión de una estrategia de desarrollo puede traer consigo: los desequilibrios territoriales, la atomización de funciones en el espacio, la ineficiencia de las relaciones del territorio, la inaccesibilidad, la mezcla desordenada de los usos del suelo rural o urbano, el incremento de la exposición a peligros, el uso irracional de los recursos disponibles y la degradación ambiental, aspectos todos típicos cuando se trata sólo del interés de brindar respuesta a los problemas a corto plazo o en beneficio del interés privado y del más fuerte.

Abordar el ordenamiento territorial desde la óptica planificada entonces garantiza o promueve la posibilidad de salvar las deficiencias acumuladas en el territorio por la aplicación de modelos no acordes a intereses colectivos, que convertidos en tendencia afectan la calidad del modelo alcanzado. El trabajo proactivo, fundamentado en normativas basadas en indicadores clave, es importante para soportar un programa y gestión consecuentes con los intereses de las grandes mayorías en el ámbito del planeamiento.

Sólo mediante esta fórmula de trabajo es alcanzable:

- Coherencia entre actividades con criterio de eficiencia.
- Equilibrio de calidad de vida acorde con el principio de equidad.
- Integración de los distintos ámbitos territoriales para lograr una adecuada interpretación de los problemas jerárquicos y de complementariedad tan necesaria.
- Modo de lograr la participación de todos los actores de la sociedad en la conformación de las propuestas y su posible implementación en tiempo y espacio.
- Empleo de forma responsable del territorio y la gestión de sus recursos.

El ordenamiento territorial se alcanza a partir de una labor política que lleva consigo el desarrollar al máximo la voluntad de integración y la coordinación interdisciplinaria entre las instancias y autoridades implicadas en la gestión directa de los territorios, enfrentando los retos que significan el crecimiento poblacional, el incremento de la exposición a los peligros y los procesos desordenados de urbanización de zonas de alto riesgo que nos ocupan, y la incidencia futura de impactos provocados por el calentamiento global del planeta e identificados como efectos del cambio climático con muy diversos efectos y distribución territorial de vital consideración en todo trabajo y gestión futura de los territorios.

3. Instrumentos del ordenamiento territorial.

El ordenamiento del territorio requiere diagnosticar el sistema territorial actual, prever el futuro y gestionar su consecución; está, por tanto, vinculado a la realización de planes y de su aplicación, Gómez Orea, 2002.

A los efectos, para la elaboración del plan se consideran como principios de carácter general:

- Responsabilidad compartida, donde debe prevalecer la participación ciudadana y asumirse la sensibilidad y preferencias de la población, en todas las fases del proceso, desde la etapa de análisis hasta la aprobación del plan.

- Sensibilización, representada por la motivación de todos los actores que intervienen en las etapas de elaboración del plan y la gestión.
- Comunicación, que es la transmisión de información que debe ser fluida y fidedigna, horizontal y vertical.
- Concertación, referida a la negociación entre los diversos agentes socioeconómicos, a fin de repartir correctamente las responsabilidades entre ellos, las cargas y los beneficios del plan.
- Calidad, tanto del territorio como de las actividades productivas y no productivas, y de la gestión en aras del desarrollo sostenible y el aumento de la calidad de vida.

Es importante que los problemas se resuelvan al nivel más bajo posible, es decir, en la localidad, y en este sentido procurar que cada nivel adopte sus propias responsabilidades. El plan debe considerar los recursos propios, naturales, construidos, humanos y territoriales de cada localidad; promover las actividades en dependencia de las actitudes y aptitudes de la población, y hacer prevalecer la autogestión. Esta dirección de abajo a arriba, que se inicia en las comunidades locales, contribuye a la integración ambiental y al equilibrio territorial.

El ordenamiento territorial se caracteriza por poseer una amplia diversidad de instrumentos de planeamiento y gestión, y a la vez asume su desarrollo a través del análisis de subsistemas clave, en los que se agrupan el universo de aspectos que son de utilidad práctica para conformar las alternativas de propuestas de desarrollo, aspectos todos ellos que se rigen por el sistema jurídico que posee cada país en particular para el tema del planeamiento espacial; así mismo son diversas las escalas de precisión mediante las que se aborda, y cada una de éstas brinda un nivel de especificidad y precisión del objeto de estudio y su evolución en el tiempo para el cual ha sido pronosticada la evolución.

Unidades territoriales de análisis

El ordenamiento territorial asume para su trabajo una amplia gama de unidades de análisis o divisiones del territorio, y hace énfasis para su selección en los intereses y objetivos a investigar, diagnosticar y pronosticar, aunque en oportunidades son parte de sus elaboraciones propias. Entre las más comunes se encuentran:

- Unidades físico-naturales.
- División político-administrativa.
- Unidades ambientales.
- Ecosistemas sensibles.
- Unidades de paisaje.
- Zonas antropizadas rurales y urbanas, zonas portuarias, polos turísticos, entre otras.

4. Subsistemas y temas de análisis.

El sistema territorial se divide en subsistemas, cuya clasificación y nominación varían según el autor o país a partir de los intereses y relaciones establecidos, y sirven para abordar diferentes líneas temáticas en dependencia del ámbito territorial de análisis de que se trate y bajo las circunstancias en que se ejercita el trabajo.

- Subsistema del medio físico (recursos naturales y medio ambiente).

Se realiza una valoración del territorio, su fragilidad, la capacidad receptora de efluentes, el potencial natural del territorio y el medio ambiente; incorpora los criterios de protección y las restricciones de uso inherentes a los ecosistemas frágiles y de protección, la detección, localización y valoración de los procesos y riesgos naturales, la mitigación y prevención, y como nueva temática la variabilidad y el cambio climático y la adaptación. Se perfilan los mecanismos de aprovechamiento y conservación de los recursos.

- Subsistema de la población y las actividades de producción.

La población adapta el medio físico para ubicar sus actividades, toma de ellos sus recursos para transformarlos en su propio beneficio y le incorpora los desechos. Se valora la estructuración y distribución del Sistema de Asentamientos Humanos, la jerarquía de los asentamientos, las alternativas de crecimiento de los asentamientos existentes y los de nueva creación, la estructura de la población por edades y sexo, la fuerza de trabajo, la población activa y ocupada, las migraciones, las condiciones del hábitat, su estructuración y articulación.

Se incluye en este subsistema el análisis de las actividades económicas, de producción y consumo, la base económica, las actividades que generan empleos, los desequilibrios existentes y la carencia de servicios e infraestructura de apoyo a las actividades económicas.

- Subsistema de infraestructuras.

Analiza el agua y el saneamiento, e incluye el abastecimiento de agua, la disposición de las aguas residuales, el drenaje pluvial y la protección contra inundaciones de los objetivos económicos y sociales; el transporte y su infraestructura, y entre los principales aspectos están los trazados y categorías de las vías principales urbanas y rurales; el sistema de transporte peatonal, ciclos, automotor, ferroviario, puertos y aeropuertos; la electricidad; las comunicaciones, etcétera.

Otros autores consideran el subsistema jurídico para abordarlo de forma diferenciada como parte de la habilitación de mecanismos para garantizar una posterior implementación segura de las proyecciones elaboradas y acordadas.

Una visión sintética de los temas que se incluyen en el análisis por los subsistemas para la ejecución del plan se recoge en la figura 1.

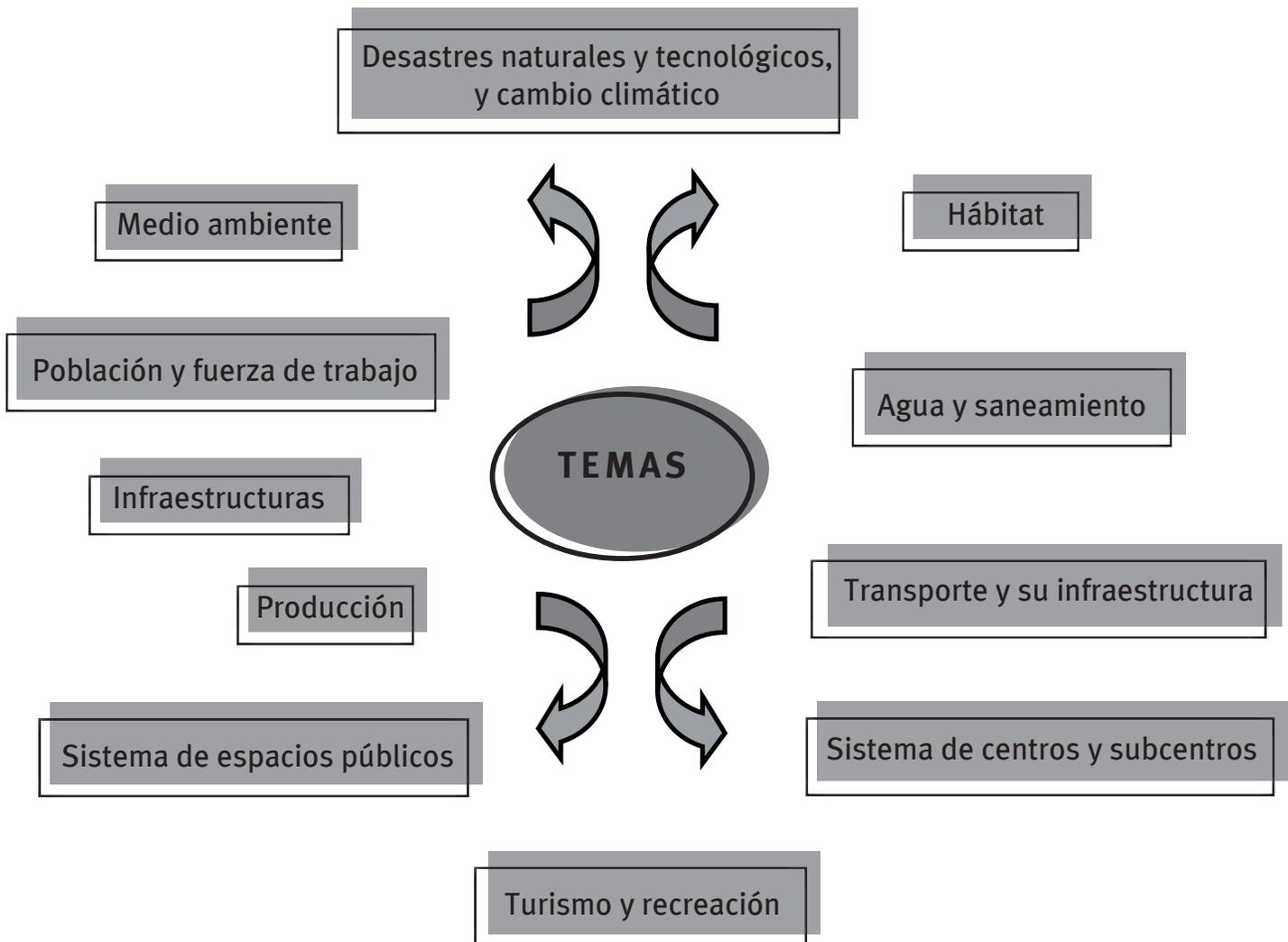


Figura 1. Principales temáticas de análisis.

El ordenamiento territorial cuenta para su materialización con la figura de los esquemas de ordenamiento territorial, caracterizados por brindar una situación previsible a largo plazo de las transformaciones a ejecutar; y los planes, que son más operativos y están íntimamente vinculados a los planes de desarrollo económico y social que se determine como viables y con vínculos estrechos con el proceso inversionista que asuma el país para su materialización.

Todos los instrumentos de trabajo una vez aplicados por diversas técnicas arriban a propuestas de alternativas de evolución de los territorios que se convierten en instrumentos jurídicos en poder de los gobiernos locales, que con la intervención de los organismos

sectoriales y aquellos implicados los llevan a vías de hecho.

La figura 2 nos muestra los instantes más importantes del proceso de ejecución del ordenamiento territorial en la modalidad de plan y algunos aspectos de interés de imprescindible consideración en éste. En el modelo tiene una importancia vital la fase cero, preliminar o preparatoria, donde se convoca a los actores que inciden de un modo u otro en los territorios; se acuerdan plazos de entrega, modo de trabajo, técnicas a utilizar y formas de pago; y se coordina la manera participativa y conveniente de conformar el proyecto y concluirlo, para ser sometido a su aprobación por las respectivas Asambleas Provinciales del Poder Popular (APPP) antes de llevarle a vías de he-

cho como plan, en que se constituye con vínculo directo con el plan de la economía y el proceso inversionista.

5. Fases para la elaboración de un plan.

Ya se ha explicado el papel que desempeña la fase cero o preparatoria, por lo cual las restantes fases del modo de abordar el plan varían, según la metodología empleada acorde con los intereses y expectativas sobre el alcance y resultados a lograr por cada país que decide incursionar en la forma o modalidad de organizar los espacios. Esto se realiza a partir de una esquematización secuencial no lineal, que en la práctica se desarrolla de manera iterativa, de ida y vuelta; son cualitativamente distin-

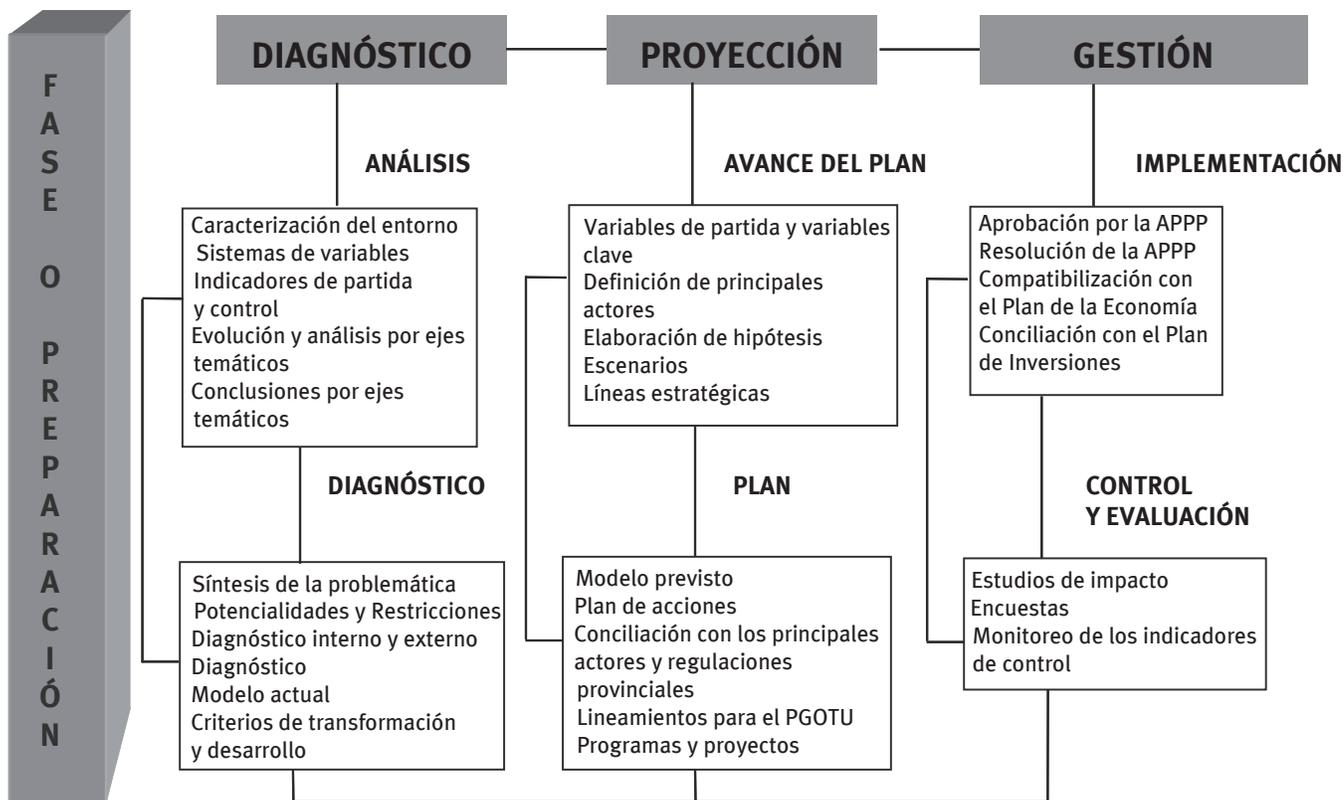


Figura 2. Etapas fundamentales del proceso de realización de un plan de ordenamiento territorial.

tas, pero están estrechamente relacionadas, cada una tiene una razón de ser y producen una información requerida por la misma fase o para las fases posteriores.

En general se conciben tres etapas fundamentales: el diagnóstico, la planificación y la gestión.

I. Fase de diagnóstico.

Son objetivos del diagnóstico:

- Síntesis de la problemática.
- Planificación estratégica (matriz DAFO).
- Diagnóstico integrado.
- Modelo territorial.
- Criterios de transformación y desarrollo (indagación en tendencias al cambio e inercias).

El diagnóstico parte del análisis del comportamiento de las variables estratégicas y es denominado por algunos autores como diagnóstico estratégico; permite la determinación de los facto-

res y actores internos y externos clave en la evolución futura del uso y aprovechamiento del territorio. En esta etapa se observan los elementos del sistema y su evolución histórica, se aplican técnicas de análisis y síntesis hasta determinar el modelo de la situación actual y se identifican tendencias, disfunciones y las posibilidades de cambio, incluso lo inamovible. Se seleccionan los indicadores trazadores del sistema y se obtiene la información necesaria, a partir de la que se considere relevante para el propósito planteado a lograr por el ordenamiento territorial del período que se estudia; también es necesario identificar las instituciones y organismos que la captan y la analizan, para incorporarlos como expertos o actores, según corresponda.

Se distinguen en esta fase dos momentos: el análisis, también denominado como retrospectiva, prediagnóstico o caracterización del territorio, y el diagnóstico del sistema; en el prime-

ro se analiza la evolución anterior y la situación de partida en las temáticas y se caracteriza el sistema; en el segundo instante se llega a la síntesis de la problemática, donde se definen las potencialidades y restricciones, y se precisa el modelo actual.

Momento del análisis: En primer lugar se determina el ámbito o espacio geográfico objeto de ordenamiento; éste puede ser nacional, provincial, municipal, urbano o local, seguido de un proceso de recogida de los datos y la información necesarios para el estudio de la evolución de las temáticas; continúa con la caracterización de la línea base o situación de partida, para terminar con el diagnóstico, que identifica los aspectos esenciales del desarrollo socioeconómico en el proceso de transformación del territorio.

Este análisis debe permitir entender el funcionamiento del sistema en el ámbito que se estudie, y detectar su problemática y sus potencialidades. El

estudio incluye las condicionantes territoriales, los problemas asociados con su estructura y funcionamiento, la satisfacción de la población con el nivel de servicios al que tiene acceso y las oportunidades que brindan los recursos naturales, construidos y humanos presentes en los asentamientos poblacionales.

El prediagnóstico es entonces una primera aproximación al conocimiento de las características y funcionamiento del territorio; resulta un esbozo del momento del diagnóstico destinado a orientar la realización de las otras tareas y a identificar los aspectos más relevantes a profundizar en el diagnóstico detallado.

Momento del diagnóstico: En síntesis puede decirse que el diagnóstico es una interpretación o valoración de la situación actual del territorio a la vista de su trayectoria histórica y de su evolución previsible, a través de los diagnósticos temáticos. Se produce la integración entre los diagnósticos temáticos y la confrontación de éstos con el entorno en que se realizan; para ello se utilizan métodos de planificación estratégica que posibilitan la síntesis de todos aquellos factores y actores que influyen en la dinámica del sistema territorial mediante la aplicación de la matriz DAFO, que constituye un apoyo importante en la tarea de definir la viabilidad del escenario alternativo, la determinación de las propuestas de uso y aprovechamiento del territorio, y las estrategias y las interconexiones entre problemas a resolver y oportunidades a aprovechar.

II. Fase de planificación.

En la fase de planificación, también denominada proyección, existe consenso en considerarla el momento de prospectiva de ocupación y aprovechamiento del territorio, y la formulación del modelo territorial. En esta fase se estudian las posibles soluciones a los problemas reconocidos en el diagnóstico y las posibles vías para aprovechar las oportunidades que fueron identifi-

cadas en ese momento, considerando las certidumbres y las incertidumbres previsibles en la evolución del sistema con un enfoque prospectivo. También se hace una valoración de las posibles soluciones, su incorporación a las diferentes variantes de plan y, por último, la selección de la variante por la que se apuesta.

Se puede dividir en dos momentos: el avance del plan o preplan y el plan propiamente dicho. En el primero se proyecta la evolución de las situaciones identificadas en el diagnóstico, utilizando los métodos más adecuados en cada caso; también se preparan escenarios que permitan visualizar posibles imágenes del territorio para el futuro que se estudia. En el segundo momento se identifican las alternativas y acciones que son necesarias para la solución de los problemas conocidos; las acciones se confrontan con las potencialidades actuales del territorio, las del escenario seleccionado y las del modelo al que se apuesta con las interacciones que pueden suceder entre ellas para conformar un cuerpo coherente de propuestas, compatibles entre sí, que contribuyan al desarrollo del plan.

Momento preplan o avance del plan: A partir de los problemas detectados en el diagnóstico disponible se conforma una visión de futuro del territorio que asume la solución de todos los problemas detectados; para ello, en primer lugar, se definen los objetivos a lograr, de estos objetivos parten las hipótesis que son proposiciones tentativas acerca de las relaciones entre dos o más variables, apoyadas en el conocimiento organizado y sistematizado de la estructuración y funcionamiento del sistema territorial; ambos aspectos constituyen la base para la construcción de los posibles escenarios.

Definidos los objetivos, se seleccionan las acciones correspondientes; éste es un instante creativo, en el sentido de pensar en las mejores soluciones a los problemas identificados para el horizonte temporal del plan, y será en etapas posteriores del proceso de ordenamiento que se llevará a cabo la

evaluación de la viabilidad de las propuestas. El modelo o visión de futuro que se proponga será el que resulte al establecer una relación de las acciones necesarias para lograr el conjunto de objetivos planteados.

Este modelo a su vez desempeña un papel importante como guía en el proceso de construcción de los escenarios; no llega a constituir una predicción ni un pronóstico, pero resulta muy útil para identificar un futuro deseable y el conjunto de acciones que es necesario ejecutar desde el presente para lograrlo, al permitir formular alternativas para la definición del plan.

Por lo general, el preplan se presenta a un amplio grupo de actores, entre ellos los decisores, y se consulta la opinión sobre el mismo para lograr una especie de aval antes de avanzar en su elaboración, cuando son captadas innumerables recomendaciones que inducen a su perfeccionamiento para la etapa posterior o su abandono por inviable.

Planteadas las variantes o alternativas para el plan, éstas se evalúan respecto al modelo deseado, para evidenciar las ventajas en la adopción de una u otra y los inconvenientes que se pueden esperar de su no adopción.

Prospectiva estratégica. Diseño de escenarios

El enfoque prospectivo se basa en el diagnóstico y posee una visión integral de los problemas, el todo sobre las partes; establece objetivos de largo plazo e intenta evitar que las decisiones sean reactivas para convertirlas en proactivas, es decir, que se debe actuar en el presente guiados por el criterio de que los hechos futuros, catástrofes y problemas no deben ser sorpresivos y hay que estar preparados para enfrentarlos. Para alcanzarlo se realiza un análisis territorial a partir de acciones presentes que buscan inducir los procesos actuales para aproximarlos a un futuro deseado.

Se basa en la elaboración de diferentes escenarios que son visiones de

futuros deseados y posibles; se utilizan variadas técnicas de análisis como la matriz DAFO, de oportunidades y amenazas externas y de fortalezas y debilidades internas, que permiten emitir estrategias que aprovechan las ventajas y superan las desventajas, a la vez que formulan objetivos y proyectos estratégicos mediante los que se intenta inducir la situación actual hacia la situación esperada.

El escenario deseado debe lograr el desarrollo sostenible y proponer el uso y aprovechamiento del territorio tomando en consideración el nivel de transformación de éste y los escenarios del estado del medio ambiente y los recursos naturales en el futuro, que deberán estar compatibilizados con los escenarios proyectados para el cambio climático.

Se identificarán los posibles impactos territoriales positivos y negativos que en el corto, mediano y largo plazos pueda generar la aplicación de las políticas que fomenten de manera equilibrada espacios para la promoción del uso y aprovechamiento óptimo del territorio; se formulará un proyecto de modelo de ordenamiento territorial y se propondrán indicadores que describan mejor dichos impactos. Especial atención tendrán las áreas de conflicto entre potencial y uso actual, que son áreas a solucionar en el corto y mediano plazos dependiendo de su extensión y complejidad, por ejemplo: las incompatibilidades entre agroproductividad del suelo y el tipo de cultivo.

La proyección de escenarios se realiza por subsistemas de análisis, por ejemplo: en el caso del subsistema del medio físico (recursos naturales y medio ambiente), para lograr el escenario deseado en el ámbito del medio ambiente y los recursos naturales se requiere, además del uso y las potencialidades existentes, enfrentar y modificar los escenarios proyectados a partir del cambio climático global y a escala de país o región en particular. Basado en las tendencias actuales observadas en el territorio y en estas proyecciones se construyen escenarios para el uso

o destino del recurso tierra, para áreas protegidas, agrícolas, ganaderas, forestales, protección de los recursos hídricos, la población y los asentamientos humanos, entre otros.

Momento de formulación del plan: A partir del conocimiento de la situación actual y su prospectiva se desarrolla el proceso de formulación del plan; éste permite la selección de una variante de plan o modelo que se lleva a la discusión y consenso de especialistas y autoridades; finalmente se elabora el documento Plan de Ordenamiento, donde se recogen las políticas, programas y acciones seleccionadas, así como su expresión espacial; el resultado se somete a la consideración de los decisores para su aprobación; éste debe constituir un acuerdo de gobierno y un documento legal para su implementación y control posterior.

El diseño y la formulación de las estrategias consideran las políticas territoriales, las líneas de acciones específicas y el horizonte de tiempo del plan. Las políticas territoriales y las líneas de acciones se basan en el diagnóstico, en las tendencias observadas y en los escenarios esperados que se deben enfrentar para hacer posible el cumplimiento de los objetivos necesarios para lograr los escenarios deseados. En ocasiones resulta ineludible la adaptación a las nuevas condiciones y en otras se requerirá hacer énfasis en la búsqueda de soluciones integrales, prácticas y participativas. Deben vincularse todas con el nivel cognoscitivo, la divulgación, la toma de conciencia de los problemas, la voluntad política y la existencia y disposición del instrumental jurídico que las apoyen.

El uso de la tierra es clave en la materialización de las políticas territoriales que se deriven para obtener los nuevos escenarios y encauzar las transformaciones del medio ambiente en la búsqueda del equilibrio entre protección y uso de las unidades del territorio; además, es clave en el trabajo de rehabilitación de territorios que poseen limitadas posibilidades para el desarrollo de la actividad humana o se vincu-

lan al acondicionamiento de localidades con la población que vive sometida a peligros naturales, y que requieren soluciones de diseño del espacio, edificaciones e infraestructuras y la aplicación de otras medidas de mitigación, políticas y acciones con la intención de prevenir, corregir o revertir la situación para contrarrestar estos efectos negativos sobre el territorio.

Para cada una de las unidades territoriales o para un conjunto de ellas con similares características se establecen políticas de carácter territorial que se expresan en mapas y anexos. Se emiten políticas sobre el uso racional del suelo agrícola y urbano, la explotación ganadera, forestal y minera, la protección de las aguas, las áreas de manejo especial, de conservación, sobre desastres naturales y antrópicos, y el hábitat. Estas políticas no son simples declaraciones de principio, deben expresar las formas de utilización y prioridad de protección, entre otros aspectos, que sin llegar a la etapa de un plan de acción pueden esbozarse mediante el trabajo de expertos que debe desarrollarse en el proceso de identificación de las políticas (interdisciplinario e interinstitucional).

III. Fase de gestión.

En la fase de gestión, también denominada desarrollo del plan o fase de instrumentación, evaluación y seguimiento, se implementa, controla y monitorea el cumplimiento de las acciones que han sido aprobadas en el plan. El proceso de implementación debe quedar recogido en un convenio, donde se expresan el conjunto de actividades a desarrollar por todos los actores implicados en la ejecución y control del plan. En su contenido, este documento incluye la designación de un ente gestor específico para el plan, el diseño del sistema de gestión, la programación para la puesta en marcha, así como las instrucciones para iniciar y materializar las propuestas, y la programación para el seguimiento y control, donde el gobierno desempeña un papel vital toda vez que jurídicamente puede incidir en la materialización del mismo.

La evaluación del cumplimiento del plan requiere controlar las acciones y medidas definidas, e incluir en el sistema de gestión los mecanismos e indicadores que sirvan para evaluar la eficacia de las medidas y acciones adoptadas. Estos indicadores deben medir, mediante un procedimiento de seguimiento continuo e interactivo, los efectos de las acciones sobre la población y el territorio en la medida en que se van ejecutando; significa evaluar tanto los impactos positivos y negativos que se van produciendo por su aplicación y la posibilidad de incorporar modificaciones o rectificaciones, cuando se estime conveniente, es decir, que el plan debe ser flexible y ajustable a la práctica.

Un elemento importante para garantizar la eficacia de la gestión es la divulgación de las políticas y acciones emanadas del plan, para un mayor dominio por parte de todos los ejecutores de sus responsabilidades, quienes forman parte del equipo de trabajo en las fases de ordenamiento precedentes (diagnóstico y planificación).

6. Instrumentos normativos y jurídicos.

Los objetivos generales del ordenamiento territorial se alcanzan mediante la aplicación de premisas, políticas y normas de corte territorial y urbanístico, y el cumplimiento con carácter obligatorio de leyes, decretos-leyes o resoluciones de corte ambiental y de otros tipos de incidencia en el espacio geográfico en el trabajo de planeamiento; contribuyen al perfeccionamiento de las transformaciones del territorio, la rehabilitación, la conservación y su uso racional, que inciden en el nivel y calidad de vida de la población.

Estos instrumentos normativos y jurídicos favorecen la proyección y desarrollo de las actividades socioeconómicas en forma compatible con el ordenamiento territorial y el urbanismo; establecen los principios que orientan las acciones de las personas naturales y jurídicas en esta materia, donde están presentes también los mecanismos de

coordinación entre los distintos sectores para una gestión eficiente; promueven la participación institucional y ciudadana en la confección de los planes; ayudan al desarrollo de la conciencia ciudadana en relación con el tema integrando la educación, la divulgación y la información de cada territorio, y regulan el desarrollo del ordenamiento territorial y el urbanismo a través de los instrumentos de control del territorio.

7. El ordenamiento territorial en Cuba.

En el caso cubano se aborda el ordenamiento territorial en sus diversas escalas del planeamiento mediante cuatro subsistemas que son: subsistema de recursos naturales y medio ambiente; subsistema de población y sistema de asentamientos humanos; subsistema de producción; y subsistema de infraestructuras técnicas.²

Clasificación de las escalas de planeamiento:

- Nacional, integrales de ordenamiento de las estructuras territoriales y del Sistema de Asentamientos Humanos.
- Provincial, vinculadas con el plan económico-social de su ámbito.
- Municipal, vinculadas con el plan económico-social de su ámbito.
- Asentamientos poblacionales, uso de suelo, estructuración físico-espacial y morfología urbana y arquitectónica de las ciudades y pueblos.

Cuba elabora su planeamiento con visión integradora dentro de una forma sistémica de trabajos que se retroalimentan unos a otros, según las escalas y niveles de análisis a que nos estemos refiriendo, y que aportan las visiones del futuro a alcanzar para cada instancia correspondiente; además, constituyen el insumo técnico básico para la toma de decisiones fundamentadas.

Entonces tenemos que la escala provincial toma de la escala nacional la visión general de los problemas existentes derivados del análisis de los sub-

sistemas. Un ejemplo de ello es el caso de los recursos naturales y el medio ambiente, los lineamientos y políticas generales respecto a su manejo y rehabilitación como parte de una estrategia de desarrollo que el país pretende alcanzar, o las restricciones que imponen los riesgos socio-naturales estudiados o la necesaria adaptación al cambio climático acorde con el nivel de impacto esperado, expresión territorial del escenario de cambio previsible.

La base informativa que brinda la escala nacional es tomada como guía por la escala provincial en su trabajo y se adentra en el conocimiento de los recursos naturales y su nivel de deterioro, precisando las potencialidades y restricciones físico-naturales; analizando el impacto de los niveles de transformación y asimilación alcanzados, y los compromisos territoriales existentes, y se pronuncia por una propuesta de uso integrada que brinde los elementos para arribar con posterioridad a la propuesta de esquema de ordenamiento territorial con el uso, manejo y explotación de los recursos de cada territorio, a la vez que identifica el conjunto de regulaciones, acciones y medidas de corte territorial a contemplar en fases subsiguientes del trabajo.

Este proceso de análisis y transferencia informativa a su vez se complementa con otro eslabón representado por la escala municipal de planeamiento, llamada a constituir la expresión territorial en la base del sistema territorial y muy próxima al gobierno de esa instancia, encauzada por igual en la realización de planes generales y parciales del ordenamiento territorial municipal y urbano, que constituyen el punto pivote de la transformación física del espacio, donde la gestión y el control del territorio se hacen más directos, y que deben asimilar los cambios en el modelo económico socialista que se desarrolla en el país. A esta escala corresponde la recepción del resultado investigativo convertido en marco de orientación de los trabajos de ordenamiento territorial provincial y nacional, y a su vez la proximidad de esta escala al territorio

²Difiere parcialmente con otras agrupaciones de aspectos empleadas internacionalmente.

les brinda la posibilidad de validar las percepciones de otras instancias del planeamiento.

Los esquemas y planes de ordenamiento territorial y urbanismo podrán ser generales para todo el territorio, especiales para algún aspecto que se requiera en particular y parciales para territorios específicos, y a su vez podrán existir estudios de detalle y de localización de inversiones.

Todos los instrumentos de planeamiento poseen diversas fases de trabajo y modalidades de expresión que permiten proponer las transformaciones derivadas de las políticas territoriales y sectoriales identificadas en las estrategias económica, social y ambiental.

El resultado de los esquemas y planes de ordenamiento territorial en los diferentes ámbitos territoriales se expresa a través de las determinaciones generales constituidas por las premisas, criterios, diagnósticos, lineamientos, objetivos, acciones y regulaciones que están referidos a:

- Uso y destino del suelo.
- Organización físico-espacial de las actividades productivas y sociales.
- Estructura, localización y funcionamiento del Sistema de Asentamientos Humanos.
- Trazado y localización de las infraestructuras técnicas.
- Uso y protección de los recursos naturales y el medio ambiente, así como del patrimonio cultural, histórico, arquitectónico y natural.
- Secuencia e integralidad de ejecución de las principales etapas de transformación del asentamiento, y los elementos condicionantes para el desarrollo territorial con el propósito de integrar esfuerzos sectoriales.
- Formulación de estudios especiales, según corresponda.
- Localización y funcionamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
- Minimización de la vulnerabilidad ante las amenazas naturales y antrópicas causantes de situaciones de desastre.
- Perfeccionamiento de la división político-administrativa.

Esquemas de ordenamiento territorial

Cabe destacar que en las metodologías existentes no es frecuente encontrar los esquemas como instrumento de planeamiento, generalmente se elaboran sólo planes.

Los esquemas constituyen un instrumento de planeamiento en los ámbitos nacional y provincial, y son elaborados con un enfoque estratégico, es decir, sin tratar de abarcar el complejo universo de relaciones y problemas; focalizan su atención en aquellos que se consideran decisivos por ser los elementos más permanentes y de mayor vigencia o estabilidad del territorio. Presentan similares fases de elaboración que los planes y transitan por: el diagnóstico; el inventario, análisis y síntesis; la planificación; la formulación de políticas y acciones, y la gestión y el control del territorio.

Se requiere la participación de instituciones que tengan elementos y criterios para incorporarlos a la toma de decisiones. El principal objetivo es determinar las direcciones fundamentales del desarrollo de los ámbitos nacional y provincial, y la emisión de estrategias, premisas y principios en los horizontes temporales de mediano y largo plazos.

Los esquemas permiten:

- Evidenciar la significación que para el desarrollo perspectivo puede tener la distribución de determinados recursos naturales y antrópicos, en particular el uso y la tenencia de la tierra.
- Identificar, caracterizar y utilizar los principales elementos estructurantes del territorio: el Sistema de Asentamientos Humanos y los trazados e instalaciones de los sistemas infraestructurales de carácter nacional.
- Contribuir a que el desarrollo económico propuesto no provoque o incremente marcadas desproporciones territoriales.
- Ofrecer versiones alternativas de carácter global, intersectorial y consensuado del planeamiento a escala nacional útiles para el planeamiento, la gestión y el control de los otros ámbitos.
- Potenciar sinergias al analizar las diferentes posibilidades de desarrollo territorial en interacción.

- Proponer la concentración de recursos en aquellos aspectos que se manifiesten como clave para el desarrollo, tomando en cuenta la conveniencia política, social y económica, la viabilidad de la propuesta y el compromiso de los principales actores. En todo momento se considerará el principio de subordinar los intereses ramales y territoriales al interés nacional.

- Dotar al sistema de ordenamiento territorial de un instrumento general, de ámbito nacional, que permita enmarcar y establecer los vínculos con el resto de los ámbitos y facilite la realización de los estudios de localización de inversiones.

Planes de ordenamiento territorial

Acotados para un período e intereses básicos de un territorio dado, estos planes son aún más explícitos, realizables en tiempo real y respaldados por un financiamiento para su implementación. Expresan la posibilidad práctica de ejecutar lo que constituyó inicialmente un conjunto de aspiraciones abordadas por los esquemas, una vez que son debidamente ordenadas las propuestas de intervención para la toma de decisiones y descartados aquellos aspectos que se consideraron improcedentes para la búsqueda de un desarrollo sostenible.

Los planes contienen disposiciones que regulan la utilización del territorio y son además un instrumento técnico para la proyección y el diseño de una estructura territorial. Una vez aprobados constituyen instrumentos jurídicos que clasifican y califican los suelos, entre otros, para poseer un carácter de obligatorio cumplimiento.

Entre las principales funciones de estos planes se encuentran:

- Garantizar la coordinación del ordenamiento territorial y el urbanismo con la economía y los diferentes sectores en busca de la integración y conciliación de los intereses del desarrollo económico y social del territorio con las potencialidades y restricciones del mismo, compatibilizado con los intereses del medio ambiente.

- Contribuir a potenciar los aportes del ordenamiento territorial y el urbanismo en el desarrollo socio-cultural local y en la preservación y mejora del medio ambiente.
- Facilitar y regular la gestión del proceso inversionista en el ámbito que corresponda; proveer las determinaciones para el desarrollo del propio plan en tales ámbitos, y contribuir a potenciar la gestión ambiental.

Otras figuras de ordenamiento territorial: esquemas y planes especiales, y estudios de localización y detalle

Los esquemas y planes especiales están generalmente dirigidos a satisfacer una demanda de carácter ambiental o de un determinado programa de desarrollo económico o social que requieren de un análisis particular, brindando los elementos que perfeccionen el conocimiento de estas temáticas en los territorios a los efectos de ser considerados por el esquema de ordenamiento territorial provincial y las restantes escalas del planeamiento, que permitan incorporar con mayor exactitud las regulaciones, acciones, medidas e inversiones para el territorio que contribuyan con su desarrollo. Pese a responder a un interés físico- sectorial, están obligados

a abordar la totalidad de los elementos de los subsistemas clave, para con una mayor precisión lograr una mejor calidad de respuestas.

Estos esquemas y planes especiales se realizan en ecosistemas sensibles, que incluyen las zonas costeras, montañosas, humedales y de ambiente seco, en cuencas hidrográficas, zonas petroleras, turísticas, industriales, de vivienda; incorporan estudios de riesgos naturales y tecnológicos, y estudios de desarrollo energético alternativo, entre otros.

Los estudios de localización y detalle se elaboran en los ámbitos nacional, provincial, municipal, urbano y local; suministran la información básica requerida que fundamenta y facilita las determinaciones ulteriores; y no constituyen un documento administrativo obligatorio ni una autorización para llevar a cabo las actuaciones que promueven su elaboración.

El ordenamiento territorial ejecuta su misión a través de los instrumentos de planeamiento (esquemas y planes) que abarcan por sus especificidades a las principales escalas de trabajo: nacional, provincial, municipal y de ciudades, y que a su vez pueden ser de carácter general, parcial o especial, y convertirse en estudios finales de localización, factibilidad y detalle de las

inversiones. Este conjunto de funciona a modo de “cascada” y van perfilando en cada etapa los detalles que abordan y las soluciones a brindar en cada instante del proceso de asimilación del espacio, que se retroalimentan entre sí y que ofrecen en cada fase una mayor exactitud a la propuestas realizadas a los decisores para su aprobación y monitoreo posterior.

Otras escalas de trabajo, como el planeamiento urbano, contarán en lo sucesivo en este curso con una amplia divulgación, lo que hace recomendable no adentrarse en ellas, pues por su importancia requieren de un tratamiento particular, a la vez que en este caso se está más próximo al modo de solucionar y ejecutar transformaciones en el espacio en el que se concentran el hábitat y otras zonas funcionales de las ciudades y pueblos, en particular brindando respuestas a las necesidades de los habitantes en servicios, empleos, etcétera, donde se produce la concentración de la población que a lo largo de su historia le caracteriza. Es ahí donde la participación de actores, en especial la población, incrementa su presencia, y para ello dispone de técnicas de análisis y momentos de trabajo que pueden o no ceñirse a lo que es usual en el caso del ordenamiento territorial descrito en este capítulo. ■

Bibliografía

- Ayes, G. N. *Medio ambiente: impacto y desarrollo*. Editorial Científico-Técnica, La Habana, 2003.
- Bermúdez, E., Ana D. Boquet, Ana M. Bereau y P. Hernández. “Instrucción metodológica para el ordenamiento territorial del Sistema de Asentamientos Humanos provincial”. Versión preliminar (inéedita). Instituto de Planificación Física, La Habana, 2007.
- “Constitución de la República de Cuba”, 1976. Editorial “Mayor General Ignacio Agramonte y Loynaz”, La Habana, 29 pp., 2010.
- Gómez Orea, Domingo. Consejo de Europa: Carta Europea de Ordenamiento Territorial, en *Ordenación territorial*. [s. Ed.], [s. l.], 2002.
- _____. *Ordenamiento territorial: una aproximación desde el medio físico*. [s. Ed.], [s. l.], 1994.
- _____. *Ordenación territorial*. Editorial Agrícola Española, 704 pp. [s. Ed.], [s. l.], 2002.
- Instituto de Meteorología. “Estudio de país 1ra. Comunicación Nacional de Cambio Climático”. La Habana, 2001.
- Instituto de Planificación Física. “Anteproyecto de Decreto-Ley de la Planificación Física”. La Habana, 2002.
- _____. “Guía para la elaboración del Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo en los municipios”. La Habana, 2001.
- Jofré, J. L. “La consideración del ordenamiento territorial desde el campo disciplinario de las Ciencias Sociales. Una propuesta metodológica”. Ponencia al III Seminario Internacional “La interdisciplina en el ordenamiento territorial”. Mendoza, Argentina, 2005.
- Massiris, A. *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja. Editorial Jotamar Ltda., 122 pp., 2005.
- _____. *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidades y desafíos*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja, 250 pp., 2006.
- Mendoza, A. *Ordenamiento territorial en la comunidad andina de naciones. Avances, problemas y retos*. [s. Ed.], [s. l.], 2003.
- Mendoza, M. y C. Rodríguez. “Síntesis sobre la seguridad alimentaria y su vulnerabilidad: métodos y enfoques para su estudio”. Instituto de Planificación Física, La Habana, 2008.
- Montes, P. *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina*. Enfoques para su estudio. [s. Ed.], [s. l.], 2001.
- Novoa, Z. *Las políticas territoriales en los países andinos y el Caribe*. [s. Ed.], [s. l.], 2003.
- Pérez, A. “Instrucción técnica para el ordenamiento territorial del medio físico ambiental y los recursos naturales. Esquema Provincial de Ordenamiento Territorial”. Instituto de Planificación Física, 27 pp., La Habana, 2003.
- Rodríguez, C. “Gestión local, ordenamiento territorial y prevención de riesgo”, en Material del Módulo 13, Edición XI del Curso de Experto/a y Dirección y Gestión Pública Local. Fundación DEMUCA/AECI/CMCI/UIM, 49 pp., La Antigua Guatemala, Guatemala, 2007.
- Rodríguez, C. “Gestión local, ordenamiento territorial y prevención de riesgo”, en Material del Módulo 13, Edición XII del Curso de Experto/a y Dirección y Gestión Pública Local. Fundación DEMUCA/AECI/CMCI/UIM, 70 pp., La Antigua Guatemala, Guatemala, 2009.
- Rodríguez, C. y A. Pérez. “El ordenamiento territorial en la adaptación de las ciudades cubanas al cambio ambiental global”. Instituto de Planificación Física, 12 pp., La Habana, 2003.
- Rodríguez, C., A. Pérez, A. D. Boquet, E. Bermúdez, A. Muñoz y C. Álvarez *et al.* “Los asentamientos humanos, el uso de la tierra y los cambios globales en Cuba”. Instituto de Planificación Física, 376 pp., La Habana, 2001.
- Rodríguez, C., A. Pérez y F. Carreras. “El ordenamiento territorial como instrumento básico en la gestión del riesgo en los asentamientos humanos en Cuba”. 10 pp., La Habana, 2004.
- UNEP y UN-HABITAT. “Estado de la población Mundial”. [s. Ed.], [s. l.], 2007.

Caracterización del Sistema de Asentamientos Humanos en Cuba

Emigdia Bermúdez Mulet
Ana Delia Boquet Roque
Instituto de Planificación Física

El ordenamiento territorial de la población se concibe como la estructuración de un sistema de asentamientos humanos, donde la población y su asentamiento constituyen elementos fundamentales en la articulación de las interrelaciones entre el medio natural y el desenvolvimiento de las actividades productivas; asentamientos humanos que deben ser ordenados de forma que la población encuentre ofertas diversas de empleo y esparcimiento, lo que obliga al ordenamiento del territorio a pasar por la distribución más racional de las instalaciones productivas, las comunicaciones y los asentamientos, de forma que éstos tengan un desarrollo sostenible, en armonía con el medio ambiente.

Se considera asentamiento humano toda manifestación o presencia de personas en un lugar determinado a partir del cual desarrollan sus actividades vitales; atendiendo a la distancia entre viviendas, éstos pueden ser concentrados o dispersos. Por su parte, el Sistema de

Asentamientos es la combinación compleja y funcional de aquellos que constituyen lugares centrales y sus áreas de influencia, incluyendo asentamientos de diferentes tamaños y funciones.

El estudio nacional del Sistema de Asentamientos Humanos (SAH) expresó los principales problemas respecto a la estructura y la funcionalidad del sistema, e identificó los territorios con conflictos; también fueron evaluadas las potencialidades y limitaciones resultado del análisis interno y se determinaron los obstáculos para el desarrollo del Sistema de Asentamientos y la reducción de sus disfunciones.

Estructuración del Sistema de Asentamientos

La disposición de los asentamientos humanos se estructura sobre la base de diferentes factores, como son la vinculación a ejes viales, de diferente carácter; el emplazamiento en ecosistemas, como el costero o el de montaña,

que prestan determinada singularidad a la forma en que se distribuyen los asentamientos. También refleja la actividad económica en la que se ocupan sus habitantes, que da lugar a diferentes redes de asentamientos urbanos y rurales, según estén en espacios agrarios, en zonas de explotación minera o de desarrollo del turismo, por ejemplo.

Éstos y otros factores han conducido a la distribución espacial de los asentamientos humanos, como se observa en el mapa de la figura 1, con una diferencia importante en la densidad de asentamientos entre el centro y el Occidente del país, resultado de la conformación histórica de los establecimientos y el desarrollo socioeconómico de los territorios.

Diferentes indicadores permiten, en su conjunto, visualizar la estructura del sistema de asentamientos, dada la importancia que tiene este conocimiento para el ordenamiento territorial. Un elemento a tener en cuenta es la cantidad de población que radica en asen-

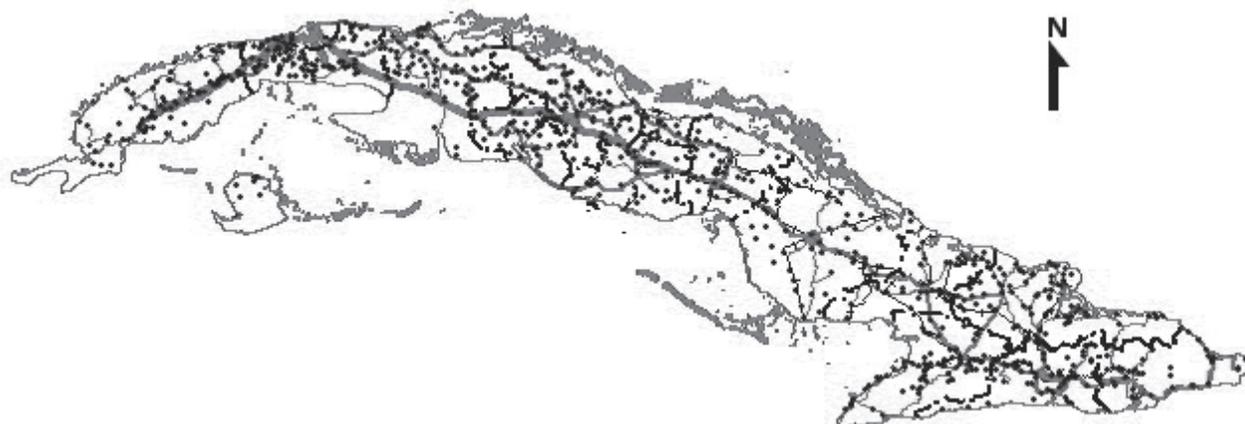


Figura 1. Distribución de los asentamientos humanos mayores de mil habitantes. Censo 2002. Fuente: Calculado de Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), 2007.

tamientos de diferentes tamaños, agrupados por rangos (tabla 1), a los que se asocian características particulares, como son las ciudades o asentamientos mayores de 20 mil habitantes. Esta estructura permitió evaluar la distribución de los principales asentamientos atendiendo a la relación entre los diferentes rangos.

Una quinta parte de la población reside en el asentamiento del primer rango, la capital del país, pero otra quinta parte lo hace en los 11 asentamientos del segundo rango, los centros provinciales, que se encuentran distribuidos de forma homogénea en el territorio nacional. Por otro lado, las 45 ciudades del siguiente rango, aunque están presentes en todas las provincias, se encuentran más frecuentemente localizadas en la provincia de La Habana, las provincias centrales (Villa Clara, Cienfuegos y Sancti Spiritus) y en los ejes Bayamo-Santiago de Cuba y Holguín-Baracoa.

Ese comportamiento es confirmado por el valor 1,81 del índice de Clark-Evans valorando los asentamientos con funciones territoriales importantes (capital del país, ciudades principales e intermedias), lo que revela un sistema de asentamientos con un nivel de concentración intermedia, típico de un sistema equilibrado.

El estudio de la distribución de la población por municipios en diferentes tipologías y tamaños de asentamientos permitió identificar 5 patrones de poblamiento, donde resalta la relación de los distintos patrones con las diferentes concentraciones de población en las cabeceras, lo que prácticamente los identifica. Para el año 2002 se observa un predominio de municipios en el patrón equilibrado (38%), aunque los patrones aglomerado y concentrado, propios de aquellos municipios donde están localizadas las cabeceras más importantes, tienen también un peso representativo (36 %). El mapa de la figura 2 muestra el comportamiento de los patrones en el año 2002.

El patrón más extendido (tabla 2) a lo largo de todo el período (1970-2002) es el equilibrado, que se caracteriza por una cabecera municipal de tamaño me-

Tabla 1. Distribución de los asentamientos por rango poblacional

Rango	Asentamientos (uno)	Población (MM)	%
≥ 1 MM	1	2,2	19,6
100 M a 1 MM	11	2,2	19,6
20 M a 100 M	45	1,7	15,2
5 M a 20 M	167	1,6	14,3
1 M a 5 M	595	1,2	10,7
200 a 1 M	2 627	1,1	9,8
< 200)	3 629	0,4	3,6
Disperso	-	0,8	7,1
Total	7 075	11,2	100,0

Fuente: Calculado de ONE, 2007.

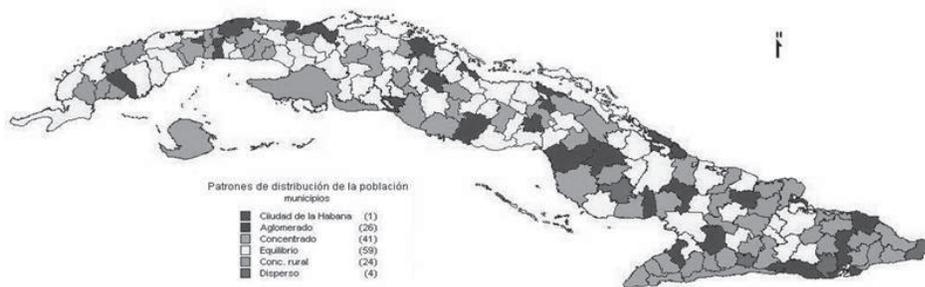


Figura 2. Patrones de poblamiento 2002.

dio, donde se reúne un tercio de la población municipal; uno o varios asentamientos mayores de 2 mil habitantes, donde se asienta otro tercio de la población; y otro tercio lo hace en asentamientos menores con predominio de los concentrados. El patrón aglomerado es propio de municipios, cuyas cabeceras son ciudades principales e intermedias, con excepción de Antilla y Caimanera.

La dinámica de los patrones de poblamiento muestra la tendencia a la concentración de la población, reflejada en los patrones equilibrio y concentrado; sin embargo, parece existir un umbral difícil de cruzar para llegar al patrón aglomerado. En este proceso de concentración se aprecia que el patrón disperso prácticamente ha desaparecido y ha quedado asociado a municipios faltos de consolidación por diversas causas, tanto naturales como socioeconómicas.

Tabla 2. Dinámica de los patrones de poblamiento

Patrón	Municipios capitales provinciales				Resto de los municipios			
	1970	1981	1992	2002	1970	1981	1992	2002
Aglomerado	8	10	12	12	14	14	16	14
Concentrado	4	2	-	-	18	28	35	41
Equilibrio	-	-	-	-	7	35	61	59
Concentración rural	-	-	-	-	34	43	26	24
Disperso	-	-	-	-	69	22	4	4
Total	12	12	12	12	142	142	142	142

Por su parte, la dinámica de los asentamientos por rangos de población que aparece en la tabla 3 corrobora el proceso de concentración que ha tenido lugar en los últimos treinta años, sobre todo a cuenta de los asentamientos más pequeños y la población dispersa; de esta forma, mientras la población creció en un 30 %, la cantidad de asentamientos se redujo a menos de la mitad.

Tabla 3. Dinámica de los asentamientos por tamaño de población

Tamaño (habitantes)	Asentamientos (uno)			Población (MM)		
	1970	1981	2002	1970	1981	2002
≥ 1 MM	1	1	1	1,7	1,9	2,2
100 M a 1 MM	5	8	11	0,9	1,4	2,2
20 M a 100 M	26	33	45	1,1	1,3	1,7
5 M a 20 M	94	138	167	0,9	1,3	1,6
1 M a 5 M	285	436	595	0,6	0,9	1,2
200 a 1 M	1 822	2 864	2 627	0,7	1,2	1,1
< 200)	16 038	9 937	3 629	1,1	0,8	0,4
Disperso	-	-	-	1,6	0,9	0,8
Total	18 271	13 417	7 075	8,6	9,7	11,2

Aunque entre 1970 y 2002 se modificó la definición de asentamiento concentrado, estudios realizados en intervalos intercensales comprobaron la intensa desaparición de los asentamientos pequeños, para una consolidación de los mayores de 5 mil habitantes (Montes, N. *et al.*, 1998).

La concentración de la población en asentamientos urbanos y rurales alcanzó el 93% en el 2007, lo cual es un alto índice, aun cuando para este cálculo no se haya considerado a los asentamientos menores de 200 habitantes, en atención a las características de éstos, que desaparecen con facilidad y donde las condiciones de vida son más parecidas a las de los asentamientos dispersos.

El país ha incrementado el grado de urbanización de forma continuada (tabla 4), por el crecimiento de los asentamientos urbanos existentes y la reclasificación de asentamientos rurales, que han evolucionado en tamaño e imagen para llegar a esta categoría, aun cuan-

do el lento crecimiento de la población total en los últimos años se refleja en este indicador; se hace necesario analizar las características de esa urbanización, considerando el peso que en este proceso tienen las ciudades, que evidencia la creciente importancia de estos enclaves para el asentamiento de la población en Cuba.

La población urbana se asienta en 651 asentamientos, de los cuales 57 son ciudades (ONE, 2007). Las

tasas de crecimiento de esta población denotan un crecimiento mayor del 2% hasta 1992, luego este crecimiento se contiene, con valores alrededor de 0.

En el Sistema de Asentamientos del país (tabla 4) se aprecia una

reducción en el índice de primacía para el último intervalo intercensal, indicador que refleja la relación entre la ciudad mayor y el resto de las ciudades, lo que confirma la mayor importancia lograda por las ciudades principales en relación con La Habana.

Tabla 4. Índices del SAH

Año	Grado de urbanización	Índice de urbanización	Índice de primacía	Índice de dispersión rural
1970	60,6	52,1	64	6 880,9
1981	68,9	58,5	71	4 284,3
2002	75,9	65,2	69	1 545,3
2006 (estimado)	75,5	66,0	68	1 568,7

Fuente: *Ídem* a la anterior.

Por otra parte, el índice de dispersión rural, que relaciona la población y el número de asentamientos con el área, se ha ido reduciendo al disminuir el número de asentamientos rurales; en la tabla 5 se observa una cierta recuperación de este indicador después de 2002, debido al ligero incremento de la población rural.

Funcionalidad del SAH

La funcionalidad del Sistema de Asentamientos está dada por las relaciones de intermediación de los asentamientos con el territorio, cuya magnitud se determina considerando la movilidad de las personas en la prestación y búsqueda de los servicios y el empleo (los movimientos pendulares), donde la accesibilidad del sistema y el transporte tienen un papel fundamental, así como otros indicadores más específicos como los flujos de comunicación. La intensidad de estas relaciones indica el papel que desempeñan los asentamientos en su entorno y conduce a la precisión de la jerarquía de los centros y sus áreas de influencia, que determinan los subsistemas de asentamientos humanos.

La jerarquía político-administrativa de los asentamientos está dada por la función de centros de los ámbitos nacional, provincial y municipal. En el mapa de la figura 3 se aprecia la distribución de esta tipología de asentamientos.

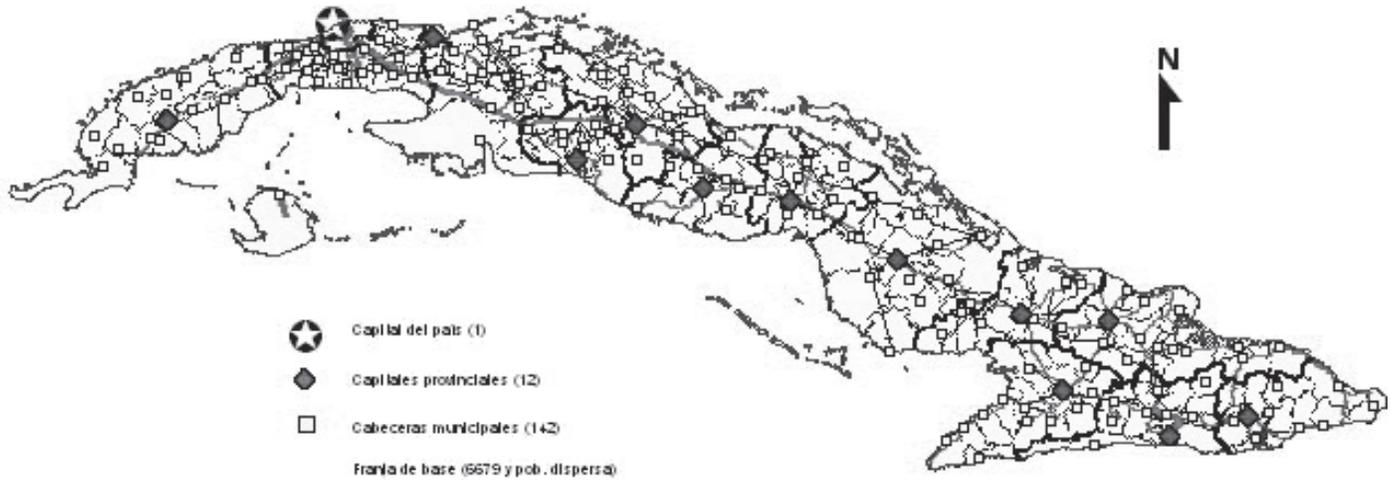


Figura 3. Asentamientos con categoría político-administrativa.

La tendencia a la homogeneización entre los tres niveles administrativos, en lo referido al peso de la población en cada uno de ellos, contribuye a una mejor distribución de la población en asentamientos con jerarquía administrativa, como se muestra en el gráfico de la figura 4.

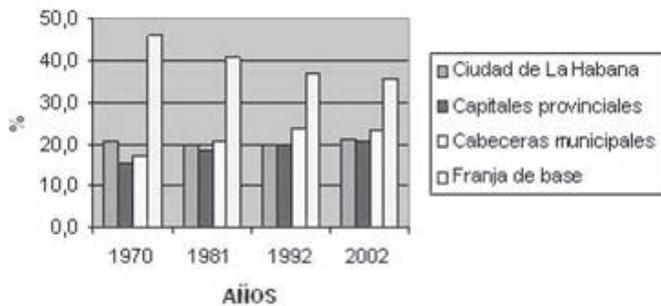


Figura 4. Distribución de la población en asentamientos con categoría administrativa.

Los resultados de la actualización de los diagnósticos provinciales del SAH, elaborados por las Direcciones de Planificación Física (DPPF) en el 2007, evidenciaron las áreas de influencia de los principales asentamientos en este ámbito (capitales provinciales y cabeceras municipales), y permitieron estructurar el territorio en regiones funcionales e identificar la tipología de estos asentamientos.

El análisis de las vinculaciones territoriales para los servicios especializados (de

carácter provincial, interprovincial y nacional) valora los sectores de la salud, la educación y la cultura; el análisis consideró la accesibilidad dada por las isocronas de 1 hora y la de 45 minutos. Se confirma la clasificación de determinadas ciudades (figura 6) como centros de servicios para diferentes ámbitos (interprovincial, provincial e intermunicipal); entre las capitales provinciales, se identifica a las ciudades de Santiago de Cuba y Santa Clara como centros de gran influencia en estos servicios, y en un segundo nivel las ciudades de Holguín y Camagüey.

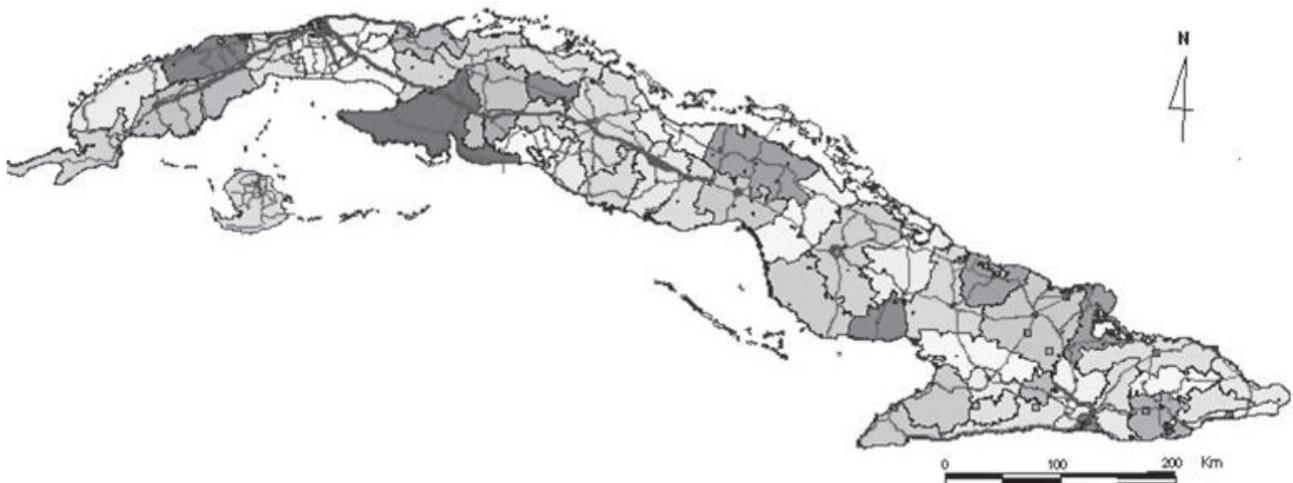


Figura 5. Regiones del SAH.
Fuentes: Instituto de Planificación Física (IPF)-DPPF (versiones 2002 y 2007).

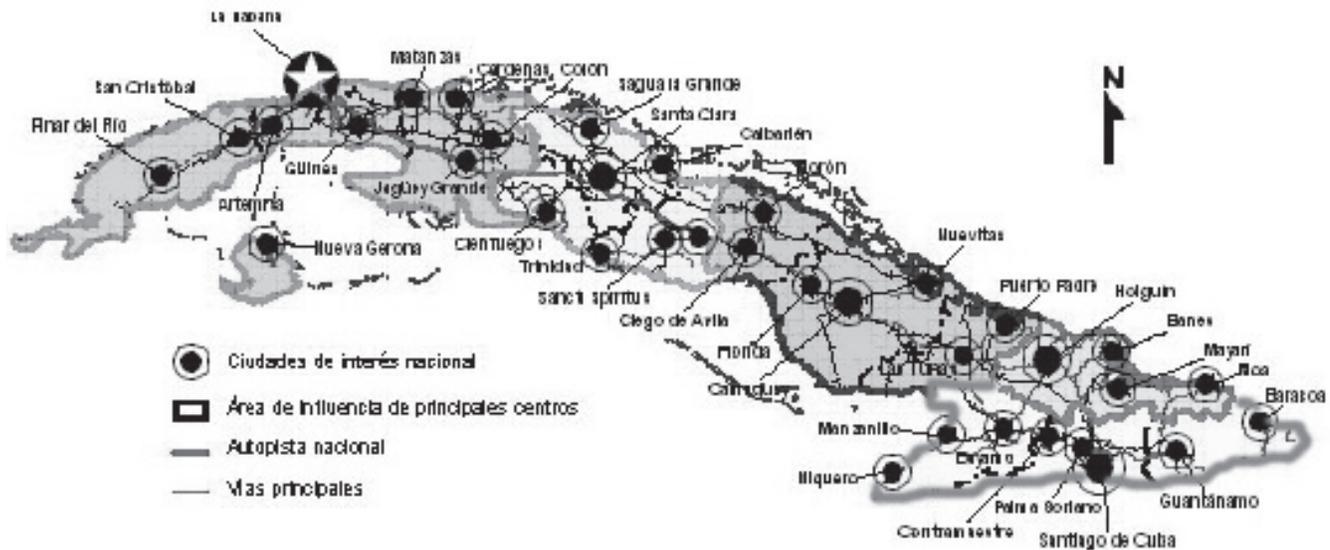


Figura 6. Vinculación territorial de las ciudades.
Fuente: Bermúdez, 2001.
Calculado de CEE, 1977 y 1983; IPF, 1992 y ONE, 2007.

En total, se llega a una clasificación funcional de los asentamientos en cinco niveles, atendiendo al alcance

territorial de su influencia. Se identificaron 72 asentamientos con función territorial supramunicipal; el mapa de

la figura 7 muestra cómo están distribuidos los centros con diferentes funciones, según su jerarquía funcional.

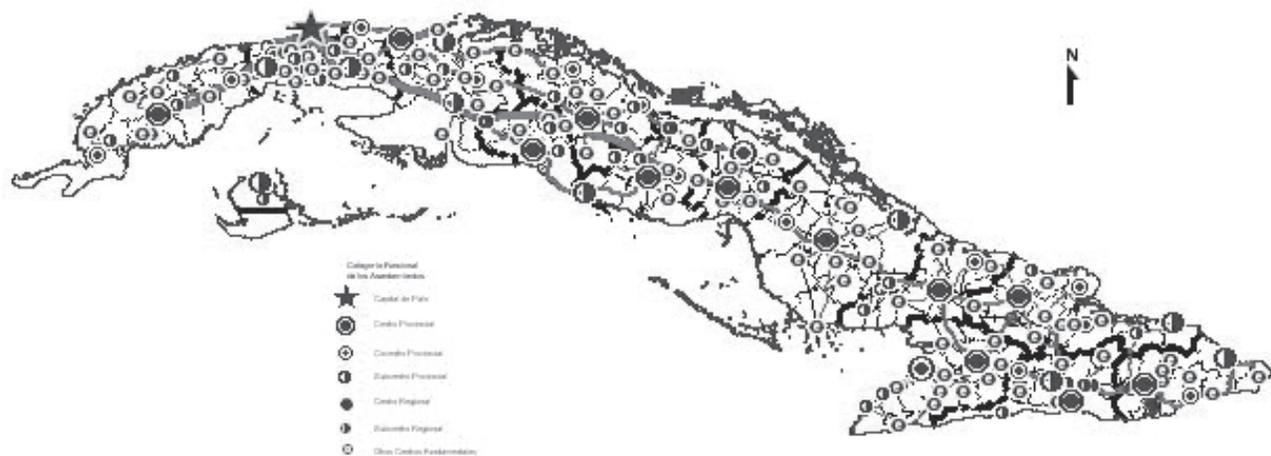


Figura 7. Distribución de la población en asentamientos con categoría funcional.

En la tabla 5 se aprecia la distribución de los asentamientos y la población atendiendo a los cinco niveles establecidos, que reflejan las características del funcionamiento del SAH en el marco provincial, regional (intermunicipal) y municipal.

Tabla 5. Jerarquía funcional de los asentamientos

Nivel	Función territorial	Cantidad de asentamientos	Población 2002	%
Capital del país	Capital del país	1	2 201 610	30,5
Ciudades principales	Centros interprovinciales	4	1 204 804	32,1
	Centros provinciales	8	1 108 256	
Ciudades intermedias	Cocentro provincial	2	150 589	15,1
	Cocentro provincial	2	150 589	
	Centro regional	14	443 110	
Otras cabeceras municipales	Subcentros regionales	30	611 016	21,2
	Centros municipales	86	925 046	
Franja de base	Subcentros municipales	10	76 306	1,1
	Total	165	7 215 077	100

La distribución espacialmente favorable de los asentamientos humanos en los niveles indicados (figura 7) es el resultado de la aplicación de un modelo de ordenamiento del Sistema de Asentamientos que permitió desarrollar una red de ciudades intermedias y centros regionales de diferentes tamaños, aunque no todos pudieron consolidarse. El resto de los centros y subcentros municipales son asentamientos con un nivel de servicios acorde con la función que desempeñan.

Descripción de los niveles del SAH

Nivel 1: Capital del país: La Habana.

Nivel 2: Ciudades principales: Formado por las 12 capitales provinciales. Conforman dos grupos atendiendo a la dimensión de sus áreas de influencia supraprovincial; son ciudades con más de 100 mil habitantes, excepto Sancti Spíritus; aseguran la prestación de servicios de nivel superior y son centros de desarrollo de sus respectivos territorios.

Nivel 3: Ciudades intermedias: Formado por 26 ciudades cabeceras municipales que funcionan como cocentros, subcentros provinciales y centros regionales, y prestan servicios complementarios de carácter provincial o regional. En el caso de Morón y Manzanillo, con la capital provincial comparten funciones de ese ámbito; el resto de los asentamientos en este nivel jerárquico son centros urbanos que poseen servicios de alcance supramunicipal, y por lo general vinculan territorios de dos o más municipios.

Nivel 4: Otras cabeceras municipales: Formado por 116 asentamientos humanos que son centros de servicios y de empleo del ámbito municipal; 10 de ellos no son cabeceras municipales, pero prestan servicios de carácter municipal de forma complementaria.

Nivel 5: Franja de base: Por debajo de estas cabeceras están los asentamientos urbanos y rurales que no tienen función político-administrativa o de servicios, pero están dotados de un nivel de servicios básicos de educación, salud, cultura y deportes.

En la dinámica del SAH por niveles, que aparece en la tabla 6, lo más notable que se aprecia es que la población en la franja de base se ha mantenido estable entre 1981 y 2002; sin embargo, cambia la forma en que se distribuye, se incrementa el peso de los asentamientos urbanos y la población rural mantiene un proceso sostenido de concentración.

Conclusiones

Se observa una tendencia a una distribución más equilibrada de la población entre los diferentes estratos analizados, resultado de la contención del crecimiento de la ciudad capital del país, por una parte, y el decrecimiento de la población dispersa y la asentada en asentamientos menores, por otra; entre

estos extremos se observó la tendencia sostenida a vivir en las ciudades principales, todas ellas capitales de provincia y, en menor medida, en asentamientos mayores de 5 mil habitantes.

La transformación del SAH se condujo de acuerdo con el pronóstico de urbanización proyectado desde principios de los años setenta, expresión espacial de las políticas económicas, sociales y ambientales adoptadas por el país que le permitió alcanzar el desarrollo territorial actual, notablemente más equilibrado del que tenía cuando se concibió este modelo. Sin una política explícita de distribución espacial de la población, pero con el objetivo de lograr igualdad de oportunidades para sus habitantes, independientemente de su lugar de residencia, se decidieron e implementaron políticas de equidad en los servicios sociales, y se extendieron la vialidad, la electrificación y otras infraestructuras con un impacto en los asentamientos humanos, a la vez que se creaban las bases para el desarrollo económico y social.

Tabla 6. Distribución de la población por niveles del SAH de 2006

Niveles	Asentamientos 2002	Población (M)		
		1970	1981	2002
La Habana	1	1 786,5	1 929,4	2 201,6
Ciudades principales	12	1 349,2	1 751,1	2 313,1
Ciudades intermedias	26	649,1	833,4	1 088,0
Cabeceras restantes	116	848,0	1 170,0	1 536,0
Franja de base	6 920	3 937,0	4 039,6	4 039,0
Urbana	496	558,3	1 030,2	1 340,7
Rural	6 424	3 378,7	3 011,6	2 698,3
Cuba	7 075	8 569,8	9 723,6	11 177,7

Fuente: *Ídem* a la anterior.

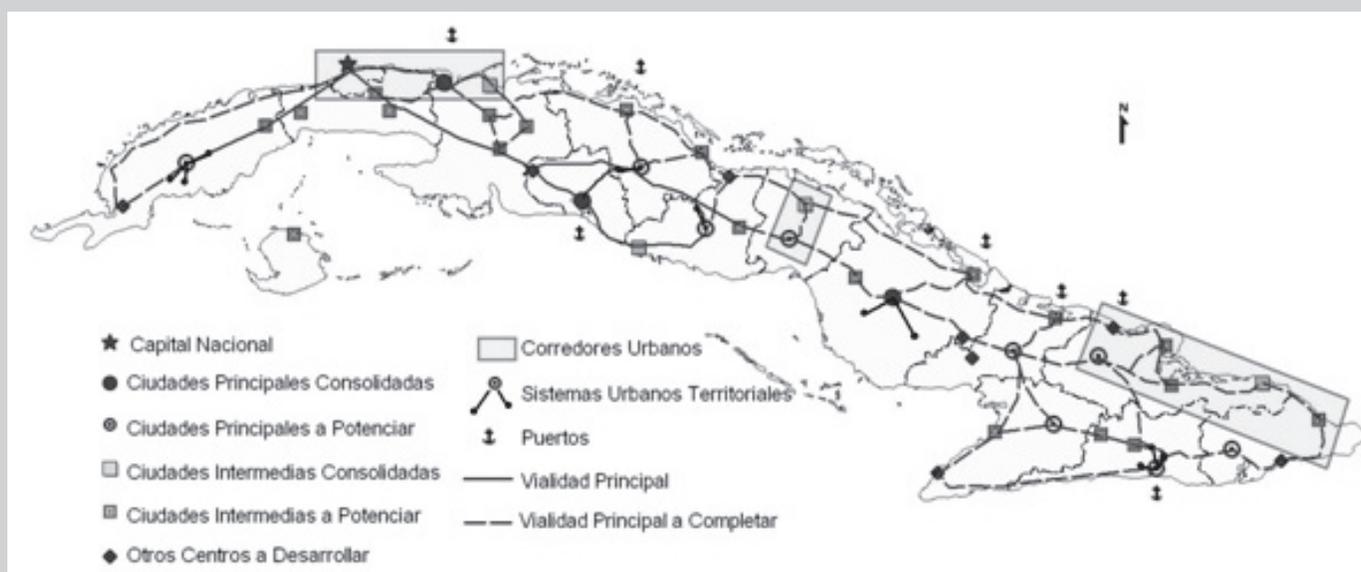
Problemática del SAH

Existe un flujo migratorio significativo hacia municipios y ciudades de las provincias occidentales y centrales que puede ser resultado de mejores oportunidades para los habitantes de estos territorios. Las *migraciones internas* han contribuido a la redistribución de la población y al incremento poblacional de las ciudades principales, a la vez que está ocurriendo un debilitamiento de las ciudades del nivel intermedio, las cabeceras y la franja de base.

Esta situación provoca *limitaciones funcionales del sistema*, pues las ciudades intermedias no han crecido de tamaño ni ofertan servicios especializados a la población en su área de influencia, debido, en gran medida, al bajo desarrollo de su economía y de su infraestructura social, ya que no se han priorizado en cuanto al aprovechamiento de su base productiva y de los recursos humanos calificados de que disponen.

Modelo de SAH propuesto

El modelo propuesto se pronuncia por un sistema policéntrico de diferentes jerarquías que propicie la distribución equilibrada de la población y proporcione acceso al empleo y la obtención de servicios especializados, con una adecuada conectividad entre éstos, de manera que la población acceda a los servicios y empleos en un tiempo apropiado de traslado; presupone la estructuración de un sistema de asentamientos que facilite la movilidad de la población y condiciones de vida satisfactorias en el lugar de residencia, donde los asentamientos con distintas funciones tengan un papel en el desarrollo local y regional desde el punto de vista productivo y de las condiciones de vida de sus habitantes.



Para alcanzar este modelo es preciso un conjunto de acciones para mejorar la estructura y funcionamiento del SAH, que deben ser valoradas en el contexto del Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial por la necesaria interrelación con el resto de los subsistemas territoriales.

Recomendaciones para el fortalecimiento del SAH

- Realizar un estudio de la potencialidad territorial (carga-capacidad) que respalde el reacomodo de la población atendiendo a las potencialidades de desarrollo de los territorios, y la evaluación de los impactos en los espacios emisores y en los receptores de población.
- Propiciar empleos productivos, de diversos sectores, en los centros intermedios, y potenciar empleos más atractivos allí donde residen los recursos laborales.
- Desarrollar otros asentamientos que mejoren el funcionamiento del territorio, promoviéndolos como futuros centros intermedios.
- Mejorar las condiciones de vida de los asentamientos de base, urbanos y rurales.
- Revisar, con los organismos sectoriales, las normas de los niveles de aparición de los servicios y rediseñar los que sean necesarios para mejorar la oferta en los diferentes niveles del SAH.
- Potenciar los sistemas urbanos territoriales que conforman las ciudades principales y algunas ciudades; así mismo, los corredores urbanos más deprimidos del país.
- Mejorar la accesibilidad de la población entre el medio rural y los asentamientos urbanos de base y las cabeceras, y promover sistemas de transporte que garanticen la pendularidad y accesibilidad a los servicios especializados.
- Mejorar la conectividad entre las ciudades principales y las intermedias, y entre los asentamientos de base con las cabeceras y las ciudades intermedias, creando un sistema de conexión entre los niveles del SAH, sobre todo en la región centro-oriental del país.
- Mejorar la conectividad del SAH con la recuperación del transporte y de los principales ejes viales, tanto nacionales como provinciales, entre ellos el completamiento del vial Circuito Norte, rediseñando su trazado como vía rápida; completar la Autopista Nacional; recuperar el sistema ferroviario nacional y dar acceso a las ciudades principales e intermedias.

Caracterización de las ciudades principales e intermedias en Cuba

Las ciudades constituyen elementos fundamentales del Sistema de Asentamientos debido a la función territorial que ellas desempeñan como centros de diferentes categorías, articulando territorios de diversos ámbitos, sean éstos de nivel provincial, intermunicipal o municipal. Se considera ciudad de interés para el ordenamiento territorial

nacional aquellos asentamientos con vinculaciones de carácter territorial, interprovincial, provincial e intermunicipal, se incluyeron asentamientos que si bien no tienen el tamaño de ciudad, tienen una función territorial importante para el desarrollo de determinadas regiones del país (Bermúdez, E., 2001). El país tiene 57 ciudades, considerando como tal aquellos asentamientos que tienen 20 mil habitantes o más (ONE, 2007). Del total de ciudades, 36 tienen

una función territorial provincial e intermunicipal, además de la capital del país que se muestra en el mapa de la figura 8. De acuerdo con los estudios de funcionalidad del SAH, se clasifican en dos grupos: ciudades principales, conjunto formado por las 12 capitales provinciales, y ciudades intermedias, que son centros intermunicipales o constituyen nodos importantes en el desarrollo de los territorios, como ya se expresó anteriormente.



Figura 8. Ciudades con función territorial supramunicipal.

Las tasas de crecimiento poblacional¹ de las ciudades con función de centralidad territorial (capital nacional, ciudades principales y ciudades intermedias) están por encima de las tasas de crecimiento urbano, como se observa en la figura 9. Se evidencia el crecimiento de las ciudades principales, todas mayores de 100 mil habitantes en la actualidad, excepto Sancti Spíritus; así mismo crecieron, aunque de forma más heterogénea, las ciudades intermedias.

En el gráfico de la figura 9 se observa la estabilidad en la contención del crecimiento de la capital del país; las ciudades principales son los asentamientos más dinámicos, la mayoría de ellas crecieron con una tasa alta (por encima del 2%) y muy alta en el caso de Las Tunas con un 4,2%, en los dos primeros períodos. Entre las ciudades intermedias tuvieron un crecimiento importante Moa, Nueva Gerona, Jagüey Grande, Nuevitas y Baracoa, que crecieron con tasas por encima del 5% anual en ese período; se destaca el decrecimiento de San Cristóbal, en la provincia de Pinar del Río, que sin embargo elevó notablemente su población entre los años 1981 y 2002, debido a la construcción de un nuevo central azucarero y otras industrias; este asentamiento tuvo un desarrollo urbano importante por la conurbación de numerosos asentamientos rurales en ese lapso de tiempo.

Como ya se mencionó, a partir de 2006 la población cubana comenzó a decrecer. Aunque lentamente, las ciudades crecen, entre el 2002 y el 2006, con tasas muy pequeñas o negativas. La Habana tiene tasa negativa, las ciudades principales llegan a 1,8%, con valores negativos en Santa Clara y Pinar del Río, sólo la tasa de Las Tunas supera el 2%. Entre las ciudades intermedias todas presentan valores cercanos a 0, doce de ellas con tasas negativas, con las excepciones de San

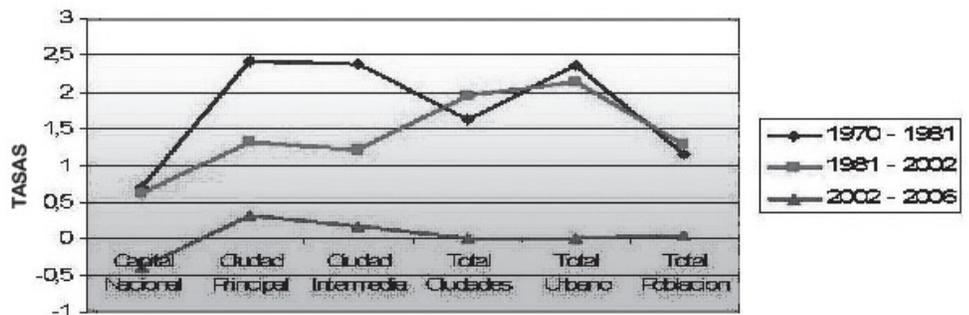


Figura 9. Tasas de crecimiento de las ciudades por niveles de asentamientos.

José de las Lajas, Morón y Cárdenas que crecen con tasa de 1,8, 1,2 y 1,1% respectivamente.

Las migraciones constituyen la variable demográfica que más está incidiendo en la distribución de la población, se corrobora el movimiento de la población hacia aquellos territorios con mayor dinámica económica en los últimos años y con mejores recursos para potenciar el desarrollo. Las ciudades estudiadas se agrupan de acuerdo con las tipologías funcionales y las tasas de saldo migratorio,² para los cortes quinquenales del período que abarca 1981 hasta el 2005 (figura 10).

orientales tienen un comportamiento diverso, Las Tunas está más cercana a las ciudades más atractivas (Ciego de Ávila y Matanzas), Holguín y Bayamo tienen tasas positivas poco significativas, y Santiago de Cuba y Guantánamo tienen tasas negativas.

La pauta migratoria de las ciudades intermedias es muy diversa y se comporta de acuerdo con los resultados de las migraciones entre municipios del país. La figura 11 muestra el conjunto de ciudades evaluadas, donde algunas presentan tasas fuera del intervalo de equilibrio; tres ciudades tienen una tasa migratoria notable: Morón,

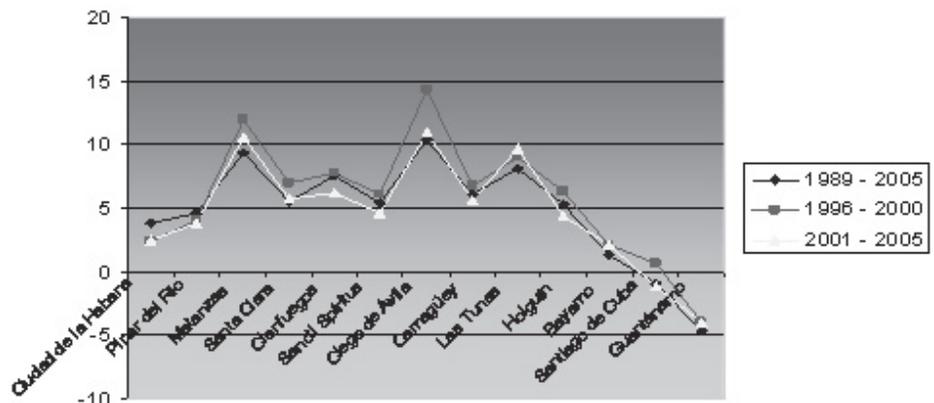


Figura 10. Tasa de saldo migratorio de ciudades principales.

Las ciudades principales de las provincias occidentales y centrales son receptoras de migración, excepto Pinar del Río que clasifica en equilibrio, con un comportamiento similar en todos los períodos estudiados; y las ciudades de las provincias

Cárdenas y San José de las Lajas, y otras dos: Artemisa y Caibarién han cambiado de medio a alto receptor en los dos últimos períodos estudiados; estos comportamientos parecen estar relacionados con la dinámica de desarrollo de estos territorios.

Por otra parte, existen casos extremos de centros emisores: Mayarí, provincia de Holguín, Nueva Gerona y Baracoa; en el caso de Mayarí resultan tasas muy extremas en todos los inter-

¹Para el análisis de las tasas se utilizaron los criterios de MUY ALTA (por encima del 4%) y ALTA (entre el 2 y el 4%).

²La tabla de valores es como sigue: Alto emisor (inferior o igual a -10); Medio emisor (de -10 a -5); Equilibrio (de -5 a +5); Receptor medio (de 5 a 10) y Alto receptor (mayor o igual a 10).

El coeficiente de dependencia evalúa la presión que ejerce la población sobre los recursos laborales; la figura 13 representa el comportamiento en el grupo de ciudades principales.

Las ciudades principales que tienen el menor coeficiente de dependencia son Las Tunas, Holguín y Bayamo; mientras Santa Clara tiene el mayor, que se corresponde con el mayor envejecimiento de su población. Las ciudades intermedias tienen mayores valores de dependencia sobre los recursos en edad laboral que las ciudades principales, por ser asentamientos con más población en edad pre y postlaboral. En la figura 14 se observa que las ciudades con población menos envejecida (Moa y Nueva Gerona) tienen un índice menor; de la misma manera Güines y Sagua la Grande tienen el mayor índice de dependencia.

Desde el punto de vista de la ocupación de los habitantes de estas ciudades, hay un peso importante del sector terciario, particularmente en La Habana, donde este sector llega al 75% del total de ocupados, y en todas las ciudades principales es superior al 60%. En el grupo de las ciudades intermedias, el comportamiento es más heterogéneo; 12 ciudades tienen menos del 60% en el sector terciario y 12 lo superan, destacándose Cárdenas, la única por encima del 70%.

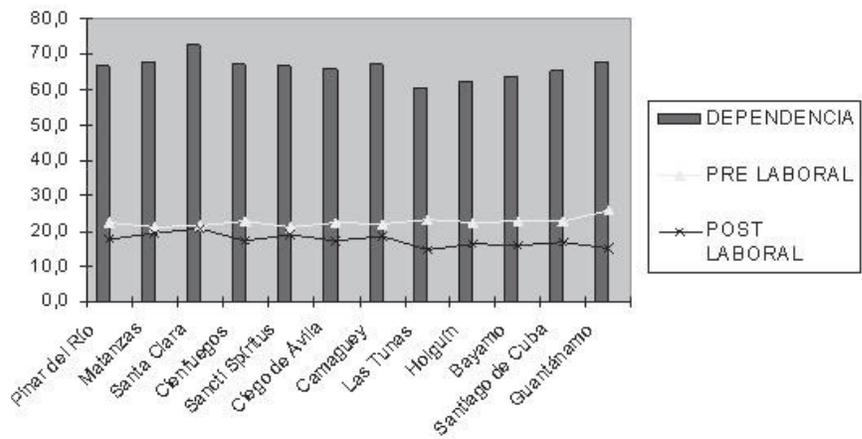


Figura 13. Relación de dependencia en la población de las ciudades principales.

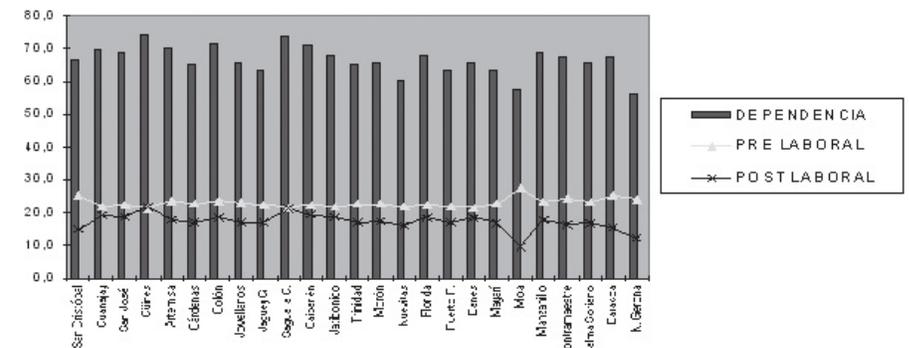


Figura 14. Relación de dependencia en la población de las ciudades intermedias.

La especialización económica de las ciudades se calculó a partir de la ocupación en estos asentamientos, tomando como referencia los umbrales de especialización de cada sector. En general, las ciudades estudiadas presentan una dispersión de la ocupación por los tres grandes sectores, de manera que además de La Habana, entre las ciudades principales sólo Matanzas es especializada en la actividad terciaria;

Santa Clara y Las Tunas lo son en el sector secundario; y Guantánamo en el sector primario, muy cercano al umbral para este sector se encuentra Bayamo.

Entre las ciudades intermedias están especializadas en el sector terciario Cárdenas, Trinidad, Puerto Padre, Jatibonico y Banes; en el sector secundario Moa, Sagua la Grande, Nuevititas y Palma Soriano; y en el sector primario Jagüey Grande, Florida y Artemisa (figura 15). ■



Figura 15. Ciudades según su especialización económica.

Bibliografía

Bermúdez, E., Ana D. Boquet y Ana M. Bereau. "Estudio Nacional del Sistema de Asentamientos Humanos". Instituto de Planificación Física, La Habana, 2008.

Cómo se organiza el territorio: instrumentos de planeamiento

Concepción Álvarez Gancedo
Instituto de Planificación Física

Introducción

El desarrollo alcanzado por cada una de las partes y el país en su conjunto ha estado influido por las condiciones naturales; los recursos financieros, materiales y humanos; los avances técnicos que sustentan los cambios; el criterio de los gobernantes (durante cuatro siglos representantes de España); las líneas sectoriales de desarrollo; las intervenciones de los empresarios (hasta la década del sesenta del pasado siglo propietarios privados); e incluso las actuaciones particulares de todos los ciudadanos. Y no se puede soslayar el papel de circunstancias coyunturales que han promovido oportunidades de progreso para determinados lugares o provocado estancamiento o retrocesos significativos para otros.

Sin embargo, hasta hace relativamente poco tiempo no se contaba con estudios específicos que permitieran evidenciar los problemas existentes, conocer las potencialidades y restricciones para determinadas inversiones e, incluso, percibir el contexto externo propicio o desfavorable. Igualmente no era posible valorar las implicaciones de las diversas actuaciones propuestas o en ejecución.

El ordenamiento territorial y el urbanismo son las disciplinas utilizadas para estudiar el espacio. Están destinadas a integrar, articular y compatibilizar las acciones de los diversos actores en aras de lograr, mediante el uso racional y sostenible de los recursos disponibles (particularmente el suelo), ámbitos equilibrados y una organización física que permita una distribución de actividades socialmente equitativas, económicamente eficientes y ambientalmente sostenibles, a la vez que cree condiciones para la plena realización personal de los seres humanos. Aunque a diferentes escalas, ambas examinan, proponen, gestionan y controlan la organización, estructura, funcionamiento y diseño del espacio geográfico, y son expresión física de las políticas económica, social, cultural y ambiental de la sociedad que las promueve.

Para coordinar las diversas medidas tendientes a conseguir los fines indicados es necesario elaborar estudios integrales para ámbitos territoriales determinados, que se conocen como instrumentos de planeamiento, los que tendrán diferente grado de detalle, según la escala territorial y el horizonte temporal a los cuales se proyecta. Es fundamen-

tal que todos estos trabajos mantengan una coherencia interna que asegure que las soluciones respondan a una concepción unitaria e integral; para ello dichos instrumentos se articulan mediante indicaciones vinculantes que se transfieren de las elaboraciones genéricas a las específicas, sin olvidar que es medular tener en cuenta las particularidades territoriales en las propuestas generales, lo que implica la transmisión de información de la base a las instancias superiores.

Ámbitos del planeamiento

Los ámbitos del planeamiento aluden a la extensión superficial donde examinar las dificultades existentes, las necesidades previstas y las posibilidades de desarrollo de ese espacio determinado para, considerando los potenciales y recursos con que se cuenta, proponer una serie de acciones adecuadas y viables a los diversos organismos sectoriales, empresas, establecimientos y cualquier otro actor que intervenga en la transformación espacial, las que estarán debidamente integradas y coordinadas en espacio y tiempo.

Estos ámbitos, también conocidos como escalas de planeamiento, están determinados por la división administrativa que condiciona la existencia de autoridades políticas y gubernamentales, y la presencia de organismos e instituciones que, a cada nivel, tienen funciones, atribuciones, conocimiento de los problemas, criterios de desarrollo, recursos y posibilidades de gestionar e implementar soluciones sectoriales.

Así, se han establecido tres niveles: nación, provincia y municipio, a los que se les adiciona la escala de los asentamientos humanos, donde de acuerdo con la complejidad de éstos se acomete el urbanismo. Ello permite engarzar el planeamiento físico con el sistema de la planificación económica, social y ambiental del país, y con los niveles de toma de decisión.

El ámbito nacional se caracteriza por abarcar la totalidad del territorio del país; incorporar los criterios de desarrollo emanados de la dirección del Estado; establecer las relaciones con los trabajos globales y sectoriales que se producen para esta escala; establecer los principios teóricos y los métodos e instrucciones que guían los trabajos de las escalas provincial, municipal y urbana; y producir alternativas

compatibilizadas de la estructuración de los cuatro ejes principales que integran temas más detallados: físico-ambiental, económico-productivo, asentamientos humanos y desarrollo social e infraestructuras nacionales.

La escala provincial tiene la función de maximizar los efectos económicos y sociales que producen sobre el territorio las decisiones emanadas de la regionalización de los trabajos de nivel nacional, asegurando su consistencia necesaria al evaluar la utilización de los potenciales naturales; la distribución de la población con vistas a perfeccionar la utilización de los recursos humanos; y las relaciones entre sectores y ramas en esa instancia con el fin de optimizar la localización de inversiones y compatibilizar las propuestas centralizadas con las proposiciones del gobierno local.

El nivel municipal incluye como objetivos fundamentales adecuar el destino del uso del suelo para su mejor aprovechamiento; localizar adecuadamente las actividades económicas y sociales; desarrollar la estructura físico-espacial del territorio para mejorar su integración y funcionamiento internos; y proteger y rehabilitar el patrimonio cultural y ambiental existente, cualificando así la morfología.

Los asentamientos humanos deben ofrecer adecuadas respuestas al proceso de crecimiento y a la transformación de su estructura interna, ambas vinculadas con el eficiente aprovechamiento del suelo y la mejora de su funcionamiento. Ello implica dar respuesta a: el desarrollo de su base económica; la previsión de espacio urbanizado para la demanda de vivienda y otros usos que lo requieran; la satisfacción de las necesidades de servicios sociales, así como de cultura y recreación, incluyendo la demanda de los residentes en su área de influencia según la especialización de estas prestaciones; la adecuada presencia de espacios públicos y áreas verdes; las condiciones higiénico-sanitarias y ambientales más convenientes; y la adecuada accesibilidad y la respuesta a la movilidad.

Horizontes temporales

Las transformaciones espaciales se producen generalmente de forma lenta debido, por una parte, a la debilidad de las estructuras territoriales ante la asimilación de los cambios y, por otra, al enorme esfuerzo económico que implica su transformación. Por ello es ineludible contar con una visión de desarrollo perspectivo, donde se evidencie la posibilidad de lograr una equilibrada distribución espacial de la población en correspondencia con una eficiente estructura física que combine, de forma armónica y considerando sus características culturales, los diversos procesos de la actividad humana —residencia, trabajo, educación, sanidad, cultura, ocio, etcétera— y las infraestructuras —vial, hídrica, energética, de comunicaciones, etcétera— indispensables para su funcionamiento, para lo cual propone una utilización racional y sostenible de los recursos naturales y antrópicos, así como la apropiada protección del patrimonio histórico,

cultural y natural; todo ello con el fin de ofrecer a los seres humanos la elevación de sus condiciones de vida que permitan su continuo desarrollo bajo la condición de sostenibilidad.

Dichos objetivos se corresponden con estrategias de desarrollo de muy largo plazo (veinte años o más), pero su gestión e implementación tienen que estar adecuadamente vinculadas con los planes económicos y sociales del país y sus territorios, los que tienen una expresión más o menos detallada, según el período para el cual se establecen (largo plazo, quinquenios, años). En correspondencia con ellos se definen los plazos a los cuales se examinan, proyectan y diseñan los diferentes ámbitos territoriales, los que se conocen como horizontes temporales.

Categorías del planeamiento: contenidos fundamentales

Entonces, las categorías del planeamiento responden a la necesidad de diferenciar la precisión y el grado de detalle de las respuestas que pueden ofrecerse ante objetivos y directrices más generales o más definidos en consecuencia con los tiempos en que puedan materializarse. A cada categoría le corresponde un horizonte temporal preciso, métodos de trabajo específicos, salidas definidas e indicadores determinados. En este sentido se precisan tres categorías fundamentales:

- **Esquemas:** Relacionados con objetivos y políticas de carácter económico, social y ambiental a muy largo plazo (veinte o más años), tienen en cuenta principios básicos tales como la eficiencia, la equidad, la sostenibilidad, el enaltecimiento de valores culturales, la protección de los patrimonios natural, edificado e intangible, la garantía de la defensa, etcétera, y premisas de carácter estructural como el desarrollo territorial equilibrado.

Estas elaboraciones se sustentan en directrices o lineamientos de desarrollo, dados por propósitos económicos, sociales y ambientales paradigmáticos; elementos invariantes, generalmente relacionados con las condiciones naturales (superficie, topografía, recursos hídricos, calidad agroproductiva del suelo, etcétera); aspectos que se pronostican a muy largo plazo como las proyecciones de población; y tendencias previsibles en aspectos socioeconómicos y resultados de investigaciones propias del planeamiento espacial.

Los esquemas se expresan fundamentalmente en alternativas de estructuración territorial y pronósticos de urbanización, éstos últimos considerados como salidas independientes al constituir estudios que permiten proponer, dirigir y monitorear la aplicación de los criterios referidos al desarrollo de las ciudades, pueblos, poblados y caseríos del país. Este nivel de trabajo es de referencia obligada para planes físicos más definidos en tiempo.

■ **Planes:** Coherentes con las directivas socioeconómicas fijadas para los planes de la economía a largo y mediano plazo (quince y cinco años), incorporan a los principios ya enunciados los enfoques estratégicos, que conllevan la imprescindible selección y prioridad de asuntos seleccionados teniendo en cuenta la importancia que revisten; el impacto que producen en la población; la prioridad que reciben de varios niveles de gobierno; la factibilidad con poca inversión, etcétera; gestionable, en lo relacionado con la factibilidad de las propuestas y en su relación con los recursos financieros, materiales y humanos disponibles, así como la tecnología disponible; y participativo, al incorporar a las autoridades a las diferentes instancias, los organismos sectoriales, instituciones, empresas y entidades económicas, las universidades y centros de investigación, y la población representada de forma directa o a través de representantes; todos ellos actuando como agentes identificadores de problemas y formuladores de soluciones, lo que genera mayor conciencia y compromiso para su gestión.

Los planes físicos se fundamentan en las propuestas sectoriales para esos horizontes temporales, así como el conocimiento de los ámbitos, tanto en recursos como en funcionamiento, teniendo muy en cuenta las interacciones que se producen sobre el espacio. Se pronuncian mediante respuestas físico-espaciales, expresadas no sólo en inversiones, sino también en medidas organizativas y regulaciones regionales y urbanas. Estas intervenciones de diferente índole están dirigidas a lograr los objetivos sectoriales a la par que se alcancen los fines propios del planeamiento físico; los principales son la disminución de las desproporciones territoriales, la reducción de las diferencias urbano-rurales, la utilización racional de los recursos y la solución de conflictos en su uso, y el logro de la integralidad (coherencia espacial y temporal) del proceso inversionista. Esta categoría se expresa en planes de ordenamiento territorial para cada ámbito del planeamiento espacial, planes de estructuración de asentamientos humanos y planes urbanos para las ciudades, pueblos y poblados que lo requieran.

■ **Estudios de detalle:** Dados fundamentalmente por la necesidad de respuestas concretas a la localización de actividades y a proyectos específicos para transformar determinados lugares, muy relacionados con el plan de inversiones. Ejemplos en el ámbito nacional son los estudios de factibilidad y la macrolocalización de inversiones; y en el local, la microlocalización. Ambos tienen en cuenta las demandas propias de cada inversión, tales como la existencia de suelo; la localización de la materia prima y el consumo en el caso de inversiones productivas, y la demanda en el caso de los servicios; el agua, la electricidad y otros insumos necesarios en cantidad y calidad, así como la presencia de las infraestructuras correspondientes; la capacidad de brindar la fuerza de trabajo requerida y con la experiencia y habilidades necesarias; las posibles soluciones a los residuales, etcétera,

sin obviar elementos que correlacionan las inversiones en estudio con otras existentes o propuestas, tanto en el uso de recursos como en las posibilidades de mayor eficiencia que puede obtenerse mediante una correcta localización. También se considerarán las orientaciones y regulaciones emanadas de los planes de ordenamiento y urbanismo, según sea el caso.

Esquemas y planes: alcances y etapas principales

Dentro de los esquemas y planes se definen tres alcances:

■ **Generales:** Abarcan todo el ámbito espacial establecido y dan respuestas integradas de los temas analizados con respecto a: uso, destino y estructuración de suelo; distribución espacial de actividades económicas y sociales; líneas de deseo para las infraestructuras técnicas; elementos generales de diseño; directrices para la protección del medioambiente y la conservación de recursos agotables; recomendaciones para zonas vulnerables a fenómenos tales como desastres naturales, alimentación u otros elementos que se consideren; criterios para salvaguardar el patrimonio edificado; determinación de áreas de estudio a priorizar y formulación de orientaciones necesarias para el trabajo de ordenamiento territorial y urbanismo en ámbitos más detallados.

Al igual que en los esquemas, particular importancia revisten las salidas relacionadas con los asentamientos humanos en sus dos niveles de estudio: los asentamientos en el espacio a los niveles nacional, provincial y municipal, mediante el sistema de asentamientos con su estructura, roles, funcionamiento, jerarquía y morfología, y los asentamientos como espacio, objeto de estudio del urbanismo, con sus componentes de estructura, morfología, tipología y diseño urbano.

■ **Parciales:** Cuando profundizan en zonas dentro del ámbito en estudio, donde es necesario un mayor detalle debido a su complejidad, dinámica o vulnerabilidad; por la existencia de conflictos en cuanto al uso de recursos; por su prioridad para la implementación o por cualquier otra causa que determine la necesidad de una elaboración de este tipo. Ejemplo de ello están los estudios de municipios críticos; de vulnerabilidad alimentaria en la zona oriental del país; de la aglomeración habanera; del desarrollo turístico y petrolero de Varadero; zonas de nuevo desarrollo de viviendas en una ciudad, etcétera. También pueden considerarse dentro de esta clasificación planes relacionados con espacios cuyos límites son naturales y por ello no coincidentes con la división político-administrativa. Entre ellos estarían las cuencas hidráulicas, los polos turísticos y el Plan Turquino-Manatí, entre otros.

■ **Especiales:** Estudian determinadas temáticas que requieren de mayor definición, tales como: turismo, ramas industriales, transporte, vivienda... En la escala urbana o de asentamientos pueden añadirse tópicos como los espacios públicos y áreas verdes; la gestión de desechos; la movilidad urbana, etcétera.

Los esquemas y planes también tienen en común el trabajo en dos etapas fundamentales:

■ **Diagnóstico del punto de partida**, pensado para identificar, dimensionar y jerarquizar la problemática y posibilidades del lugar estudiado. Para ello se establecen, por una parte, la situación de los sectores productivos y no productivos, la vivienda y la infraestructura técnica, y otros temas, expresando sus limitaciones, deficiencias y conflictos; y por otra, los potenciales humanos, naturales y el patrimonio edificado, enunciando sus capacidades y características. La conjunción de las características del desarrollo alcanzado y las posibilidades de progreso dará lugar al diagnóstico interno del ámbito analizado. Tomando en consideración los objetivos elaborados o las indicaciones de desarrollo recibidas se procederá a evidenciar si es posible alcanzarlos, estableciendo prioridades y estrategias lógicas. Para horizontes temporales de largo y muy largo plazo, donde hay un alto grado de incertidumbre, es oportuno establecer “escenarios”, es decir, elaborar futuros previsibles, combinando oportunidades y amenazas externas al territorio en estudio, que al unirse con el diagnóstico interno dan lugar a un diagnóstico integrado.

■ **Propuesta**, que generalmente consta de la proposición de la estructuración del ámbito estudiado (en función de su grado de detalle se considera como diseño regional y urbano), expresando la determinación del uso del suelo para las diferentes actividades, incluye las áreas protegidas, así como la determinación para los diferentes regímenes de uso; el programa de actuaciones, que precisa fundamentalmente inversiones directas e indirectas y medidas organizativas; y las regulaciones regionales o urbanas, que reglamentan la implementación de un nuevo desarrollo y las inversiones.

En el caso de horizontes de largo o muy largo plazo se elaboran previamente modelos de estructuración territorial, expresión global de principios, premisas y objetivos que permite analizar por separado los componentes y relaciones, y dar una imagen final deseable.

Tanto la estructuración como el programa deben tener alternativas, que son variantes donde pueden compararse los efectos del costo/beneficio y los posibles obstáculos para la implementación, sometiéndolas al análisis de los decisores y actores implicados que deben pronunciarse por la que consideren mejor y que será objeto de implementación.

En los planes aparecen los instrumentos de gestión, que son procedimientos y coordinaciones que deben contribuir a promover y facilitar la ejecución; así como los instrumen-

tos de control, seguimiento y evaluación, que contribuyen a monitorear la ejecución del plan, a analizar en qué medida mantiene su rumbo y a ajustar su orientación de manera adecuada y en el momento oportuno.

Escalas de planeamiento

El grado de detalle o nivel de profundidad de cada uno de los aspectos considerados en el diagnóstico está muy relacionado con el ámbito del plan y, por consiguiente, con la escala de trabajo, cuyas expresiones cartográficas más indicadas o comúnmente empleadas en el planeamiento para el caso cubano son:

- Nacional: Desde 1:1 000 000 a 1:100 000.
- Provincial: Desde 1:100 000 a 1:50 000 para expresar los mapas base y 1:250 000 ó 1:100 000 para los mapas síntesis.
- Municipal: Desde 1:50 000 a 1:10 000, pero lo característico es 1:25 000.
- Urbano: Entre 1:25 000 y 1:5 000, pero lo característico es 1:10 000.
- Local: Entre 1:5 000 y 1:1 000.

Sistema de planes: elaboración, participación y aprobación

El requerimiento de un esquema de trabajo que vincule el planeamiento físico con los diferentes niveles de dirección del país evidencia la utilidad de contar con un sistema de planes que asegure la coherencia interna; logre la articulación con el planeamiento económico y los criterios de desarrollo sectoriales; permita la organización del trabajo a través de la definición de contenidos y alcances para los diferentes instrumentos de planeamiento; formule metodologías, instrucciones, productos e indicadores para cada ámbito espacial y horizonte temporal; posibilite la transferencia de información y orientaciones; y propicie la aprobación de cada instrumento en el nivel administrativo correspondiente. Así se organiza un proceso de trabajo continuo, esencial, para el perfeccionamiento de las respuestas del planeamiento físico.

Expresado en forma de esquema sería:

Cada uno de estos instrumentos de planeamiento utiliza las metodologías, instrumentos e indicadores propios de su ámbito y horizonte. En cada metodología se establece los temas a estudiar, así como su integración en ejes que viabilicen la estructuración del territorio y las respuestas específicas para ese nivel.

Ámbitos Categorías	Nación	Provincia	Municipio	Asentamientos ciudades
Esquemas y pronósticos de urbanización	Esquema General	Esquema General		Esquema General (sólo para ciudades muy complejas)
	Esquema Parcial	Esquema Parcial		
	Esquema Especial	Esquema Especial		
Planes	Plan General	Plan General	Plan General	Plan General
	Plan Parcial	Plan Parcial	Plan Parcial	Plan Parcial
	Plan Especial	Plan Especial	Plan Especial	Plan Especial
Estudios de localización y detalle	Estudios de macrolocalización	Estudios de macrolocalización	Estudios de macrolocalización	Estudios de macrolocalización

Las salidas constan de informes escritos, indicadores alcanzados, cartografía y los anexos que se estimen oportunos.

La ejecución en el tiempo de los diferentes instrumentos ha estado condicionada por su necesidad y la posibilidad de desarrollarlos, por lo que no ha sido posible una organización en cascada para ofrecer elementos generales, ni una total retroalimentación de los estudios más detallados. A nivel nacional se han elaborado pronósticos de urbanización y trabajos en proceso de ser integrados a un Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial. A falta de planes de la economía a mediano y largo plazo, las respuestas físicas se han basado en una serie de elaboraciones de desarrollo propias que serán validadas o ajustadas cuando se cuente con los planes correspondientes y puedan ser útiles como elementos pre-plan.

Hasta hace pocos años, la elaboración de los instrumentos del planeamiento se confiaba íntegramente a especialistas en la materia que, integrados en los conocidos equipos multidisciplinarios, daban respuestas técnicas pertinentes, pero muchas veces carecían de elementos prácticos para su implementación.

Los receptores de estas propuestas se sentían relegados al considerárseles meros ejecutores de las soluciones dadas por otros, sin tener en consideración sus elementos, más sesgados por la vivencia cotidiana de dificultades y posibilidades.

Para lograr la concurrencia de conocimientos y de variadas formas de percepción de la realidad que permita con-

senso, compromiso y cooperación de los diferentes actores se impone incorporar a los actores considerados clave al proceso de planeamiento. La participación puede ser directa cuando el objeto de planeamiento está cercano a las instituciones y ciudadanos que resultarán beneficiados o afectados por las soluciones allí planteadas, o de forma representativa como ocurre en las escalas provincial y nacional. Este enfoque implica que los profesionales del planeamiento cuenten, además de una adecuada formación técnica, con habilidades para razonar, crear consenso y negociar.

La aprobación técnica de esquemas y planes de ordenamiento territorial y urbanismo es función de las instancias especializadas del nivel inmediato, que les harán las recomendaciones que consideren convenientes. Con posterioridad, se presenta la documentación resultante a las autoridades de los ámbitos correspondientes, sea el Consejo de la Administración Municipal o Provincial, o al Consejo de Ministros, para su aprobación administrativa.

Resulta conveniente no esperar a terminar completamente el plan o el esquema, sino someter a aprobación a esos mismos decisores de una etapa previa que se conoce como avance del plan, que incorpora los objetivos, principios, premisas, el modelo de ordenamiento y sus resultados clave, el diagnóstico y la propuesta de prioridades; de ello pueden derivarse nuevos criterios, recomendaciones y orientaciones que deberán ser evaluadas e incorporadas al trabajo.

Los estudios de detalle serán revisados y aprobados por las instancias técnicas que deberán avalar la calidad y justicia de la propuesta. ■

Planeamiento de las ciudades

Marianela Cruz Cabrera
Dirección Provincial de Planificación Física de Villa Clara
Maily Esther Castro Premier
Instituto de Planificación Física

El planeamiento urbano:
“Debe ser suficientemente utópico para motivar las aspiraciones y visiones de los hombres, y suficientemente hábil en analizar los procesos de ejecución de esos objetivos y en organizar y desplegar recursos para lograrlos y alcanzar la utopía.”

Jonh W. Dycman
Exploraciones sobre la estructura urbana (1964).

El planeamiento urbano adquiere trascendental importancia para fijar los perfiles de la ciudad en la que viviremos en el nuevo siglo, sobre todo si es asociado a los cambios demográficos que se avecinan y su evidente tendencia al envejecimiento progresivo de la población. En la ciudad, como fenómeno social complejo, quedan huellas visibles del paso de las generaciones; por tanto, la configuración de los espacios urbanos desempeña un papel importante y decisivo en la integración de los aspectos ambientales, económicos, demográficos y sociales con el fin de alcanzar la máxima armonía posible.

“El planeamiento es la actividad que antepone la conciencia a los instintos, el ordenamiento a la improvisación. Planear es la capacidad de diseñar el futuro, de prever lo que puede ocurrir, de anticiparse, de conducir las acciones hacia lo que se quiere alcanzar”.¹

El planeamiento urbano define políticas con respecto a:

- Conseguir mejorar las condiciones de vida del conjunto completo de la población.

- Redistribuir de manera equilibrada los conjuntos demográficos y las actividades productivas.
- Lograr una integración espacial y funcional en la ciudad.
- Evitar el sobredimensionamiento y la dispersión en la ciudad.
- Mantener y favorecer el carácter público del espacio urbano, su infraestructura y el equipamiento.

Tendencias actuales en el planeamiento urbano

Las tendencias recientes en la elaboración de los planes urbanos indican que éstos están asumiendo las características siguientes:

- Elaborar e implementar eficazmente políticas y estrategias de ordenamiento físico-espacial, a partir de la identificación de problemas y potencialidades.
- Constituirse en una guía realista, que incluye la identificación precisa de los recursos financieros, materiales, de las herramientas legales disponibles y de los mecanismos de gestión existentes que se requieren para su materialización.

- Ser flexibles y abiertos dando cabida a los cambios de “ciclos cortos” de la realidad territorial y urbana, y dando cuenta de la diversidad de situaciones y problemas a atacar.
- Trazar imágenes-objetivo y proyectos de largo plazo, donde la técnica de los escenarios aparece como herramienta sustantiva.
- Enmarcarse en una reflexión global y geoestratégica del territorio.
- Conformar un marco de referencia para asegurar el impulso económico en coherencia con el desarrollo físico-espacial.
- Encarar a la vez problemas estructurales y áreas críticas, sin desestimar las consecuencias de acciones puntuales que producen impactos globales.
- Concebir la lucha de los diferentes actores por el dominio y calificación del espacio, donde el Estado se constituye en garante del bien común y promotor del desarrollo integral.
- Desarrollar acciones con alta capacidad de impacto positivo.
- Incluir los estudios de impacto a las herramientas clásicas de prospección.
- Incorporar consecuentemente la dimensión temporal, de tal modo que cada intervención presente contemple su visión dentro del proceso histórico,

¹Colectivo de autores. “Herramientas de planeamiento participativo para la gestión local y el hábitat”, 2007, p. 58.

y conduzca a una acción respetuosa y razonable sobre el territorio, aún modificado.

- Incorporar la precaución por la calidad del diseño urbano como valor de mejoramiento ambiental y como factor de desarrollo.

En paralelo también han sido identificadas un conjunto de limitaciones como son:

- Insuficiente previsión de los costos de las operaciones.
- Débil participación ciudadana en las diversas fases del proceso de planificación.
- Carencias en los mecanismos de control del plan, incluyendo el uso de los presupuestos anuales, y ausencia de evaluaciones periódicas de sus resultados.

Planes urbanos en Cuba

La necesidad de un nuevo tipo de plan en el contexto de Cuba ha sido ampliamente debatida y argumentada teniendo en cuenta el análisis crítico de la experiencia acumulada hasta 1989 y las nuevas exigencias de desempeño del plan, generadas por los cambios económicos y sociales por los que transcurre el país desde entonces.

En tal sentido, durante la década de los noventa, coincidiendo con una serie de cambios importantes en la economía y la sociedad cubanas, así como con una diversificación de los actores que inciden en las transformaciones territoriales y urbanas, fue necesario desarrollar un proceso de reformulación de los tradicionales instrumentos de planeamiento físico, transitando hacia un modelo con mayor énfasis en la gestión, los resultados de la valoración y el control del suelo urbano, la sostenibilidad de las propuestas a realizar, así como en la búsqueda de un mayor protagonismo de la sociedad local. Esto último visto a partir de una descentralización hacia el municipio, a fin de lograr una mayor participación de la comunidad y las ins-

tituciones en los procesos y decisiones que actúan en los territorios.

Estos aspectos condujeron al planeamiento de cuáles debían ser los principales requisitos de desempeño, por lo que se definieron los siguientes: instrumento de gobierno, instrumento jurídico, descentralizado, participativo, gestionable, estratégico, regulador, controlable, integral y comunicativo.

En correspondencia con lo anterior, a partir de 1993 se inició en Cuba una estrategia de descentralización del planeamiento territorial y urbano, y su gestión hacia los municipios, pues hasta ese momento se abordaba fundamentalmente desde la escala provincial. La misma se hizo efectiva en gran escala a partir de 1999 con la creación de las Direcciones Municipales de Planificación Física (DMPF).

Esta estrategia estaba fundamentada en el convencimiento de que ambas funciones —planeamiento y gestión— debían desarrollarse en el nivel local, donde se produce realmente un contacto directo con los problemas, necesidades y percepciones de la población, sus capacidades de solucionarlos y controlarlos, así como con las potencialidades del municipio para articular voluntades, esfuerzos, conocimientos y recursos en función de su desarrollo, en el contexto de las políticas nacionales y provinciales correspondientes, y la concurrencia de las administraciones implicadas de estos niveles, desempeñando un rol esencial los órganos locales del Poder Popular.

Precisamente en este marco surge como instrumento de planeamiento el Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo (PGOTU), lo que estuvo acompañado de una reformulación desde el punto de vista metodológico, que vino a sustituir los anteriores instrumentos (esquemas de desarrollo y planes directores). Posteriormente se hizo énfasis en los temas urbanos y se constituyó el Plan General de Ordenamiento Urbano (PGOU).

Planes Generales: Han sido definidos como aquellos que “plasman los objetivos de política territorial expresados

en los esquemas, y concilian políticas sectoriales y programas inversionistas. Definen el destino y la intensidad del uso del suelo, el trazado de las infraestructuras, las regulaciones territoriales y un programa de acciones y medidas”.²

Plan de Ordenamiento Urbano: Analiza la evolución económica, social y ambiental en el contexto, y evalúa las políticas y objetivos de los niveles superiores (provincia y nación). Se definen los impactos, riesgos, oportunidades, amenazas y umbrales desde una visión prospectiva. Se establecen las soluciones físico-espaciales, objetivos de desarrollo, programa de acciones, regulaciones y el catálogo de la ciudad. El Plan General resultante es aprobado por la Asamblea Municipal o Provincial y se constituye en ley para el territorio.

Los objetivos del Plan Urbano se fundamentan en una correcta comprensión de las relaciones entre las formas físico-espaciales, los procesos socioeconómicos y el medio natural. Estos objetivos constituyen sus ejes de identidad, la esencia y misión del plan, y en especial deben estar referidos a:

- Asegurar el funcionamiento integrado de la ciudad o asentamiento con su territorio de intercambio o influencia, y con los elementos e infraestructuras que la relacionan a niveles superiores, de acuerdo con sus funciones regionales, nacionales e internacionales.
- Lograr el correcto funcionamiento y potenciación de los valores patrimoniales y de todo tipo de la ciudad existente, atendiendo a su conservación, rehabilitación y remodelación, según corresponda, a partir de la mejor utilización del suelo y las edificaciones.
- Integrar el nuevo desarrollo urbano con la ciudad ya consolidada, con soluciones estructurales y morfológicas adecuadas, evitando su innecesaria

²Instituto de Planificación Física. “Ley del Suelo, el Ordenamiento Territorial y el Urbanismo: anteproyecto, fundamentación y comentarios”. La Habana, junio de 1996.

ria dispersión y el desaprovechamiento del suelo, así como solucionando su funcionamiento interno con las infraestructuras técnicas y sociales necesarias.

- Garantizar el suelo suficiente para las necesidades de viviendas, según el desarrollo social y demográfico previsto, definiendo el balance habitacional que justifica las acciones de urbanización, consolidación o rehabilitación consecuentes con un enfoque integral de los barrios o zonas residenciales.
- Consolidar los centros y subcentros existentes, y concebir adecuadamente los nuevos, para potenciar sus valores funcionales, morfológicos y simbólicos con imágenes coherentes y de creciente significación cultural y valor económico.
- Conservar, proteger y mejorar el centro histórico articulándolo adecuadamente con la estructura urbana y la del municipio.
- Asegurar la calidad de los espacios públicos, tanto en la ciudad consolidada como en las zonas a consolidar, rehabilitar y desarrollar, prestando particular atención a las áreas verdes y a los movimientos peatonales, y facilitando una intensa y enriquecedora interacción social.
- Mejorar el medio ambiente urbano y su zona de intercambio en su doble función: como soporte de las actividades sociales y como fuente de recursos naturales, potenciando los valores paisajísticos propios, evitando los riesgos de desastres y disminuyendo progresivamente la contaminación.
- Preservar del proceso de urbanización los terrenos en los que concurren valores urbanísticos, arquitectónicos, históricos, culturales, naturales, paisajísticos y otros que requieran especial protección, así como los terrenos inadecuados para un desarrollo urbano.
- Mantener, en lo sustancial, las tipologías arquitectónicas y urbanísticas, y las densidades preexistentes en la ciudad consolidada que expresan la identidad de cada lugar, salvo en las zo-

nas en que hayan tenido lugar procesos inadecuados de urbanización o existan elementos significativos para potenciar o disminuir el uso del suelo y de las edificaciones.

- Procurar la coherencia, funcionalidad y accesibilidad de los servicios, así como su equilibrada distribución entre las distintas partes de la ciudad y el municipio, localizándolos de acuerdo con su jerarquía y especialización en los espacios o edificios apropiados a su función, y garantizando la protección y conservación de estos últimos, en los casos en que posean interés arquitectónico o histórico.
- Crear las condiciones físico-espaciales para el desarrollo de las actividades productivas urbanas, tanto industriales como agrícolas y otras, consolidando y desarrollando las zonas industriales, así como disponiendo de parcelas dentro del tejido urbano que admitan actividades limpias y funcionales al ordenamiento productivo de la ciudad, con diferentes opciones de empleo.
- Organizar el sistema de transporte y su infraestructura teniendo en cuenta su papel estructurante esencial para el funcionamiento de la ciudad, las soluciones de accesibilidad a las actividades y funciones de diferentes niveles, el uso eficiente de diversas modalidades de movimiento y transporte, su jerarquía de nodos e instalaciones, y los vínculos externos con su territorio de intercambio e influencia.
- Garantizar la funcionalidad, economía y eficacia de las redes de infraestructuras para la prestación de los servicios urbanos de abastecimiento de agua, saneamiento, tratamiento de desechos sólidos, alumbrado público, suministro de energía eléctrica y comunicaciones de todo tipo.

Para la elaboración de los planes ha sido definido un procedimiento que es aplicado por temáticas: medio ambiente, transporte y red vial, agua y saneamiento, otras redes como electricidad y comunicaciones, producción, turismo, sistema de centros, hábitat y

zonas residenciales, espacios públicos y servicios, que se expresa en el gráfico de la página 51.

Herramientas del planeamiento urbano

Para la elaboración del Plan de Ordenamiento Urbano se utilizan varias herramientas que favorecen el análisis-síntesis en la etapa de diagnóstico, la formulación de las propuestas y la implementación. Entre ellas se encuentran:

Representación geodemográfica: Permite determinar las concentraciones de población, desdoblamientos, flujos migratorios, déficit de fuerza de trabajo y su relación con la base económica imperante en cada territorio.

Manejo urbano y mapas en el planeamiento físico-espacial: Constituye el soporte técnico para correlacionar variables y sistemas de datos, a través del uso de mapas. Mediante su utilización puede ser revelada la diversidad de situaciones sociales, económicas y ambientales, así como combinar visiones y potenciales articulando análisis cuantitativos y cualitativos.

Indicadores: Son estadísticas seleccionadas específicamente por su importancia para temas de definición de políticas y toma de decisiones, y apuntan a resultados exitosos. En línea general, son altamente agregados y tienen fines fácilmente reconocibles.³

Sistema de Información Geográfica: Asociado al planeamiento, permite establecer la realidad existente de forma gráfica y con bases de datos asociados a los mapas, y visualizar los facto-

³Christine Auclair, Asesora del Programa de Indicadores Urbanos del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HÁBITAT). Nairobi, Kenya, 2003.

PLAN GENERAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL URBANISMO

Lectura de una experiencia: Plan General de Ordenamiento Urbano de Santa Clara

Ciudad ubicada en el centro del país, posee un área total de 40,6 km² y tiene una población de 210 316 habitantes. Es la mayor y principal urbanización de las 46 que conforman el Sistema de Asentamientos Poblacionales de la estructura territorial, ocupa el quinto lugar en importancia en el país, y es la capital provincial y municipal a la vez.

La base económica radica en la industria y los servicios, entre los que se destacan los servicios educacionales con 5 universidades y los servicios de salud; es sede de importantes centros hospitalarios, cuyo marco territorial sobrepasa los límites de la provincia.

El esquema de desarrollo de la ciudad ha sido estudiado desde la década del sesenta y a partir de ese momento ha presentado una forma alargada este-oeste en contraste con el desarrollo radiocéntrico que tuvo tradicionalmente, debido a las limitaciones que el medio físico-geográfico ha impuesto al crecimiento de las áreas urbanas. Por el norte y noreste, la presencia de suelos de alta calidad agrícola; y por el sur y suroeste, lo accidentado de la topografía ha obligado a establecer el modelo de desarrollo alargado de este a oeste.

¿Qué ciudad tenemos hoy?

En el proceso de evolución de la ciudad se aprecia que la población ha mantenido un ritmo siempre creciente, mucho más acelerado hasta la década del treinta y de forma sostenida hasta la actualidad. Sin embargo, el crecimiento en áreas ha multiplicado el crecimiento demográfico, lo que evidencia el alto consumo de suelo en la ciudad y las bajas densidades.

Desde el propio año 2006, la población de Santa Clara comenzó a mostrar una disminución en correspondencia



res de riesgo, vulnerabilidad y limitantes que frenan el desarrollo actual y futuro.

Percepción ciudadana: Toma como elemento la percepción ciudadana integrando elementos que componen el lugar en que se vive y la satisfacción de las necesidades cotidianas. El modo de apreciar el lugar, la calle, la ciudad

en general, cómo afecta cada problema tiene mucho que ver con la forma en que se percibe cada detalle, y difiere según las vivencias, los acontecimientos y el sistema de necesidades de las personas que la habitan.

Un ejemplo concreto acerca del planeamiento de la ciudad lo constituye el caso de estudio que aparece a continuación.



Dinámica de la población de Santa Clara 1789-2019.
Fuente: PGOU de Santa Clara.

con factores asociados fundamentalmente a las condiciones económicas, donde a pesar de apreciarse cierta recuperación, aún no resulta suficiente para la satisfacción de las necesidades.

Entre los principales resultados que arroja el diagnóstico se aprecia que no se atenúa el fenómeno del envejecimiento que cada año se incrementa, en este momento es la ciudad con más alta esperanza de vida del país.

Es de destacar que cuenta con una estructura urbana bien consolidada y sus zonas residenciales, hospitalarias, educacionales y sus centros están claramente definidos, lo que permite realizar los nuevos estudios del planeamiento urbano a partir de una base que reafirma la validez de los estudios que nos anteceden.

La previsión al futuro consiste en mantener, consolidar y potenciar las características y el modelo actual buscando un equilibrio entre crecimiento y mejora de la calidad de vida y la cualificación del ambiente urbano.

El modelo de desarrollo propuesto trata de abordar el diseño del espacio urbano a través del equilibrio en el uso del tráfico automovilístico y el peatonal, de manera que puedan coexistir respetándose mutuamente calles seguras con buenas condiciones ambientales, iluminación correcta, pavimentos

adecuados, suficiente mobiliario urbano, sin ruidos ni contaminación.

Se plantea jerarquizar los bordes de la ciudad que topan con los ríos Bélico y Cubanicay recuperando el espacio con áreas de esparcimiento, fomentando el área verde y revitalizando aquellas zonas de contacto con áreas significativas de la ciudad.

El nuevo crecimiento para el desarrollo del hábitat en la ciudad se ha ajustado, en lo fundamental, a cubrir los espacios vacíos que dan continuidad a la trama existente; de esta forma se va compactando la ciudad aprovechando la infraestructura y se establece una continuidad urbana uniendo los barrios y aumentando las densidades.

Este criterio de crecimiento facilita la conectividad entre las zonas.

Los espacios públicos, plazas, parques, parques infantiles, etcétera constituyen una prioridad para el plan como una solución al déficit existente; de esta manera queda establecida la construcción en las zonas que no los poseen, así como el desarrollo de los existentes. Se regula la ampliación de las áreas de arbolado y sombra, la colocación del mobiliario urbano, así como su correcta iluminación.

En relación con las redes infraestructurales, el plan se pronuncia por plantear la ejecución prioritaria de

todas aquellas referidas al abasto y el saneamiento como los aspectos esenciales que condicionan el desarrollo de la ciudad.

De esta forma es posible lograr un modelo que dé respuesta al objetivo trazado de hacer de Santa Clara una ciudad eficiente, donde se reafirme su carácter industrial y de servicios, con una imagen urbana revalorizada, limpia y ambientalmente sostenible que responda a las crecientes necesidades del hábitat y su infraestructura, e impulse su desarrollo turístico.

Entre los lineamientos estratégicos trazados se encuentran:

Línea estratégica I: Mejorar y cualificar la imagen de la ciudad de manera que se realce los valores urbanos e históricos.

Línea estratégica II: Consolidar el centro industrial y de servicios de forma eficiente y competitiva, y que fomente su comercialización.

Línea estratégica III: Preparar el territorio para dar respuesta a las crecientes necesidades del hábitat.

Línea estratégica IV: Completar la infraestructura para asumir las necesidades actuales y futuras del territorio.

Línea estratégica V: Potenciar el desarrollo turístico de la ciudad.

Línea estratégica VI: Desarrollar políticas medioambientales sostenibles que garanticen el aumento de la calidad de vida.

La estructuración ha previsto potenciar el desarrollo de las zonas ya consolidadas como las industriales, educacionales, de salud y las residenciales sobre la base de:

- Combinar integralmente las acciones de rehabilitación, reparación, mantenimiento y la ejecución de obras nuevas con la participación de la comunidad, lo que permitirá lograr una identificación con el entorno inmediato y crear una cultura urbana.

- Producir un desarrollo urbano rescatando la morfología tradicional por manzanas y dejando a un lado las zonas de edificios con bloques aislados separados por terrenos residuales, sin calificación visual ni usos definidos

- Otorgar un papel priorizado a las vías como elemento básico de la imagen urbana por su papel estructurador y condensador de actividades, lo que

permitirá obtener un producto (urbanización) de mayor calidad.

- Incrementar las áreas verdes fomentando las zonas de arbolados y la creación de jardines, así como la agricultura urbana consolidando aquellas áreas de organopónicos existentes que no entran en contradicción con el desarrollo urbano por su privilegiada posición.

La implementación del Plan General responde a la clasificación del suelo en urbanizado, urbanizable y no urbanizable regulando las áreas dentro de la trama urbana en las que se puede construir y desarrollar la ciudad.

La estrategia de desarrollo de la ciudad se encuentra acompañada de varios programas de actuación que involucran a organismos, instituciones y el gobierno para hacer cumplir el plan de acciones previsto, favorecido por la gestión del territorio y apoyado por el Programa de la Batalla de Ideas, que ha permitido realizar importantes y necesarias intervenciones en la ciudad, sobre todo en el completamiento de los servicios en zonas deficitarias y en el plan de reparaciones de edificaciones.

El PGOU contempla un documento de regulaciones urbanas donde la ciudad quedó estructurada en seis zonas: Zona Turística (ZT), Zona Residencial (ZR), Zona Especial (ZE), Zona de

Valor Histórico-Cultural (ZHC), Zona de Producción (ZP) y Zona de Reserva (ZR).

Los aspectos regulados están referidos a factores que definen el modo y características de actuación en la ciudad partiendo de: acciones constructivas, régimen de uso, regulaciones arquitectónicas y urbanísticas; regulaciones generales de la infraestructura, vías urbanas e infraestructura técnica (acueducto, alcantarillado, drenaje pluvial, electricidad y comunicaciones), y regulaciones generales del medio ambiente.

Cuenta además con el “Catálogo de edificaciones y espacios protegidos”, que define edificaciones y espacios a proteger por sus valores históricos, culturales, ambientales, paisajísticos, urbanísticos y arqueológicos, así como los que integran un ambiente característico o tradicional, representativos de la identidad de la localidad.

Como ha sido expuesto a través de esta experiencia, el Plan de Ordenamiento Urbano permite conducir el desarrollo de la ciudad de una forma equitativa, eficiente, sostenible y segura, mediante respuestas ágiles ajustadas a la dinámica del entorno, capaces de involucrar a los gobiernos y a la población como los verdaderos protagonistas de las transformaciones. ■

Bibliografía

Auclair, Christine. Programa de Indicadores Urbanos del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HÁBITAT). Nairobi, Kenya, 2003.

Buedo, Juan Andrés. *Un recorrido sociológico por la ciudad*, libro digital. Cuenca, 2005.

Castro Premier, Maily Esther. “Necesidad de nuevos enfoques en el planeamiento urbano”, en revista *Planificación Física Cuba*, (12), La Habana, 2007.

Colectivo de autores. “Herramientas de planeamiento participativo para la gestión local y el hábitat”. [s. Ed.], [s. l.], 2007.

Cuervo Masoné, Héctor *et al.* “40 años de la Planificación Física en Cuba. Logros, experiencias y retos”, en revista *Planificación Física Cuba*, (1), La Habana, 2001.

Dirección Provincial de Planificación Física de Santa Clara. “Plan General de Ordenamiento Urbano”. Santa Clara, 2004.

Instituto de Planificación Física. “Anteproyecto de Ley del Ordenamiento Terri-

torial y el Urbanismo”. Capítulo 1: Disposiciones generales, artículo 2. La Habana, 1996.

———. “Guía para la elaboración del Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo del municipio. Objetivos y procedimientos generales”. La Habana, julio de 1998.

———. “Ley del Suelo, el Ordenamiento Territorial y el Urbanismo: anteproyecto, fundamentación y comentarios”. La Habana, junio de 1996.

Diseño urbano

Ginley Durán Castellón
Dirección Provincial de Planificación Física de Villa Clara

Acercamiento al diseño urbano y su evolución

Una buena acepción del término de diseño urbano es la que lo define como operación de ordenamiento y tratamiento perceptual de áreas del tejido urbano, que ofrecen potencialidades para renovar y rehabilitar parte de la ciudad existente.¹

Desde los tiempos antiguos en que empezaba a concentrarse la división de clases de la humanidad, la ciudad ha estado acompañada siempre por una o varias maneras de ver y de concebir la ciudad misma, de hacer, en pocas palabras, teoría urbana.

De las ciudades sagradas a las ciudades fortificadas, de las simbólicas a las de conquista, de las teatrales a las científicas, de las industriales a las postmodernas, siempre ha habido un hilo conductor entre la acción y el planeamiento que ha puesto en el tapete los distintos instrumentos conceptuales con los cuales se ha venido haciendo ciudad.

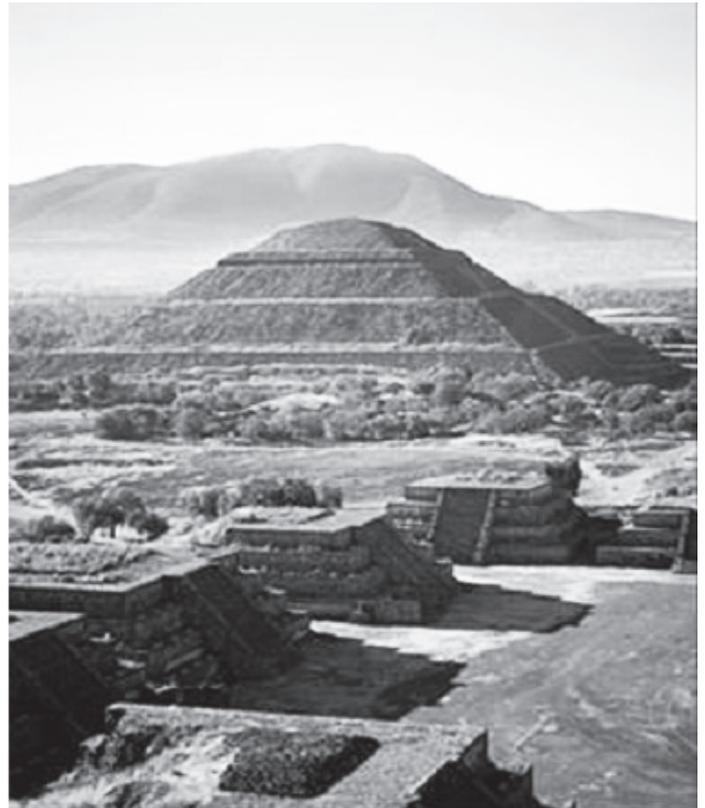
Atendiendo al papel que se le ha asignado a la ciudad, también han variado las ópticas con que ésta ha sido concebida, desde las fórmulas áridamente matemáticas a los gestos teatralmente barrocos.²

“Se ha dicho que un edificio aislado es arquitectura y que al aparecer un segundo, la relación entre ellos —y la manera en que ésta se produce— es otra cosa. Es precisamente de esta otra cosa que trata el diseño urbano, punto de articulación entre el urbanismo y la arquitectura. Si el urbanismo define, organiza y gestiona la plétora de funciones y relaciones que se establecen en la ciudad, y la arquitectura envuelve como en una segunda piel al hombre, entonces el diseño urbano es el encargado de que la conexión entre uno y otra sea armoniosa y específica para el sitio”.³

¹Sergio Baroni Bassoni. “Espacios públicos y diseño urbano”, en *Hacia una cultura del territorio*. Conferencia impartida en el Evento de Geografía el 14 de noviembre de 2001, p. 72.

²*Ídem*, p. 60.

³*Conservation of historic towns*. Washington Charter. ICOMOS General Assembly. Washington D. C., octubre de 1987.



Conjunto urbano de Teotihuacán.

El fenómeno urbano es “la expresión del sistema de valores en curso en la cultura propia de un lugar y de una época”.⁴

La ciudad es un hecho histórico que se produce como superación del nomadismo y la vida salvaje. Es un hecho históricamente positivo, irreversible y objetivamente necesario. La forma, tamaño y relaciones de función que se establecen en una ciudad están íntimamente relacionados con su modo de producción; o sea, su sistema político-social.⁵



Jardines de la Villa Adriana, en Tivoli.

⁴Manuel Castells. *La cuestión urbana*. Editorial Félix Varela, La Habana, 2003, p. 105.

⁵Javier García Bellido. *Para comprender la ciudad; claves sobre los procesos de producción del espacio*. Madrid, 1979, p. 27.

En el último siglo “la ciudad ha ido creciendo irregularmente en altura, ha sido invadida por el automóvil y se está destruyendo aceleradamente el patrimonio urbano; la ciudad ha ido sufriendo transformación en sus usos, el precio del suelo ha aumentado desproporcionadamente, carece de suficiente equipamiento público y los demás pueblos rurales de las zonas llamadas deprimidas se extinguen con mayor o menor rapidez”.⁶



Caracas, una de las ciudades de mayor crecimiento en América.

La ciudad en América Latina ha cambiado notablemente en estos últimos tiempos, al extremo de que se podría afirmar que estamos viviendo en otra ciudad o en otra coyuntura urbana. En América Latina el patrón de urbanización ha entrado en un franco proceso de transformación: si desde la década del cuarenta la lógica de urbanización se dirigió a la expansión periférica, en la actualidad lo hace hacia la ciudad existente, produciendo una mutación en la tradicional tendencia del desarrollo urbano, exógeno y centrífugo, hacia uno endógeno y centrípeta... que tiene como contraparte una cosmopolización e internacionalización de la ciudad.

Con esta vuelta de prioridad a la urbe construida en un contexto de internacionalización, el espacio público cobra un sentido diferente, ya que plantea nuevos retos vinculados a las accesibilidades, las centralidades, las simbologías existentes y las relaciones sociales que le dan sustento, así como a redefinir su capacidad de inclusión e integración social. Las determinantes principales de este proceso tienen que ver con: los cambios demográficos, el incremento sostenido de la pobreza y los impactos que produce la globalización.⁷

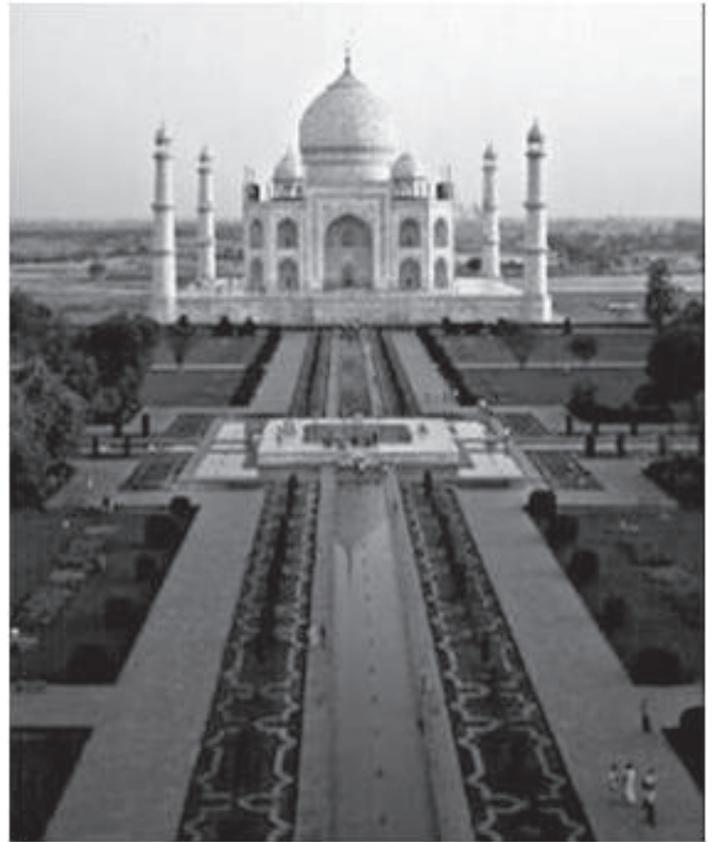
A pesar de haber tenido una enunciación temprana (en la década de los años sesenta), en los textos de Fernando Salinas, el diseño ambiental ha tenido pocas realizaciones en Cuba.

⁶Ídem a nota 5, p. 40.

⁷Fernando Carrión, M. “Espacio público: punto de partida para la alteridad” (Director de FLACSO, Ecuador; Editoralista del diario *Hoy*), pp. 65-66, en Félix Velázquez Carrillo, comp. *Ciudad e inclusión: por el derecho a la ciudad*. Editorial Gente Nueva, 220 pp., Colombia, noviembre de 2004.

En el caso del diseño urbano se han realizado, en su grandísima mayoría, conjuntos de viviendas en grandes terrenos vacíos, y con normas sectoriales muy rígidas que han dado como resultado soluciones donde el tratamiento del espacio y de las visuales ha sido prácticamente nulo.

La intervención en el tejido urbano preexistente se produjo a partir de la década de los ochenta, cuando las microbrigadas recomenzaron su trabajo a partir del proceso de rectificación de errores, a la escala de los municipios (particularmente en La Habana). Esto ocurre en un momento en que se había consolidado la conciencia de los valores patrimoniales y, por otra parte, se estaban cuestionando la tipificación de los proyectos y las zonificaciones impuestas por las normas y los proyectos sectoriales; aún así se ha tratado fundamentalmente de intervenciones de escala arquitectónica donde el interés de lo preexistente ha servido, sobre todo, para insertar adecuadamente obras nuevas en un contexto histórico.



Conjunto urbano formado por el Taj Mahal y sus jardines.

Otra cosa es el diseño de espacios, generalmente públicos, que se pueden crear en distintas partes de la ciudad o del territorio, con vistas a caracterizar entornos que los pobladores puedan reconocer, recordar y hacerlos parte de su historia y su cultura.⁸

⁸Ídem a nota 1, p. 60.

Algunas precisiones teóricas sobre el diseño urbano

Al abordar un estudio urbanístico debemos interiorizar que estamos interactuando con un elemento vivo, de trascendencia histórica y en constante interrelación con el medio físico donde se enclava. Comprender que la ciudad no es sólo aquella parte del territorio que se enmarca dentro de los límites urbanos nos ayudaría a observar la relación que se establece entre ella y el marco territorial. La naturaleza de estas relaciones determina la función de la ciudad como medio de intercambio y metabolismo de los intereses sociales. A su nivel, la ciudad es un organismo vivo con características de medio, donde interactúan los elementos físico-naturales y los componentes antrópicos dando como resultado diferentes condicionamientos de percepción psicosocial del espacio.

Ante la agudización de los problemas del urbanismo moderno, de los continuos crecimientos de las ciudades, se han estudiado diferentes modelos de organización y distribución que intentan dar solución a los problemas de los flujos, la conexión, los servicios y la necesaria interacción de las diferentes zonas y funciones de la ciudad:

Modelo de urbanización dispersa: Se basa en la teoría de la dispersión de las funciones por la ciudad incrementando los puntos de interacción y disminuyendo los flujos y movimientos a grandes distancias.

Urbanización en galaxia: Contraria a la dispersión, crea un grupo de unidades habitacionales relativamente pequeñas y distribuidas uniformemente, con capacidad máxima en su interior y separadas cada una de ellas por una franja de densidades mínimas o nulas.

Urbanización concentrada: Concentra las funciones en áreas limitadas sustituyendo la edificación unifamiliar por edificios en alturas, logrando máximos de densidad y concentración.

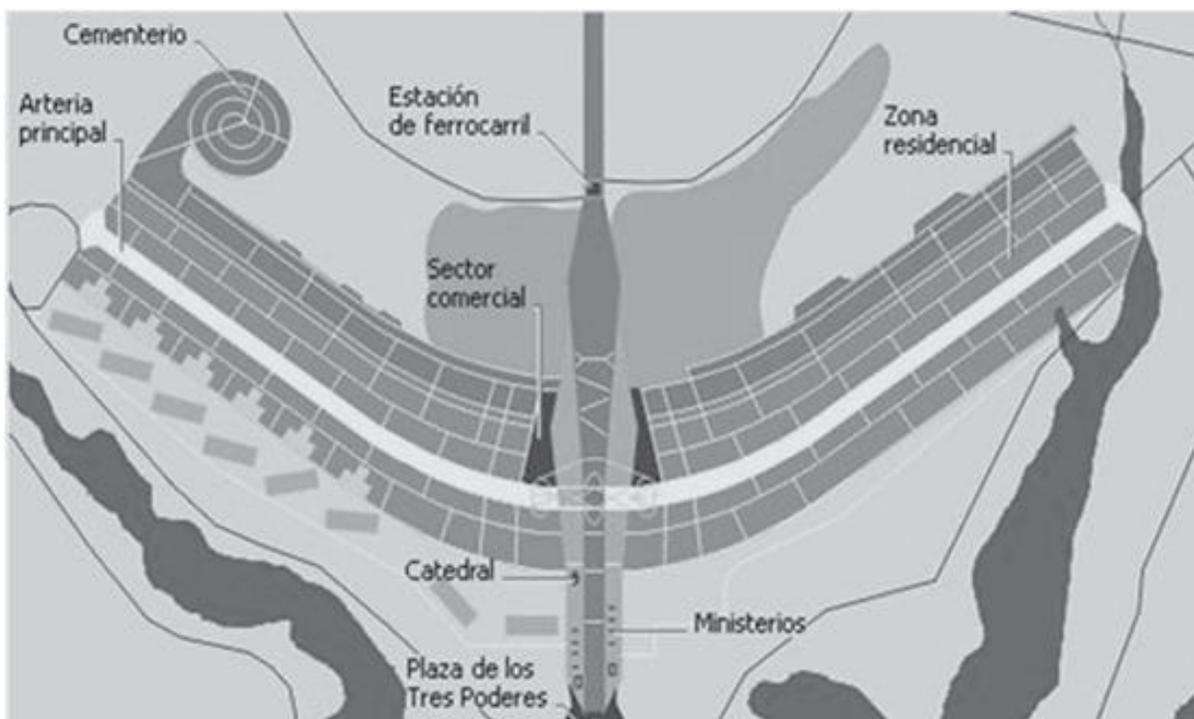
Urbanización en estrella: Sin ser tan compacta como las soluciones concentradas, mantiene su unidad y continuidad, impidiendo el desarrollo periférico e incorporando a la región urbana cuñas de superficie libre.

Urbanización en anillo: Mantiene la propuesta de un espacio libre o abierto central dedicado a parque, plaza o sistema de éstos, concentrando las restantes funciones en un anillo periférico alrededor de este espacio.⁹

La posibilidad concreta de que las decisiones sobre el hábitat popular puedan ser tomadas en la base y no en la cúspide deriva de una difusa cultura del territorio, de la cual todos deben estar permeados, de modo tal que tanto los habitantes como los que deciden por ellos tengan una clara conciencia del valor de lo que se deposita o de lo que se diseña sobre la faz de la tierra.

Así se llega al papel que desempeña el diseño ambiental o el diseño urbano. No se trata solamente de organizar y ordenar el territorio para que sea eficiente en el plano económico o en el ecológico, sino de connotarlo con valores que se asocian con esta dimensión intangible de la realidad que algunos llaman arte, otros más simplemente cultura, y que constituyen como bien se ha dicho el escudo de la nación.

“El diseño urbano no sólo se realiza lápiz en mano. Está presente —aunque no parezca visible— en las herramientas que se utilizan para manejar los territorios. Los códigos o regulaciones que norman la implantación de edificaciones en las diferentes zonas de la ciudad no son solamente ins-



Trazado de la ciudad de Brasilia.

⁹Idem a nota 5, p. 40.

trumentos económicos, son expresión de una voluntad de diseño. Cuando la imagen urbana es deficiente es porque los instrumentos para conformarla no supieron elaborar sus palabras en tres dimensiones”.¹⁰

Implicaciones ambientales del diseño urbano

El medio existe independientemente de la presencia del hombre. Éste, como centro de las relaciones socio-naturales, le otorga una dimensión humana al concepto de medio ambiente, en la medida en que interactúa sobre él modificándolo de forma consciente.¹¹

Es evidente que la expansión del concepto de ambiente y la introducción de la noción de sostenibilidad han creado un terreno de discusión y de estudio del cual a veces se pierden los límites. Sin embargo, es obvio y casi trivial que los procesos ecológicos y sociales que se están dando en el planeta obligan a una actitud de responsabilidad hacia el entorno.¹²

Así, lo mismo que la cultura “urbana” o “suburbana” remitía incesantemente a una especificidad espacial, el tema de las unidades residenciales no tiene sentido más que por la ligazón implícita que se hace entre un contexto ecológico y un contenido cultural.

y preservación de los valores tangibles e intangibles de nuestras ciudades. “El ordenamiento (...) de nuestras urbanizaciones, como marco propicio para la creación de un ámbito de sustentabilidad económica (...), contempla las formas de ocupación, incorporación, apropiación y organización territorial, articulando lo ambiental, social y cultural con las estructuras espaciales subyacentes de forma óptima, integrada y participativa”.¹³

Relación entre diseño urbano e identidad urbana

Según Borja (2003), la ciudad es un conjunto de puntos de encuentro o un sistema de lugares significativos, tanto por el todo urbano como por sus partes.¹⁴

La ideología urbana es aquella que capta las formas de organización social, en tanto que características de una fase de la evolución de la sociedad, estrechamente ligadas a las condiciones técnico-naturales de la existencia humana y, finalmente, a su marco vital.¹⁵

Parece haber una imagen pública de cada ciudad, que es el resultado de la superposición de muchas imágenes individuales, o quizás lo que hay es una serie de imágenes públicas, cada una de las cuales es mantenida por un número



Conjunto urbano de Brasilia.



El diseño urbano, tomando como base los estudios e instrumentos planificadores de carácter territorial, y la comprensión de la evolución urbanística deben ser capaz de prever, orientar y desarrollar mecanismos de subsistencia

considerable de ciudadanos. Estas imágenes colectivas son necesarias para que el individuo actúe acertadamente dentro de su medio ambiente y para que coopere con sus conciudadanos. Cada representación individual es única y tiene cier-

¹⁰ Enrique Lanza y José Mena. Diseño urbano. Plataforma, Comisión No 3. Urbanismo 2000 “El ordenamiento territorial y el urbanismo a las puertas del siglo XXI”. Instituto de Planificación Física, La Habana, 2000, pp. 1-2.

¹¹ Ginley Durán Castellón. “¿Diseño urbano o gestión ambiental? La difícil tarea de planear las ciudades históricas”. Tesis en opción al título de Máster en Gestión de Asentamientos Humanos. Instituto Superior Politécnico “José Antonio Echeverría” - Instituto de Planificación Física, La Habana, 2003.

¹² *Idem* a nota 1, pp. 64-65.

¹³ Telmo Ledo. Aspectos generales del planeamiento territorial del turismo. Plataforma, Taller No. 1. Encuentro Internacional sobre Planeamiento Territorial del Turismo “El planeamiento del turismo a las puertas del siglo XXI”. Instituto de Planificación Física, La Habana, 2000, p. 5.

¹⁴ *Idem* a nota 7, p. 61.

¹⁵ *Idem* a nota 4, p. 93.

to contenido que sólo rara vez o nunca se comunica, pese a lo cual se aproxima a la imagen pública que, en diferentes ambientes, es más o menos forzosa, más o menos comprensiva.¹⁶

“La imagen es, evidentemente, asunto del diseño urbano. Con sus resultados éste debe proporcionar goce estético a las personas y sentido de referencia, identidad y pertenencia al sitio. Con el diseño urbano se realza y consolida la imagen memorable, e incluso se la puede ‘inventar’ cuando lo que se tiene entre manos —como con demasiada frecuencia sucede cuando se intenta intervenir en el nuevo desarrollo residencial— es un amasijo de espacios residuales que la (i)lógica de diseño regido por el movimiento de las grúas o por la solución infraestructural más barata ha demostrado ser capaz de resolver”.¹⁷

La imagen no se puede proyectar. Ella es el producto de la apreciación personal y colectiva de los habitantes de la ciudad, de los transeúntes, de los que pasean y de las personas de paso. En ella se resumen todos los aspectos intangibles y subjetivos de la apreciación y el conocimiento, de la formación del gusto estético, de la historia personal e intransferible, de la identificación y el arraigo, de la postura ideológica. Resumirla es un acto prácticamente imposible, pero existe. Aun así la ciudad proyecta su imagen sobre sus habitantes y aunque no sea posible diseñarla debe aprenderse a conocerla, a interactuar con ella, de modo que el tratamiento de las ciudades, principalmente las históricas, sea un ejercicio consciente de engrandecimiento de la propia ciudad que contribuya al mejoramiento de las relaciones entre ésta y sus propios habitantes.

La imagen de la ciudad se lee a partir de sus aspectos formales, determinados a través de la percepción de la forma o morfología urbana que tiene dos elementos intrínsecos inseparables en su caracterización: uno externo, que es la

forma, y otro interno, el contenido. Justo ahí, al decir de la profesora Ángela Rojas, comienza el proceso psicológico de formación de la imagen. La forma externa es fácil de apreciar visualmente mediante los elementos que la definen: las líneas, los planos, los volúmenes, los espacios, las aberturas. Éstos, una vez apreciados, son ordenados y calificados, y organizados para su percepción y la elaboración de códigos de significado.¹⁸

Es importante que el diseño proponga una solución alternativa que propicie que se conformen culturas locales, mediante el rescate y la creación de formas expresivas que sean a su vez recibidas e incorporadas por un público creativo y educado; como parte de este último aspecto del problema, que debe contribuir a que la población se pueda identificar con su territorio, bien sea por la memoria colectiva, bien porque pueda convertirse en una pieza clave para el tratamiento del territorio.¹⁹

Un acercamiento necesario al estudio de la forma urbana

“La ciudad constituye en su unidad el objeto de un idioma de formas y de una historia estilística que acompaña en su curso todo el ciclo vital de una cultura”.²⁰ La búsqueda de soluciones eficaces que den respuesta a las complejas exigencias urbanas debe encaminarse a captar la esencia de la imagen de la ciudad, de modo que garantice la coherencia armónica del nuevo desarrollo con referencia a la ciudad tradicional.

Indudablemente existe un vínculo esencial entre la forma y el contenido, o sea, entre el elemento diseñado y su significado, que condiciona la formación de la imagen.²¹

Cualquier estudio urbanístico debe, ante todo, evitar la “...tendencia deformista de la educación visual, que se aferra a la definición del contorno...”.²²

En el proceso de organización de las formas intervienen: las dimensiones, ejes, simetrías, perspectivas, transparencias, luces y sombras; también los colores, tramas, texturas que generan ritmos, articulaciones y rupturas que facilitan la percepción de sensaciones. Éstas posibilitan la incorporación de códigos significativos de modo inconsciente. Comúnmente encontramos contrastes de figura-fondo, profundidad, continuidad y dominio, aspereza, blandura, sorpresa o jerarquización, calor, frío, tensión o dinamismo.

La identificación y la asimilación de los aspectos externos de la forma conducen a la comprensión de su significado. En este proceso toman parte las emociones primarias y la elaboración de juicios de valoración. En las primeras tienen



Museo de Arquitectura de Le Corbusier en Chandighr, India.

¹⁶Kevin Lynch. *La imagen de la ciudad*. Editorial Ciencia y Técnica, La Habana, 1970, p. 47.

¹⁷Marcel Poëte, en Patricio H. Randle. *Evolución urbanística*. EUDEBA, Buenos Aires, 1972, p. 53.

¹⁸*Ídem* a nota 11.

¹⁹*Ídem* a nota 1, p. 66.

²⁰Spengler, en Patricio H. Randle. Ob. cit., p. 14.

²¹*Ídem* a nota 11.

²²Patricio H. Randle. Ob. cit., p. 53.

gran influencia la experiencia personal y los sentimientos; mientras en la elaboración de criterios valorativos inciden la cultura, conocimiento histórico, identificación con el sitio, postura ideológica, etcétera. Visto así determinado entorno puede generar emociones como armonía, sentido de balance o caos, opresión, inestabilidad, reconocimiento o agresión que conduzcan a sentir conmoción estética, identificación emocional, misterio, alegría o temor que contribuyan a esclarecer carácter, poder, etcétera.

Algunas herramientas para el diseño urbano

Una imagen ambiental puede ser distribuida analíticamente en tres partes, a saber: identidad, estructura y significado. Resulta útil abstraer estas partes a los fines del análisis, pero debe recordarse que en realidad siempre aparecen conjuntamente. Una imagen eficaz requiere, en primer término, la identificación de un objeto, lo que implica su distinción con respecto a otras cosas, su reconocimiento como entidad separable. A ello se le da el nombre de identidad, no en el

La capacidad de recordar la ciudad está dada por su pregnancia, legibilidad y propiedad de ser idéntica a sí misma. Su legibilidad se reconoce en la capacidad de orientación o de desorientación si éste es su propósito, por el modo en que permite la potenciación de sus objetivos fundamentales y por la manera de subrayar e inducir significados y emociones. Kevin Lynch en sus estudios sobre la imagen de la ciudad enumera un grupo de elementos que facilitan la comprensión de su complejo funcionamiento y sistema de significados, que permiten el esclarecimiento de las relaciones urbanas y el establecimiento de jerarquías formales, funcionales, éticas y estéticas.²⁴

Los contenidos de las imágenes de la ciudad que se refieren a las formas físicas pueden ser clasificados dentro de cinco tipos de elementos: sendas, bordes, barrios, nodos e hitos.

Sendas: Son los conductos que sigue el observador normal, ocasional o potencialmente.

Bordes: Aquellos elementos lineales que el observador no usa o considera sendas. Son los límites entre dos fases, rupturas lineales de la continuidad. Constituyen referencias



El Pont des Arts, en París, es un puente peatonal que cruza el Sena.

sentido de igualdad con otra cosa, sino con el significado de individualidad o unicidad. En segundo término, la imagen debe incluir la relación espacial del objeto con el observador y otros objetos. Por último, este objeto debe tener cierto significado, práctico o emotivo, para el observador. El significado es asimismo una relación, pero se trata de una relación completamente diferente de la espacial.

Para que una imagen posea valor para la orientación en el espacio vital es necesario que tenga diversas cualidades. Debe ser suficiente, auténtica en sentido pragmático, y permitir que el individuo actúe dentro de su medio ambiente en la medida deseada.²³



Torre Eiffel, París.

²³Ídem a nota 16, pp. 16-17.

²⁴Ídem a nota 11.

laterales y no ejes coordinados. Pueden ser más o menos penetrables.

Barrios: Son las secciones de la ciudad cuyas dimensiones oscilan entre medianas y grandes, concebidas como de un alcance bidimensional, en el que el observador “entra en su seno” mentalmente y que son reconocibles como si tuvieran un carácter común que los identifican.

Nodos: Son los puntos estratégicos de una ciudad a los que puede ingresar un observador y constituyen los focos intensivos de los que parte y a los que se encamina. Pueden ser, ante todo, confluencias. Se les puede dar el nombre de núcleos.

Hitos: Son otro tipo de punto de referencia, pero en este caso el observador no entra en ellos, sino que le son exteriores. Por lo común se trata de un objeto físico definido con bastante sencillez, por ejemplo, un edificio, una señal, una tienda o una montaña. Su uso implica la selección de un elemento entre una multitud de posibilidades.²⁵

Los cinco elementos deben ser considerados tan sólo como categorías empíricas cómodas. En la medida que son útiles actuarán como bloques de edificación para el diseñador. Una vez dominadas sus características, le corresponderá a éste la tarea de organizar un conjunto que resulte experimentado como secuencia, cuyas partes sólo sean percibidas en el contexto.²⁶

De igual modo, Lynch incluye el análisis de la textura, la accesibilidad y la organización focal como elementos básicos para la evaluación de la funcionalidad de la estructura urbana.

Textura: Grado de intimidad con que aparecen mezclas diferentes funciones.

Accesibilidad: Índice de proximidad a todos los puntos de la región.

Organización focal: Forma en que se relacionan entre sí los diferentes nodos focales.²⁷

Se trata de las categorías de interés directo en el diseño, puesto que describen cualidades sobre las que puede actuar un diseñador. Se les podría resumir de la forma siguiente: singularidad o claridad de figura-fondo, sencillez de la forma, continuidad, predominio, claridad de empalme, diferenciación de dirección, asimetrías, gradientes y referencias radiales que diferencian un extremo del otro.

Estas cualidades son utilizadas en abundancia al estructurar en la escala más vasta: alcance visual, consciencia del movimiento, series temporales y nombres y significados, o sea, características no físicas que pueden realzar la imagen de un elemento.²⁸

Es importante que el diseño proponga una solución alternativa que (propicie que) se conformen culturas loca-

les, mediante el rescate y la creación de formas expresivas, que sean a su vez recibidas e incorporadas por un público creativo y educado, como parte de este último aspecto del problema, que debe contribuir a que la población se pueda identificar con su territorio, bien sea por la memoria colectiva, o convertirse en una pieza clave para el tratamiento del territorio.²⁹

Hacia una psicología del espacio urbano

Naciones Unidas, en los años setenta, ya analizaba con preocupación las temibles consecuencias de los acelerados procesos de expansión urbana. La crisis urbana es global, afecta tanto a países industrializados como a países en vías de desarrollo, pero ésta resulta abrumadora en las tierras más pobres. La población se quintuplicará en la próxima generación, los servicios urbanos están ya demasiado usados y el medio demasiado contaminado. Todo crecimiento urbano trae consigo su ulterior deterioro. En un espacio deteriorado no solamente el agua y el aire están contaminados, sino que ese medio degrada a los pobladores, ya que les niega la oportunidad de desarrollar y aprovechar plenamente todas sus posibilidades personales y les somete a tensiones y presiones a las que no puede adaptarse.³⁰

Un medio degradado resulta degradante para sus habitantes, en tanto no puede colmar sus ansias culturales y espirituales de solaz, belleza y contacto con la naturaleza.

La estructuración y la identificación del medio ambiente constituyen una capacidad vital entre todos los animales móviles. Para ello se usan claves de variados tipos: las sensaciones visuales de color, forma, movimiento o polarización de la luz, al igual que otros sentidos como el olfato, el oído, el tacto, la cinestesia y la sensación de gravedad y quizás de los campos eléctricos.³¹

Las imágenes no sólo pueden diferenciarse por la escala de la superficie, sino también por el punto de vista, la hora del día o la estación.³²

Espacios públicos

¿Qué es el espacio público?

El concepto es muy rico. Según Guillermo Dascal (2003), el espacio público puede cumplir distintas funciones en la ciudad, al extremo de que es factible encontrar posiciones extremas y contradictorias que lo conciben como un espacio de aprendizaje (Joseph, Isaac), ámbito de libertad (Habermas) o lugar de control (Foucault). En otras palabras, el espacio público es un ámbito o escenario de la conflictividad

²⁵Ídem a nota 16, p. 47.

²⁶Ídem a nota 16, p.129.

²⁷Kevin Lynch. *El trazado de la metrópolis*. Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 1976, p. 121.

²⁸Ídem a nota 16, pp.125-129.

²⁹Simposio sobre la Repercusión de la Urbanización en el Medio Humano. Naciones Unidas, del 13 al 20 de junio de 1970, p. 1.

³⁰Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital. Taller sobre política de la vivienda en Cuba, del 10 al 14 de febrero de 1992.

³¹Ídem a nota 16, p. 11.

³²Ídem a nota 16, p. 81.



Mercadillo en las calles de París.

social que puede tener una función u otra, dependiendo de los pesos y contrapesos sociales y políticos.

Allí están los ejemplos de la Acrópolis, el Ágora o el Foro, que operaron como espacios de “poder disciplinarios”, o de las propuestas de los ejes viales y monumentales de Haussmann en París o las de Musolini en Roma, que hicieron del espacio público un mecanismo de “control”. Pero también existen ejemplos que lo consideraron como una “esfera pública”, donde la comunidad (burguesía) se enfrentó al Estado definiéndose como un espacio de libertad.

Esto significa que el espacio público no se agota ni está asociado únicamente a lo físico-espacial (plaza o parque), sea de una unidad (un parque) o de un sistema de espacios. Es, más bien, un ámbito contenedor de la conflictividad social, que tiene distintas posiciones en dependencia de la coyuntura y de la ciudad de que se trate.³³

La dificultad de entender la necesidad de espacios públicos insertos en el tejido urbano nos viene probablemente

³³Ídem a nota 7, pp. 56-57.

de una especie de austeridad, alimentada por la sequedad del Movimiento Moderno, que rechazaba cualquier manifestación de simbolismo so pena de considerarlo barroco y ajeno a las necesidades racionales de las grandes masas.³⁴

El espacio público es la esencia de la ciudad o, incluso, según algunos autores, es la ciudad misma; dicho de otra manera, la ciudad es el espacio público por excelencia (Bohigas)³⁵ y lo es porque hace factible el encuentro de voluntades y expresiones sociales diversas, porque allí la población puede converger y convivir, y porque es el espacio de la representación y el intercambio.³⁶

Una buena acupuntura es ayudar a sacar a la gente a la calle, a crear puntos de encuentro y, principalmente, hacer que cada función urbana canalice el encuentro de las personas.

El espacio público no es lo residual, tampoco una forma de apropiación y menos un lugar donde se enajena de libertad. Una concepción alternativa propone la posibilidad de empezar a entenderlo a partir de una doble consideración interrelacionada que le es propia: por un lado, de su condición urbana y, por lo tanto, de su relación con la ciudad y, por otro, de su cualidad



Gran Arco (Grande Arche) de La Défense construido en el principal distrito comercial de París.

³⁴Ídem a nota 1, pp. 69-70.

³⁵Según Oriol Bohigas (2003), “el espacio público es la ciudad”.

³⁶Ídem a nota 7, p. 61.

histórica, porque cambia con el tiempo, así como lo hace su articulación funcional con la ciudad.³⁷ Y, por ende, como uno de los derechos fundamentales de la ciudadanía frente a la ciudad: el derecho al espacio público, porque permite reconstruir el derecho a la asociación, a la identidad, a la polis. Este derecho al espacio público se inscribe en el respeto a la existencia del derecho del otro al mismo espacio.³⁸

El espacio público es una forma de representación de la colectividad y también un elemento que define la vida colectiva. En esa perspectiva, el espacio público es el espacio de la pedagogía de la alteridad por

posibilitar el encuentro de las manifestaciones heterogéneas, de potenciar el contacto social y de generar identidad; por tanto, es un espacio histórico, es un elemento que le da sentido y forma a la vida colectiva, donde lo público define su lógica y razón de ser y no al revés. Por ello, el espacio público por excelencia es la centralidad urbana, lugar desde donde se parte, adonde se llega y desde donde se estructura la ciudad.

El espacio público debe recobrar el lugar que le corresponde dentro de la estructura de la ciudad. Hay que defender y transformar el espacio público existente y construir uno nuevo que satisfaga simultáneamente varias funciones y que sea de alta calidad estética siguiendo las cuatro condiciones que lo definen: lo simbólico, lo simbiótico, el intercambio y lo cívico.

- Simbólico: Espacio que construye identidad.
- Simbiótico. Son espacios de integración social.
- Intercambio: Es un espacio donde se intercambian bienes, servicios, información y comunicación.
- Cívico: Donde se forma ciudadanía.³⁹

Entre los valores que deben sobresalir en materia de diseño urbano están, en primer plano, la cuestión participativa y la cuestión ambiental.⁴⁰

La centralidad es el espacio público por excelencia. Sin embargo, se homogeneiza porque queda como reducto del mundo popular. Pero desde allí se debe actuar. Así como en



Pirámide del Louvre, de I. M. Pei.

espalda a sus orígenes el río, el mar, el cruce de caminos, hoy hay que darle la vuelta a la ciudad para ponerla de cara —no de espaldas a su pasado— a partir del espacio público.

En ese contexto hay que devolverle la plaza a la ciudad para que ésta vuelva a ser un espacio público, un lugar de y para todos. La sucesión de plazas, calles y solares deberá convertirse en un sistema de lugares significativos para que le otorguen orden a la ciudad y permitan el encuentro e integración de la población.⁴¹

La tendencia a usar las calles como un espacio social ha sido espontánea. Desde tiempos inmemoriales la función natural de la calle ha sido la de ser un foco de actividad social más que un elemento separador. Mark Francis ha sugerido tener en cuenta los elementos siguientes para su exitoso diseño:⁴²

- Diversidad de usos y usuarios: Las calles saludables son usadas por diferentes personas para actividades diversas. No obstante, fueron diseñadas para un grupo o una función particular, como la de caminar o conducir.
- Control: El sentido de control sobre nuestro propio medio ambiente inmediato es básico. El control es real para los residentes que mantienen las aceras o los árboles de la calle; es simbólico cuando sienten que su espacio privado, como su patio frontal o la entrada, se prolonga en el medio ambiente público. El control también tiene que ver con asuntos

³⁷ *Ídem* a nota 7, pp. 57-58.

³⁸ *Ídem*, p. 61.

³⁹ *Ídem* a nota 7, pp. 73-74.

⁴⁰ *Ídem* a nota 1, p. 64.

⁴¹ *Ídem* a nota 7, pp. 62-63 y 77.

⁴² Judith Joan Wagner. "The economic development potential of urban agriculture at the community scale". Tesis sobre planificación de la ciudad. Institute of Technology, Massachusetts, 1980.

tales como la seguridad y la protección, y con los valores medioambientales de los diferentes grupos culturales.

El impacto de los grandes espacios, los llamados “pulmones verdes”, sólo es aplicable a los espacios verdes en sí mismos y tiene poco efecto en la calidad total del aire de la ciudad.⁴³ El concepto de pulmón verde puede no ser apropiado a la hora de describir el efecto de los parques en el contenido de oxígeno de toda la ciudad, pero se han establecido conexiones definitivas entre la cubierta de vegetación forestal, la distribución de los espacios al aire libre y el control del clima urbano.⁴⁴

Meiss observa que la cantidad de espacios al aire libre en un área urbana y su distribución óptima no puede establecerse de forma cuantitativa (Toronto Star, 20 de noviembre de 1979). Pero desde el punto de vista climático, una mezcla de pequeños espacios, distribuidos de modo uniforme por

toda la ciudad, es más efectiva que la concentración de unos pocos lugares muy grandes.

Todos concuerdan en que la participación debe ser una meta perseguida con tesón, en aras de asegurar que los proyectos y los planes tengan no sólo la posibilidad concreta de realizarse, sino que perduren y crezcan, porque han sido adoptados o promovidos por la gente hacia la cual están dirigidos.⁴⁵

Solamente desarrollando una real cultura del territorio y urbana, que involucre al conjunto de actores que tienen algo que ver con la vida de todos los ciudadanos del país, es que se podrá perseguir seriamente un desarrollo urbano que entre a formar parte orgánica del panorama cultural del país, en aras de resistir y proponer un modelo alternativo a la homogeneización de la globalización neoliberal.⁴⁶ ■

⁴³Ruth Lumley-Smith. “The road to utopia”, en *New Ecologist*, (1), enero-febrero, 1978.

⁴⁴Michael Hough. *Naturaleza y ciudad. Planeación urbana y procesos ecológicos*. Editorial Gustavo Gilí, S. A., Barcelona, 1998, p. 264.

⁴⁵Ídem a nota 1, p. 64.

⁴⁶Ídem, p. 74.

Bibliografía

- Baroni Bassoni, Sergio. “Espacios públicos y diseño urbano”, en *Hacia una cultura del territorio*. Conferencia impartida en el Evento de Geografía el 14 de noviembre de 2001.
- Carrión M., Fernando. “Espacio público: punto de partida para la alteridad” (Director de FLACSO, Ecuador; Editoralista del diario *Hoy*), en Félix Velázquez Carrillo, comp. *Ciudad e inclusión: por el derecho a la ciudad*. Editorial Gente Nueva, 220 pp., Colombia, noviembre de 2004.
- Castells, Manuel. *La cuestión urbana*. Editorial Félix Varela, La Habana, 2003.
- Conservation of historic towns*. Washington Charter. ICOMOS General Assembly. Washington D. C., octubre de 1987.
- Durán Castellón, Ginley. “¿Diseño urbano o gestión ambiental? La difícil tarea de planear las ciudades históricas”. Tesis en opción al título de Máster en Gestión de Asentamientos Humanos. Instituto Superior Politécnico “José Antonio Echeverría”- Instituto de Planificación Física, La Habana, 2003.
- García Bellido, Javier. *Para comprender la ciudad; claves sobre los procesos de producción del espacio*. [s. Ed.], Madrid, 1979.
- Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital. Taller sobre política de la vivienda en Cuba, del 10 al 14 de febrero de 1992.
- Hough, Michael. *Naturaleza y ciudad. Planeación urbana y procesos ecológicos*. Editorial Gustavo Gilí, S. A., Barcelona, 1998.
- Lanza, Enrique y José Mena. *Diseño urbano*. Plataforma, Comisión No. 3. Urbanismo 2000 “El ordenamiento territorial y el urbanismo a las puertas del siglo XXI”. Instituto de Planificación Física, La Habana, 2000.
- Ledo, Telmo. *Aspectos generales del planeamiento territorial del turismo*. Plataforma, Taller No. 1. Encuentro Internacional sobre Planeamiento Territorial del Turismo “El planeamiento del turismo a las puertas del siglo XXI”. Instituto de Planificación Física, La Habana, 2000.
- Lumley-Smith, Ruth. “The road to utopia”, en *New Ecologist*, (1), enero-febrero, 1978.
- Lynch, Kevin. *El trazado de la metrópolis*. Editorial Gustavo Gilí, Barcelona, 1976.
- . *La imagen de la ciudad*. Editorial Ciencia y Técnica, La Habana, 1970.
- Randle, Patricio H. *Evolución urbanística*. EUDEBA, Buenos Aires, 1972.
- Simposio sobre la Repercusión de la Urbanización en el Medio Humano. Naciones Unidas, del 13 al 20 de junio de 1970.
- Wagner, Judith Joan. “The economic development potential of urban agriculture at the community scale”. Tesis sobre planificación de la ciudad. Institute of Technology, Massachusetts, 1980.

DECRETO No. 299

POR CUANTO: Por Acuerdo No. 6686 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, de fecha 16 de septiembre de 2009, se dispuso subordinar el Instituto de Planificación Física al Consejo de Ministros.

POR CUANTO: La importancia que revisten el ordenamiento territorial y el urbanismo aconseja fortalecer y jerarquizar esa actividad, para lograr ese propósito resulta necesario otorgar al Instituto de Planificación Física las atribuciones y funciones conferidas a los organismos de la Administración Central del Estado para la ejecución de inspecciones estatales, dentro de sus respectivas competencias, por el Decreto No. 100 “Reglamento General de la Inspección Estatal”, de fecha 28 de enero de 1982.

POR TANTO: El Consejo de Ministros, en el ejercicio de las atribuciones que le están conferidas en el Artículo 98, inciso k) de la Constitución de la República y en el Artículo 30 del Decreto-Ley No. 272, “De la Organización y funcionamiento del Consejo de Ministros”, de fecha 16 de julio de 2010, decreta lo siguiente:

“SOBRE LAS ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DEL INSTITUTO DE PLANIFICACIÓN FÍSICA PARA LA EJECUCIÓN DE LA INSPECCIÓN ESTATAL”.

PRIMERO: Otorgar al Instituto de Planificación Física las atribuciones y funciones establecidas en el Decreto No. 100 “Reglamento General de la Inspección Estatal”, de fecha 28 de enero de 1982, a los efectos de ejecutar o disponer, en todo el territorio nacional, la inspección estatal con el objetivo de ejercer el papel rector en el enfrentamiento a las ilegalidades, en materia de ordenamiento territorial, urbanismo y demás actividades en el ámbito de su competencia, y dictar las normas y procedimientos para su ejecución en todos los niveles.

SEGUNDO: En virtud de lo anterior el Instituto de Planificación Física queda facultado para:

1. Comprobar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas vigentes, contribuir al fortalecimiento de la disciplina y prevenir infracciones o delitos.
2. Denegar las propuestas de inversiones que contravengan los planes de ordenamiento territorial y urbano.
3. Informar de los resultados de la inspección a la entidad inspeccionada y, en su caso, a los presidentes de los Consejos de la Administración Municipal y Provincial u organismos de la Administración Central del Estado o entidades nacionales a que está subordinada.
4. Disponer la eliminación de las infracciones, irregularidades o deficiencias detectadas y poner en conocimiento de la autoridad competente si presenta caracteres de delito.

5. Ordenar la aplicación de las medidas que se requieran ejecutar, en forma inmediata o en el plazo que se determine.

6. Solicitar, en los casos que proceda, el inicio del correspondiente procedimiento disciplinario contra los dirigentes, funcionarios y demás trabajadores, presuntamente responsables de las infracciones detectadas.

7. Verificar el cumplimiento de las medidas ordenadas como resultado de inspecciones anteriores.

8. Las demás que por las leyes se le atribuyan.

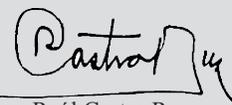
TERCERO: Los directores de las Direcciones Municipales de Planificación Física subordinadas al Consejo de la Administración Municipal informan de inmediato al Presidente del Consejo de la Administración Municipal correspondiente y al Presidente del Instituto de Planificación Física acerca de las violaciones del Decreto No. 272 “Contravenciones en materia de ordenamiento territorial y urbanismo”, de fecha 20 de febrero de 2001, que impliquen paralizar obras o aplicar medidas de demolición, decomiso o pérdida de lo construido.

CUARTO: El Presidente del Instituto de Planificación Física presenta a la Comisión para la Implementación y Desarrollo de los Lineamientos para la correspondiente aprobación, en un término de treinta (30) días, a partir de la fecha de entrada en vigor de este documento, la propuesta de estructura y funciones para la mejor ejecución de lo que por el presente se establece.

QUINTO: El Presidente del Instituto de Planificación Física para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente Decreto, puede dictar, en el límite de sus facultades y competencia, disposiciones de obligatorio cumplimiento para las unidades presupuestadas, empresas estatales y sus dependencias, las cooperativas y el sector privado de la economía.

PUBLÍQUESE en la Gaceta Oficial de la República.

DADO en el Palacio de la Revolución, en La Habana, a los 14 días del mes de mayo de 2012, “Año 54 de la Revolución”.



Raúl Castro Ruz
Presidente del Consejo de Ministros