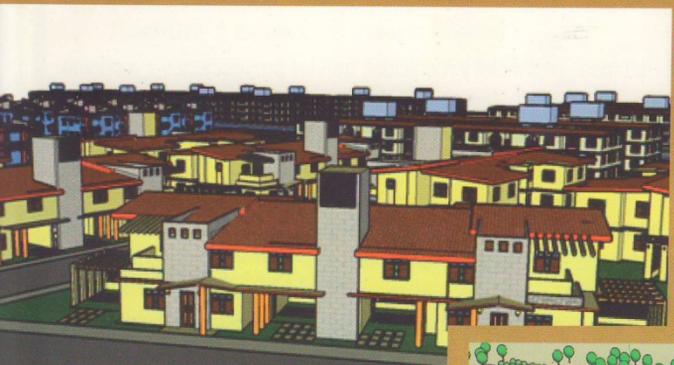


PLANIFICACIÓN FÍSICA CUBA

No. 17
2013
ISSN 0138-6239

REVISTA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y URBANISMO



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

PLANIFICACIÓN FÍSICA CUBA



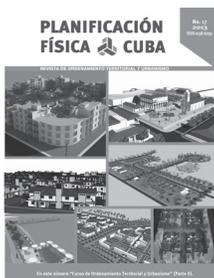
REVISTA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y URBANISMO

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 Gestión del planeamiento urbano
Irina Duverger Johnston
Concepción Álvarez Gancedo | 65 Decreto de contravenciones del ordenamiento territorial y el urbanismo
Lesbia Zaldívar Cossío |
| 22 Ordenanzas de construcción y regulaciones urbanas
Ibis María Menéndez-Cuesta González | 73 Noticia. Seminario-Taller de Urbanismo en Santiago de Cuba
Fausto Martínez García |
| 50 Buenas prácticas: cumplimiento de las regulaciones urbanas
Rodolfo Augusto Moreira Rosell | 76 Ordenación urbanística y tutela de los valores culturales
Daniel Fernández Navarro |
| 57 Instrumentos de control territorial. El proceso inversionista en Cuba
Lesbia Zaldívar Cossío | 88 Noticia. Curso de software libre PostgreSQL-PostGIS
Fausto Martínez García |

Número 17 / 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. 142 **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.

Gestión del planeamiento urbano

Irina Duverger Johnston
Concepción Álvarez Gancedo
Instituto de Planificación Física

En los últimos diez mil años los seres humanos se han convertido en una considerable fuerza motriz para la vida.¹ El desarrollo de la agricultura, iniciado en ese momento, cambió lentamente la faz de la tierra, pero no fue sino muchos siglos después con la Revolución Industrial que se inició el proceso de deterioro acelerado del medio ambiente.

El notable aumento de la población mundial ocurrido en la segunda mitad del siglo XX, cuando en unos cincuenta años pasó de 2 500 millones (1950) a 6 200 millones (2000), ha incrementado los efectos positivos y negativos de las actividades productivas y no productivas en los seres humanos, sobre todo en la población urbana.² Se estima que la mayor parte del crecimiento demográfico futuro tendrá lugar en las ciudades,³ en particular las de tamaño intermedio, y es de esperar que tanto el incremento de la población como su redistribución afecten los sistemas naturales y la interacción entre los seres humanos y el medio ambiente que los rodea. Mitigar los efectos negativos del proceso de urbanización requiere de una administración racional, sostenible y eficiente de los recursos, incluido el suelo, que también es un recurso finito.

La gestión urbana es el conjunto de acciones compatibilizadas y coordinadas en el espacio y el tiempo que permiten el desarrollo armónico de las actividades emanadas de las diferentes políticas sectoriales en sus actividades económicas, sociales, ambientales, culturales y los intereses de la población, salvaguar-

dando las premisas del desarrollo eficiente, la mejora de las condiciones de vida, la preservación del medio ambiente y la defensa del patrimonio tangible e intangible de cada nivel territorial, sea país, provincia, municipio o asentamiento humano.

Llevar a cabo la gestión urbana, según esta consideración, "...implica para la autoridad local una modificación de sus roles y atribuciones, tendientes a dotarla de mayores niveles de autonomía e independencia financiera en la toma de decisiones, permitiéndole así asumir un papel dinamizador, generador y de promoción del desarrollo local; se diferencia, así, de concepciones de administración basadas solamente en el control de la ocupación y transformaciones del espacio urbano, y de la provisión de algunos servicios básicos (...). [Entonces] el gobierno local, con sus recursos y atribuciones, está llamado a ser no sólo eficiente en la operación de ciertas funciones o servicios a la comunidad —meta de por sí difícil de alcanzar—, sino que además tiene que contribuir al desarrollo mediante esfuerzos especiales de inversión, mediatización, evaluación y presentación de proyectos e información".⁴

1. Contexto internacional de globalización y crisis económica.

En el contexto internacional de globalización y crisis económica, según Ricardo Jordán,⁵ desde "la década de los noventa, y especialmente ahora en los inicios del nuevo siglo, la economía de mercado se enfrenta en forma generalizada a procesos de apertura

¹Bárbara Boyle Torrey. "La urbanización: una fuerza ambiental considerable", 2004. Tomado de la Web: www.pbr.org.

²En 1950, el 29% de la población mundial vivía en áreas urbanas; en 1990 esta cifra era del 43% y en el 2007 alcanzó la paridad entre población urbana y rural.

³"En el año 2050, unos 6 mil millones de personas, que representarán dos tercios de la humanidad, vivirán en ciudades y grandes urbes. En ningún otro momento de la historia el mundo ha presenciado una urbanización tan rápida". Mensaje del Secretario General de las Naciones Unidas en ocasión del Día Mundial del Hábitat, 2 de octubre de 2006.

⁴Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "Proyecto de gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina y el Caribe". <http://www.eclac.org/dmaah/gucif.htm>. Consultado en línea el 21 de octubre de 2008.

⁵Funcionario de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL.

externa. Las ciudades, y en particular las grandes concentraciones metropolitanas, adquieren un rol único y decisivo al constituirse en centros concentradores de servicios, actuando como nudos de articulación entre países y, por ende, aumentando la productividad del trabajo y el capital. “Las ciudades hacen países ricos. Los países que están altamente urbanizados tienen rentas más altas, economías más estables, instituciones más fuertes. Pueden resistir mejor la inestabilidad de la economía mundial que aquellos con menos población urbanizada. Las actividades económicas de base urbana representan por encima del 55% del Producto Interno Bruto (PIB) en los países de bajos ingresos, el 73% en los de medianos ingresos y el 85% en los países de altos ingresos”.⁶

Pero también ocurren desequilibrios entre la funcionalidad de las ciudades —grandes e intermedias—, los intercambios comercial y financiero, el nivel de vida y el estado del medio ambiente. En muchos casos, los aumentos de la productividad y la funcionalidad urbana atentan o generan un conjunto de externalidades que disminuyen y ponen en peligro la sostenibilidad de grandes áreas en el interior de las grandes ciudades y, lo que es más importante, generan internacionalmente procesos de reproducción de las condiciones de pobreza.

En el contexto de América Latina y el Caribe, la gestión urbana ha estado influenciada por la materialización de “los fuertes nexos entre las políticas sociales y de viviendas, y las políticas económicas impuestas por las instituciones financieras internacionales, dadas por (...) políticas de ajuste estructural [que] implicaron la paralización de todos los programas sociales de los gobiernos”.⁷

Brasil, en 1979, había asumido una nueva actitud ante las favelas: su legalización; la realización de proyectos de mejoramiento de infraestructura urbana y la participación de las comunidades en los proyectos de saneamiento, aunque su débil gestión comunitaria trajo como resultado la insostenibilidad de los proyectos.

En República Dominicana, en 1983, se implementó una política de ajustes recesivos amparados por el Fondo Monetario Internacional (FMI), lo cual implicó la paralización de dos grandes proyectos en Santo Domingo y Santiago de los Caballeros. La construcción privada fue el eje sobre el que se apoyaron las directrices de la política urbana del gobierno. También por esos años en Colombia

la producción de la vivienda social decreció al disminuir los recursos públicos, y la inversión privada se dirigió hacia los estratos más altos de la demanda.

Igualmente, las políticas de ajustes en Venezuela, a finales de esa década, implicaron la reducción de la producción de viviendas sociales y la tendencia a ir sustituyéndolas por incentivos a la industria de la construcción y a los sectores financieros inmobiliarios.

En el caso de México, desde 1990, la política de viviendas asumió un enfoque facilitador con la desregulación de este sector y la promoción de los agentes privados como mediadores en los créditos, organización y construcción de viviendas, beneficiando a: los financistas privados, los promotores de viviendas, la industria de la construcción y la población de ingresos medios. El resultado fue un mercado saturado, donde los urbanizadores privados no vendieron las viviendas construidas en las periferias de las grandes ciudades. Posteriormente (1998) se retomó la política de mejoramiento de vivienda, reconociendo la participación de diversos actores, “la vivienda progresiva”,⁸ intentando mejorar y ampliar el fondo existente para limitar la expansión urbana.

El resultado es que las políticas de ajustes disminuyeron la producción de viviendas para los sectores empobrecidos. La política macroeconómica es entonces determinante en la implementación de las políticas sociales. La influencia del neoliberalismo en estas últimas es resultado de una elección que se expresa a través de decisiones y acciones públicas enraizadas en una tendencia privatizadora, donde el gasto público se redujo y los pobres cada vez más deben buscar solos cómo acceder a un terreno, una vivienda y a los servicios básicos y redes de infraestructura.

Se ha hecho énfasis en la gestión del hábitat, porque se estima que alrededor del 80% del área construida de las ciudades se asocia a este destino, es decir, está compuesta por la vivienda y los servicios sociales, y redes técnicas que le son necesarias en función del modo de vida y de las características socio-culturales de la población que las habita.

2. Experiencias internacionales.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), celebrada en Estambul, Turquía, en 1996, se aprobó como do-

⁶Mensaje de la Señora Anna Tibaijuka, Directora Ejecutiva de ONU-Hábitat con motivo del Día Internacional del Hábitat 2006.

⁷María Graciela Bosio *et al.* *Hábitat, derechos y políticas*. Asociación de Vivienda Económica y Centro Experimental de Vivienda Económica. Córdoba, Argentina, 2004.

⁸Vivienda progresiva: Modelo de vivienda que, partiendo de un núcleo mínimo en tamaño y materiales adecuados, va alcanzando en el tiempo los estándares deseados, ya sea en materiales, dimensiones y estructura interna. PCS 210: Perfeccionamiento del Sistema de Asentamientos Poblacionales. Instituto de Planificación Física-JUCEPLAN, La Habana, 1991.

cumento fundamental la “Agenda Hábitat”, la cual, en relación con los asentamientos humanos, reconoce que:

- “La rápida urbanización, la concentración de la población urbana en las grandes ciudades, la expansión de las ciudades en zonas geográficamente más amplias y el rápido crecimiento de las megalópolis se encuentran entre las transformaciones más importantes de los asentamientos humanos (...). Las zonas urbanas influirán poderosamente en el mundo del siglo XXI, y las poblaciones urbanas y rurales serán cada vez más interdependientes para su bienestar económico, ambiental y social. Entre los factores económicos y sociales que influyen en este proceso se encuentran el crecimiento demográfico y las migraciones voluntarias e involuntarias, las oportunidades de empleos reales y aparentes, las expectativas culturales, los cambios en las pautas de consumo y producción, y los serios desequilibrios y disparidades entre las distintas regiones.

- Dada la magnitud de los problemas que plantean los asentamientos humanos, la sociedad debe valorar y aprovechar los conocimientos y la capacidad de cada persona. El desarrollo sostenible de los asentamientos humanos exige acciones cooperativas y complementarias entre las partes interesadas. La combinación (...) adecuada [de éstas últimas] para la participación puede ser distinta en cada caso, según quien tenga la responsabilidad en esa situación o esté afectado por ella. En general, entre (...) [los participantes] hay mujeres y hombres de todas las edades, administraciones públicas al nivel apropiado, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de base comunitaria, empresas, organizaciones laborales y ecológicas.

- La sostenibilidad del medio ambiente mundial y de la vida humana no se alcanzará a menos que, entre otras cosas, los asentamientos humanos, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, sean económicamente pujantes, socialmente dinámicos y ecológicamente sanos, y se respete plenamente el patrimonio cultural, religioso y natural, y su diversidad. Los asentamientos urbanos encierran una promesa de desarrollo humano y de protección de los recursos naturales gracias a su capacidad para mantener a muchas personas limitando, al mismo tiempo, su impacto sobre el medio natural. Sin embargo, muchas ciudades están registrando patrones dañinos de crecimiento, de producción y consumo, de uso del suelo, de movilidad

y de degradación de su estructura física. Esos problemas son con frecuencia sinónimos de contaminación de la tierra, el aire y el agua, despilfarro de recursos y destrucción de los recursos naturales. Algunos asentamientos humanos están también sujetos a limitaciones en lo que se refiere al abastecimiento de agua, el saneamiento y el drenaje, así como a una dependencia de fuentes de energía tóxicas y no renovables, y a una pérdida irreversible de la biodiversidad (...). En consecuencia, un mundo en gran medida urbanizado implica que el desarrollo sostenible dependerá sobre todo de la capacidad de las zonas urbanas y metropolitanas para administrar los sistemas de producción y consumo, así como de transporte y eliminación de desechos, necesarios para preservar el medio ambiente.

- La administración pública municipal puede contribuir eficazmente a que los asentamientos humanos sean viables, equitativos y sostenibles, puesto que ese nivel de administración es el más próximo al ciudadano. Es necesario que los gobiernos reconozcan la función esencial de las autoridades locales en lo que respecta a proporcionar servicios y poner al ciudadano en condiciones de lograr el desarrollo económico, el bienestar social y la protección medioambiental de sus comunidades, así como en lo concerniente a la cooperación internacional entre autoridades locales. Éstas pueden construir, explotar y mantener la infraestructura económica, social y medioambiental, supervisar los procesos de planificación, fijar políticas ecológicas locales y prestar asistencia en la aplicación de políticas ecológicas nacionales y subnacionales. Desempeñan un papel vital en lo que respecta a educar y movilizar a los ciudadanos, y responder a la demanda pública para promover el desarrollo sostenible.

- En el proceso de urbanización, las políticas y programas de desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, requieren fuertes instituciones administrativas subnacionales que trabajen en asociación con todas las partes interesadas. En muchos países esas instituciones son todavía débiles y su eficacia se ve amenazada por los problemas crecientes del regionalismo político y las luchas étnicas. Todas estas preocupaciones y exigencias hacen necesario un enfoque regional e intersectorial de la planificación de los asentamientos humanos que destaque las vinculaciones entre zo-

nas rurales y urbanas, y considere a las aldeas y las ciudades como dos extremos de una serie continua de asentamientos humanos en un ecosistema común.

■ La diversidad de tipos de asentamientos humanos es un elemento clave para crear sociedades justas y sostenibles. Es preciso mejorar las condiciones de vida y de trabajo en todos los asentamientos humanos, incluidos los centros urbanos regionales, los centros de servicios rurales, las pequeñas comunidades rurales, las ciudades de mercado y las aldeas, haciendo especial hincapié en la vivienda, la infraestructura social y física, y los servicios. El mantenimiento y el desarrollo de los asentamientos rurales exigen actividades agrícolas y forestales sostenibles, y tecnologías agrícolas perfeccionadas, así como una diversificación económica y un aumento de las oportunidades de empleo mediante el estímulo de una inversión adecuada y ambientalmente sostenible en la industria y en las actividades conexas de producción económica y servicios.⁹

Al reconocer el papel del planeamiento y ordenación de ciudades se plantean como medidas necesarias:

- a) Promover estrategias de planificación, desarrollo y gestión que abarquen toda el área y todos los aspectos de las actividades urbanas, con un enfoque integrado.
- b) Tener enfoque de género en las estrategias de política, planificación y gestión.
- c) Aprobar y aplicar directrices de gestión en las esferas de la ordenación de los terrenos, el medio ambiente y la infraestructura, así como en las finanzas y la administración.
- d) Vigilar y analizar la eficacia y eficiencia de las estructuras y sistemas administrativos, e incorporar los resultados a las políticas públicas para resolver problemas macroeconómicos, sociales y ambientales.
- e) Crear un marco legislativo y adoptar estructuras organizativas que garanticen un suministro coordinado, eficiente y equitativo de servicios, movilización de los recursos y un desarrollo sostenible.
- f) Reforzar la capacidad y las atribuciones de las autoridades, a fin de que puedan resolver eficientemente

problemas de importancia regional y nacional, como los derechos de propiedad y la ordenación de las tierras; la gestión de los recursos energéticos e hídricos; la ordenación del medio ambiente, el transporte y las comunicaciones, el comercio y las finanzas, los servicios e infraestructuras sociales adecuados, y el acceso a ellos y la integración social.

g) Desarrollar y, de ser necesario, crear un núcleo de personal capacitado en las esferas de la planificación urbana; la gestión ambiental; la ingeniería, el transporte y las comunicaciones, y sus infraestructuras; los servicios sociales; y la mitigación y adaptación ante la vulnerabilidad/emergencias generadas por el cambio climático y *los accidentes relacionados con la tecnología*, para trabajar juntos a fin de resolver las cuestiones importantes de la planificación regional y urbana de modo integrado.

h) Facilitar y fomentar diálogos sobre políticas, tanto a nivel nacional como internacional, y el intercambio de experiencias, conocimientos generales y prácticos, y tecnología entre las autoridades, en esferas como el transporte y las comunicaciones, la gestión de los recursos hídricos y el tratamiento de las aguas residuales, la eliminación de desechos, la conservación de energía, la gestión del medio ambiente y el bienestar social, en los que se tengan en cuenta a las mujeres y a los grupos marginados.

i) Tratar de encontrar soluciones útiles a los problemas urbanos que obedecen a la presencia de poblaciones étnica y culturalmente diversas, en vez de depender sólo de las nuevas tecnologías.

Resulta significativo que ya en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, la comunidad internacional acordó una serie de objetivos y medidas encaminados a fomentar el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. En el capítulo 7 del Programa o Agenda 21 se desarrolló el concepto de “enfoque facilitador” en el sector de los asentamientos humanos, en virtud del cual, mediante la asociación entre los sectores público, privado y comunitario, se procuraba mejorar la calidad social, económica y ecológica de los asentamientos humanos, así como las condiciones de vida y de trabajo de todos los ciudadanos. Además, el capítulo 28 evidenció que tanto los problemas como las soluciones a nivel mundial, regional y nacional se relacionan también con las localidades. De ahí la propuesta de que cada autoridad

⁹United Nations Centre for Human Settlements (Habitat). The Istanbul Declaration and The Habitat Agenda, United Nations. Nairobi, 1997.

local inicie un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas para aprobar una “Agenda 21 Local”, que sería el resultado de un proceso participativo celebrando consultas y construyendo consenso para formular estrategias locales e implementarlas mediante acciones específicas.

El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) promovió desde los años noventa dos programas relacionados con estos procesos consultivos locales: Programa de Ciudades Sostenibles y Programa de Apoyo a las Agendas 21 Locales (A21L). Este último ha trabajado en medio centenar de ciudades en África, Asia, América Latina y el Caribe, en los países árabes y Europa. Su objetivo es apoyar a las autoridades locales urbanas para alcanzar el desarrollo sostenible mediante la implementación de un proceso de planeamiento y gestión, que les permite identificar y abordar los temas medioambientales clave. Este Programa fomenta la asociación entre los distintos actores locales, moviliza recursos y promueve los intercambios entre las ciudades que encaran problemas similares.

Sus objetivos básicos son:

- Mejorar los procesos del planeamiento y gestión del medio ambiente urbano apoyando proyectos demostrativos, asistiendo en el desarrollo de las políticas urbanas y promoviendo la cooperación descentralizada ciudad-ciudad.
- Construir el soporte institucional para el planeamiento y la gestión medioambiental mediante la creación de asociaciones con instituciones locales seleccionadas, auxiliando redes de instituciones técnicas nacionales y regionales, apoyando además la adecuación nacional de las herramientas del planeamiento participativo.

El interés de las autoridades locales en la implementación de proyectos demostrativos o de impacto y en la mejora de sus capacidades para el manejo de los asuntos prioritarios del medio ambiente urbano promovidos por la A21L se corresponde con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, particularmente con el Objetivo 7/Meta 11, dirigido a mejorar las condiciones de vida de 100 millones de habitantes de asentamientos precarios urbanos para el año 2020.

Las experiencias de quince años en diferentes programas de ONU-Hábitat¹⁰ permitieron elaborar

¹⁰Tales como: Programa de Manejo de Desastres, Agenda 21 Local, Programa de Ciudades Más Seguras, Programa de Ciudades Sustentables y Programa de Gestión Urbana.

una “caja de herramientas”¹¹ para la gestión urbana participativa, que ofrece 18 instrumentos enmarcados en las 4 fases definidas en dichos Proyectos A21L. A continuación se presenta la tabla 1, donde aparecen las fases e instrumentos relacionados con los objetivos y la norma o principio que apoyan.

Debemos destacar que el monitoreo es una herramienta de gestión esencial, utilizada para medir el avance en la marcha de los proyectos y que suministra un flujo de información que permite realizar los ajustes adecuados al proceso. El monitoreo participativo de toma de decisiones suministra información para medir el avance en tres niveles: aplicación del proceso, logro de resultados y sostenibilidad del proceso. Se considera que el monitoreo incrementa el compromiso y sentido de apropiación de los actores con respecto al proceso de toma de decisiones, refuerza su capacidad de análisis y resolución de problemas, e incrementa la capacidad de obtener la información necesaria de manera regular.

3. La gestión urbana en el contexto de Cuba.

La gestión urbana se produce en un contexto de interacción con las diferentes políticas sectoriales —económicas, sociales, ambientales, culturales—, que influye sobre el proceso de planeamiento (figura 1).

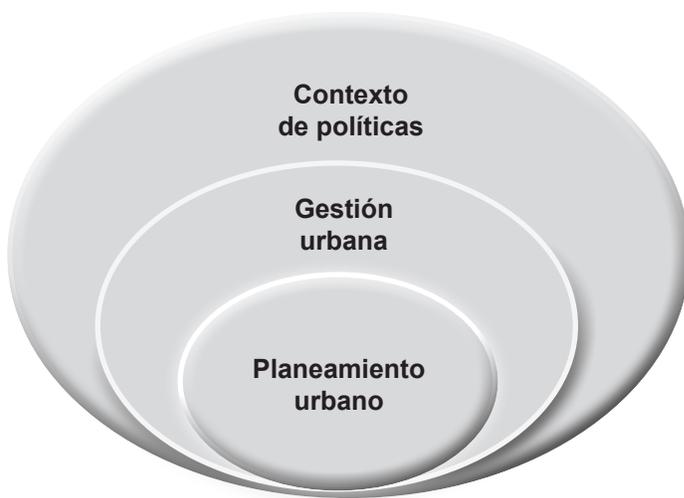


Figura 1. Contexto de gestión urbana.

¹¹ONU-Hábitat. *Herramientas para una gestión urbana participativa*. Colección de manuales. Ediciones SUR, Santiago de Chile, 2002.

Tabla 1. Instrumentos, objetivos y relaciones con las normas de buen gobierno urbano (BGU)

Fase	Instrumento	Objetivo	Principio (Norma BGU pertinente)
Preparativos y movilización de actores	Lista de verificación municipal	Evaluar la situación actual y adecuar el instrumento a esa realidad	
	Análisis de actores	Identificar a los actores y analizar sus respectivas funciones	Equidad
	Perspectiva de género	Asegurar igualdad en la participación de hombres y mujeres en la toma de decisiones, estrategias y acciones con perspectiva de género	Equidad
	Elaboración de perfil	Suministrar información básica y servir de base a la priorización	Transparencia
	Evaluación de vulnerabilidad	Suministrar información sobre vulnerabilidad de las comunidades a eventuales discontinuidades o ruptura de procesos	Transparencia
	Documento de propuesta	Suministrar una visión general del análisis situacional y de las opciones para análisis focalizados (en las consultas)	Transparencia y equidad
Priorización de temas y problemas. Compromiso de los actores	Consulta urbana	Promover entre los actores el diálogo, la generación de consensos y el compromiso	Compromiso cívico Participación
	Equipo de trabajo multiactorial	Crear un mecanismo para la coordinación intersectorial y multisectorial	Compromiso cívico Participación
	Facilitación	Enriquecer la contribución de los actores y asegurar una participación y enfoque de casos	Equidad
	Pacto urbano	Permitir la formalización de los acuerdos negociados entre los socios y la materialización de su compromiso con las acciones	Rendición de cuentas
Formulación y aplicación de estrategias	Resolución de conflictos	Facilitar las negociaciones conducentes a consensos o situaciones donde todos ganan	Transparencia y equidad
	Planes de acción	Desagregar las estrategias generales en metas y compromisos específicos en cuanto a actores y plazos, y cuyos resultados puedan ser controlados (monitoreados)	Rendición de cuentas
	Guía para la formulación de estrategias	Suministrar un marco metodológico para la formulación de programas	Eficiencia
	SIGA (Sistema de Información para la Gestión Ambiental)	Facilitar la identificación de áreas de acción prioritarias y servir de respaldo a las decisiones de planificación e inversión	Transparencia y equidad

Fase	Instrumento	Objetivo	Principio (Norma BGU pertinente)
Seguimiento y consolidación	Proyectos demostrativos	Demostrar nuevos enfoques y soluciones para los problemas de desarrollo urbano y, con ello, incidir en su réplica	Eficiencia
	Institucionalización	Asegurar que los nuevos enfoques sean comprendidos, aceptados y aplicados/practicados habitualmente	Sostenibilidad
	Pautas para la evaluación de programas	Evaluar el éxito de los programas y suministrar las bases para un mejor diseño y aplicación de ellos	Eficiencia
	Control (monitoreo)	Medir el avance en el suministro de servicios e integración del proceso, y obtener información que sirva de insumo a su réplica, ampliación de escala, ajuste y mejoramiento	Rendición de cuentas

“Los cambios ocurridos en la sociedad cubana a partir de 1989 tenían que estar acompañados, necesariamente, de otros enfoques sobre el modo de hacer urbanismo y, en particular, del planeamiento y la gestión urbana. A una sociedad más compleja y abierta, pero siempre justa y solidaria, debían corresponder nuevos instrumentos y una mayor experimentación, sin desestimar todo lo positivo de las casi cuatro décadas anteriores, que ha sido bastante, incluyendo las lecciones aprendidas sobre los errores cometidos”.¹²

Los años noventa resultaron un fértil período de reflexión teórica y conceptual hacia nuevas formas de ordenamiento territorial y urbanismo en un entorno en que el Estado continúa ejerciendo el protagonismo y se reafirma como garante de la defensa de las conquistas sociales y promotor del desarrollo, así como de la unidad y soberanía nacional.

Para lograr un desarrollo eficiente, equitativo y sostenible en Cuba, lejos de renunciar al planeamiento físico, éste se reafirma con nuevos enfoques que incorporan la incertidumbre, la estrategia, la colaboración, la solidaridad y la inclusión de las instituciones y la población. En la actualidad, este proceso aún no está totalmente consolidado, entre los aspectos que

requieren de mayor atención está la participación de todos los que puedan aportar información, criterios de priorización, soluciones, recursos de todo tipo y también los que toman decisiones.

Se aspira a un planeamiento más acorde con el contexto internacional y los cambios operados y futuros en aras de perfeccionar el modelo social cubano. Las premisas de eficiencia económica, equidad social, sostenibilidad ambiental, seguridad ciudadana, disminución de vulnerabilidades ante desastres naturales y sentido de pertenencia mediante los valores culturales se mantienen e incrementan su importancia. Para ello todas las instituciones y actores involucrados aún deben prepararse mejor, ganar en cultura urbana y trabajar más de conjunto, tanto en el diagnóstico como en las propuestas que deben priorizar aspectos y proponer soluciones consensuadas y viables.

Hacer ciudad es mucho más que proyectar y construir obras aisladas, ya que posee integridad, es decir, el conjunto urbano tiene propiedades adicionales a la suma de las de los elementos componentes. Ese valor agregado es resultante de la correcta inserción de las obras en el contexto que las hace funcionales en sí mismas y en sus relaciones con otras actividades.

Además, debe señalarse que “hacer ciudad” no es sólo concebirla desde dentro, en el límite artificial de sus supuestas fronteras, sino que hay que aceptar la necesidad de una visión territorial de su radio de influencia e intercambio, tanto en términos funcionales,

¹²Héctor Cuervo Masoné. “Ciudad y territorio: cuatro décadas de planeamiento y gestión en Cuba”, en revista *Planificación Física Cuba*, (6), La Habana, 2003.

de recursos naturales como el agua, de recreación, de comunicaciones, de intercambio de personas mediante los movimientos pendulares, etcétera.

La interacción entre el planeamiento de arriba a abajo y de abajo a arriba, la utilización de herramientas tales como: técnicas de escenarios y otras proveenientes de la prospectiva estratégica, la elaboración de carteras de proyectos, la formulación de medidas organizativas, así como la programación como instrumento de gestión y ejecución, junto a las regulaciones urbanas, son elementos que coadyuvan a lograr buenas experiencias al aprovechar las oportunidades que se presenten.

Desde el año 1993 se inició una estrategia de descentralización del planeamiento físico y su gestión hacia los municipios, ya que hasta ese momento los estudios se elaboraban en las provincias. El transferir estas competencias a los municipios estaba plenamente fundamentado por el convencimiento de que ambas funciones debían ejercerse lo más cercano posible al objeto de estudio,¹³ en contacto directo con los problemas, necesidades y percepciones de la población, sus capacidades para superarlos y promover mejoras a su asentamiento. También se basó en la capacidad y facultades de los municipios para aunar voluntades, esfuerzos, conocimientos y recursos en función de su desarrollo, articuladas con las políticas nacionales y provinciales.

Este proceso fue refrendado en el año 1999 con la aprobación, por el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros (CECM), de la creación de las nuevas Direcciones Municipales de Planificación Física (DMPF), que incluyeron funciones de planeamiento, gestión y control, en sustitución de las anteriores Direcciones de Arquitectura y Urbanismo (DAU), que se limitaban a la información y el control territorial.

La respuesta metodológica a esta estrategia fue la concepción de un nuevo tipo de Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo (PGOTU) para municipios y ciudades, cuyas primeras aplicaciones comenzaron a producirse en 1998 y donde se plantearon como objetivos fundamentales:

- Fortalecimiento y precisión de los vínculos planeamiento-gestión.
- Creación de capacidades institucionales y de recursos humanos locales para conducir el propio plan físico.
- Flexibilidad para asimilar y evaluar las oportunidades.
- Desarrollo de un proceso participativo, institucional y ciudadano, con liderazgo del gobierno municipal para la producción de territorio y ciudad ordenados de manera consciente y responsable.
- Precisión del papel de diferentes métodos, instrumentos y herramientas de planeamiento urbano, que en sus relaciones con los planes de ordenamiento territorial identificó las determinaciones correspondientes a cada escala.

a. Actores en la implementación del ordenamiento urbano.

El desarrollo humano, así como el manejo y conservación de los recursos provenientes de un determinado espacio, requieren, por definición, de la participación de personas que involucradas en los procesos de gestión se denominan “actores clave”.¹⁴ Sus implicaciones en este proceso dependen del nivel de gestión en que se encuentren (tabla 2).

Tabla 2. Actores y niveles de la gestión urbana

Actores	Niveles
Presidentes de Gobierno	Nivel político
Consejo de la Administración Municipal	Nivel institucional
Grupo de Coordinación Grupos de Trabajo	Nivel técnico

¹⁴Se consideran actores clave aquellos:

- Cuyos intereses se ven afectados por el tema en cuestión o aquellos cuyas actividades lo influyen de forma importante;
- que poseen información, recursos, conocimientos o habilidades que se requieren para formular y poner en práctica estrategias o soluciones; y
- que controlan los mecanismos pertinentes de ejecución y control de estrategias y proyectos.

¹³Ello se conoce internacionalmente como Principio de Subsidiaridad. Ver documentos de la Campaña de ONU-Hábitat para mejorar la gestión urbana.

Ellos se clasifican según sus funciones e intereses, así en el sector público están en primera instancia las autoridades locales, municipales, nacionales, los funcionarios de organismos e instituciones productivas y no productivas; en el sector corporativo, las empresas, asociaciones y compañías; en el sector educacional, los académicos, investigadores y expertos; en el sector financiero, los bancos, entidades de fomento y crédito; en el sector laboral, los representantes de los sindicatos; y otros actores como los líderes naturales de las comunidades, los representantes de las organizaciones no gubernamentales, los delegados de organizaciones sectoriales: mujeres, estudiantes, representantes de grupos vulnerables, étnicos, religiosos, ambientalistas; y la población interesada, siempre a través de representantes en eventos o etapas que no sean de carácter público, donde todos pueden participar.

Algunos actores en un estadio superior pasan a ser “agentes de cambio”, quienes tienen los objetivos de: informar, sensibilizar y convencer a la mayor cantidad de actores clave, así como facilitar su aceptación del proceso; cooperar con la implementación de las políticas; apoyar a los actores clave y a la formulación de estrategias y planes de acción para la institucionalización, supervisando su implementación. Pueden ser “agentes de cambio” personas que ocupen determinada:

- Posición en el proceso de toma de decisiones (alcalde de la ciudad, directores de actividades sectoriales, directores de empresas...).
- Posición en la ejecución de estrategias y programas de desarrollo (dirigentes de redes tales como acueducto, alcantarillado, viales, electricidad, telefonía..., gerentes de determinadas actividades económicas...).
- Papel en el apoyo a los servicios, incluyendo información e investigación (técnico principal del departamento de planeamiento, especialista de sistemas automatizados de información...).
- Experiencia y comprensión de los principios, enfoques y técnicas de gestión (especialistas medioambientales, académicos, investigadores, expertos, consultores...).
- Conocimiento local (historiadores locales, técnicos con largos años de servicio, líderes comunitarios locales, representantes de organizaciones no gubernamentales...).

- Popularidad y aceptación por la población (líderes femeninas y juveniles, delegados electos, ciudadanos con reconocimiento local...).

- Habilidades para las relaciones públicas y la comunicación (periodistas con prestigio, especialistas, capacitados...).

Lograr lo anterior demanda profesionales y técnicos con una mayor calificación, sensibilidad y capacidad para asimilar el cambio de su papel en el planeamiento-gestión-control de los asentamientos, pasando de ser únicos autores del plan urbano a ejercer acciones tales como: negociar, construir consenso y fomentar una cultura del territorio y el urbanismo en todos los ciudadanos. Esto es particularmente importante para que los actores clave se involucren directamente en dicho proceso, léase autoridades locales, parlamentarios, funcionarios sectoriales, directivos de empresas, académicos e investigadores, representantes de organizaciones no gubernamentales, comunicadores, delegados de organizaciones de masas, trabajadores, estudiantes, mujeres, discapacitados, etcétera, en fin, de todas aquellas personas que tienen preocupaciones, criterios, recursos e influencias en la comunidad.

La participación es una manera de integrar a los procesos de diseño, planificación y gestión las diferentes formas en que la población percibe su realidad, jerarquiza sus necesidades, define lo que aspira y aporta información importante sobre el modo de lograr resultados. Se basa en la certidumbre de que los habitantes no sólo aportan información básica sobre sus necesidades y aspiraciones, sino también aportan soluciones viables y adecuadas, reconociendo la necesaria integración activa y coordinada de los diferentes actores, tanto para el área urbana como para la producción social del hábitat.

Sin embargo, no resulta suficiente contar con la participación popular, es necesario que ella pueda influir en la formulación de políticas y en la toma de decisiones a los diferentes niveles de gobierno en lo relativo a promover el crecimiento económico, la equidad social, la diversidad cultural y el desarrollo sostenible de los asentamientos, tanto en su individualidad como en grupos o en su totalidad.

Existen diferentes grados de participación, definidos en relación con el papel mayor o más limitado

de los ciudadanos en las decisiones, y se han distinguido los siguientes:¹⁵

- Participación como información: Proceso limitadamente participativo donde se pone en conocimiento de las personas las decisiones tomadas por otras, no se consideran sus opiniones y no tienen capacidad de cambiar lo propuesto.
- Participación como consulta: Proceso participativo inicial donde se obtienen las opiniones de las personas a través de una consulta que se lleva a cabo por un equipo técnico para conocer sus necesidades y prioridades. Las opiniones pueden o no ser tomadas en cuenta.
- Participación por delegación: Proceso de participación limitada que sucede cuando se delega en una persona o grupo de personas la capacidad de tomar decisiones.
- Participación por cogestión: Proceso de participación real y efectiva donde se establecen mecanismos de decisión conjunta y colegiada. Incluye la participación funcional, donde se forman grupos para lograr objetivos predeterminados, y la participación interactiva, donde el proceso es iniciado por un equipo externo que trabaja con la población local. Se percibe como un derecho de los ciudadanos y no sólo como un medio para alcanzar objetivos de un proyecto. Las personas participan en análisis conjuntos, desarrollo de planes de acción y en la formación y fortalecimiento de instituciones, y tienen influencia en la determinación del uso de los recursos disponibles.

Las ventajas de un proceso de planeamiento y gestión participativos están estrechamente ligadas al grado de compromiso y apropiación de la población con las prioridades, soluciones y acciones al verlas como algo propio. Esto sucede al tener una visión estructurada y sistémica centrada en los seres humanos, en equilibrio con la naturaleza, donde intervienen todos los actores en relación con su papel, donde el planeamiento es más flexible y colectivo, se adoptan soluciones consensuadas y los proyectos expresan lo posible a lograr sobre la base del consenso.

¹⁵Informe Mundial de Asentamientos Humanos realizado por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH) en 1996, publicado por la Universidad de Oxford.

b. Organización interna del proceso de gestión urbana.

Uno de los instrumentos de planeamiento desarrollado en los últimos años es el Plan General de Ordenamiento Urbano (PGOU), el cual abarca el planeamiento, la gestión y la administración del territorio urbano. Se elabora teniendo como centro un equipo interdisciplinario que debe involucrar activamente a todos los actores clave, encabezados por la instancia de gobierno correspondiente, para lo cual implementará un ciclo de información, capacitación, determinación de problemas e implementación de soluciones.

Su objeto de estudio son los asentamientos urbanos, teniendo en cuenta el carácter abierto de las estructuras territoriales; en ese sentido se exploran los fenómenos que se desarrollan no sólo en su interior, sino también en sus bordes o más allá de éstos si responden a vínculos funcionales o ambientales relevantes que inciden de manera significativa en la estructura urbana, el uso del suelo y la forma urbana (morfología) del lugar examinado. Como alcance temporal se prevé en un horizonte pivote de mediano plazo (de cinco a diez años), para que sea gestionable con los instrumentos económicos, sociales y ambientales disponibles para el corto plazo, a la vez que permita utilizar estudios exploratorios a largo plazo. Un horizonte de tiempo que abarque entre uno y dos quinquenios es razonable para poder organizar de forma racional los objetivos y acciones correspondientes a los cambios estructurales, funcionales y físico-espaciales, reconociendo la inercia (resistencia a los cambios físicos) que presenta el territorio para su transformación.

Los objetivos y alcance generales del PGOU 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, esencia y misión, y se enuncian como:

1. Definir el uso del suelo: Mediante la adecuación del uso del suelo a su destino propuesto en los asentamientos poblacionales, lo cual está dado por los requerimientos económicos y sociales, a la vez que vela por su mejor aprovechamiento y vocación como recurso finito teniendo en cuenta la conveniente localización de las actividades productivas, no productivas y el trazado de las infraestructuras, así como sus

implicaciones ambientales y la propuesta de acciones para mitigar sus causas y adaptar los efectos de los desastres naturales y tecnológicos.

2. Perfeccionar la estructura físico-espacial: A través del desarrollo de la estructura físico-espacial del territorio municipal y de cada asentamiento humano, mejorando su integración, funcionamiento y accesibilidad internos, y entre los ámbitos urbano y el territorio circundante para mejorar las relaciones urbano-rurales, en correspondencia con el desarrollo económico, social y ambiental de la localidad estudiada.

3. Mejorar la morfología urbana: Por medio de la protección y rehabilitación del patrimonio cultural (tangibles e intangibles) y ambiental existente, así como la calidad de las nuevas zonas de la ciudad, de forma que el paisaje rural y urbano, los espacios públicos naturales y edificados, así como las edificaciones tradicionales y nuevas integren un conjunto de creciente calidad funcional y visual, y de alta significación e identidad cultural.

Al alcanzar estos objetivos, el PGOU contribuye a desarrollar sosteniblemente la sociedad mediante la mejora de la calidad de vida de la población en todo el municipio y en cada uno de sus asentamientos (tanto desde el punto de vista material como social y cultural); el apoyo al desarrollo económico local y fortalecer su integración; la utilización adecuada de todos los recursos (naturales, humanos, financieros...); la compatibilización de los objetivos del ordenamiento territorial y el urbanismo con los intereses de la defensa; y el fortalecimiento de la identidad cultural local.

El PGOU transita por tres fases fundamentales: análisis de lo sucedido y examen de la situación actual, el diagnóstico constituye el resumen de esta etapa; avance del plan; y la fase de plan donde, entre otras determinaciones, se precisa el Programa de Actuación, las Regulaciones Urbanas y el Catálogo de Edificaciones y Espacios Protegidos. Éstos resultados van dirigidos a la gestión y ejecución del PGOU. Resulta conveniente profundizar el contenido de las salidas fundamentales del plan.

El **Programa de Actuación** constituye “el principal instrumento de gestión del plan y la guía para el desempeño del gobierno, las entidades municipales y otras instancias, en materia de ordenamiento territorial y urbanismo. Se formula en función de una eva-

luación de los recursos disponibles u obtenibles, de manera que sea realista sin dejar de proponerse metas tensas”,¹⁶ y se materializa a través de la microlocalización de inversiones.

Las **Regulaciones Urbanas** “consisten en el establecimiento de condicionales y requisitos territoriales, urbanísticos y arquitectónicos para controlar los procesos de transformación y preservación del territorio”.¹⁷

El **Catálogo de Edificaciones y Espacios Protegidos** identifica las edificaciones y espacios de interés cultural y ambiental, y propone restricciones para su modificación de acuerdo con la valoración que merezcan.

La microlocalización de inversiones es un importante instrumento de gestión. Su función es autorizar el uso de suelo y brindar los elementos correspondientes para llevar a cabo el proyecto técnico-ejecutivo de la inversión, teniendo en cuenta las regulaciones urbanas generales de la ciudad y específicas del sitio en estudio.

Otra herramienta del proceso de gestión aplicada desde el año 2000 es la evaluación de la implementación de los planes generales, que constituye un vehículo de administración para mejorar los procesos, programas y proyectos. Dicha evaluación se utiliza para: mejorar el aprendizaje; generar capacidades a lo largo de todos los pasos del desarrollo físico-espacial, a fin de dar poder a los participantes de la gestión urbana para que hagan un mejor trabajo; y ayudar a promover la implementación de alianzas, según los implicados trabajen juntos.

Al hacer el seguimiento del desempeño de los planes, el monitoreo asegura que los recursos para el desarrollo —siempre limitados— se asignen al mejor uso y se puedan identificar y minimizar los impactos negativos o no deseados. Si es efectivo, alertará sobre los cambios de orden interno o externo que se produzcan en los entornos económico, político, social, cultural y ambiental, y también avisará cuando se estén perdiendo las oportunidades clave o la implementación de un proyecto no sea efectiva. Entonces, se pueden hacer ajustes a los planes de acción, cambiar

¹⁶Miguel Padrón Lotti *et al.* “Guía para la elaboración del Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo”. Instituto de Planificación Física, La Habana, 2000.

¹⁷*Ibid.*, Nota 16.

prioridades o replantear completamente los objetivos estratégicos, a fin de asegurar que el plan mantenga su utilidad en el tiempo.

Monitorear y evaluar la implementación del plan requiere de un proceso de planificación, cuyo resultado es un plan de monitoreo, donde se tienen en cuenta los objetivos del PGOU y las medidas de desempeño, determinando qué se monitoreará, la información necesaria y los criterios de recopilación, y también se precisará quiénes participarán, cuándo monitorear o evaluar y la documentación a presentar.

Los ajustes y modificaciones deben producirse durante el proceso de planificación estratégica, y en todo momento en que surjan nuevas informaciones o se identifiquen nuevas prioridades para la dirección

o la acción. Y, por supuesto, es necesario hacer una revisión completa de la estrategia de manera periódica, es decir, entre los cinco y diez años.

c. Organización externa del proceso de gestión urbana.

Vinculada al proceso inversionista conducido por las diferentes instancias del Ministerio de Economía y Planificación (MEP), la gestión urbana contribuye a materializar las políticas económicas, sociales, culturales y ambientales, que son gestionadas por las diferentes instancias del gobierno provincial y municipal, las que aportan las especificidades locales a tener en cuenta tanto en las demandas no satisfechas como en la utilización de potenciales de todo tipo (figura 2).

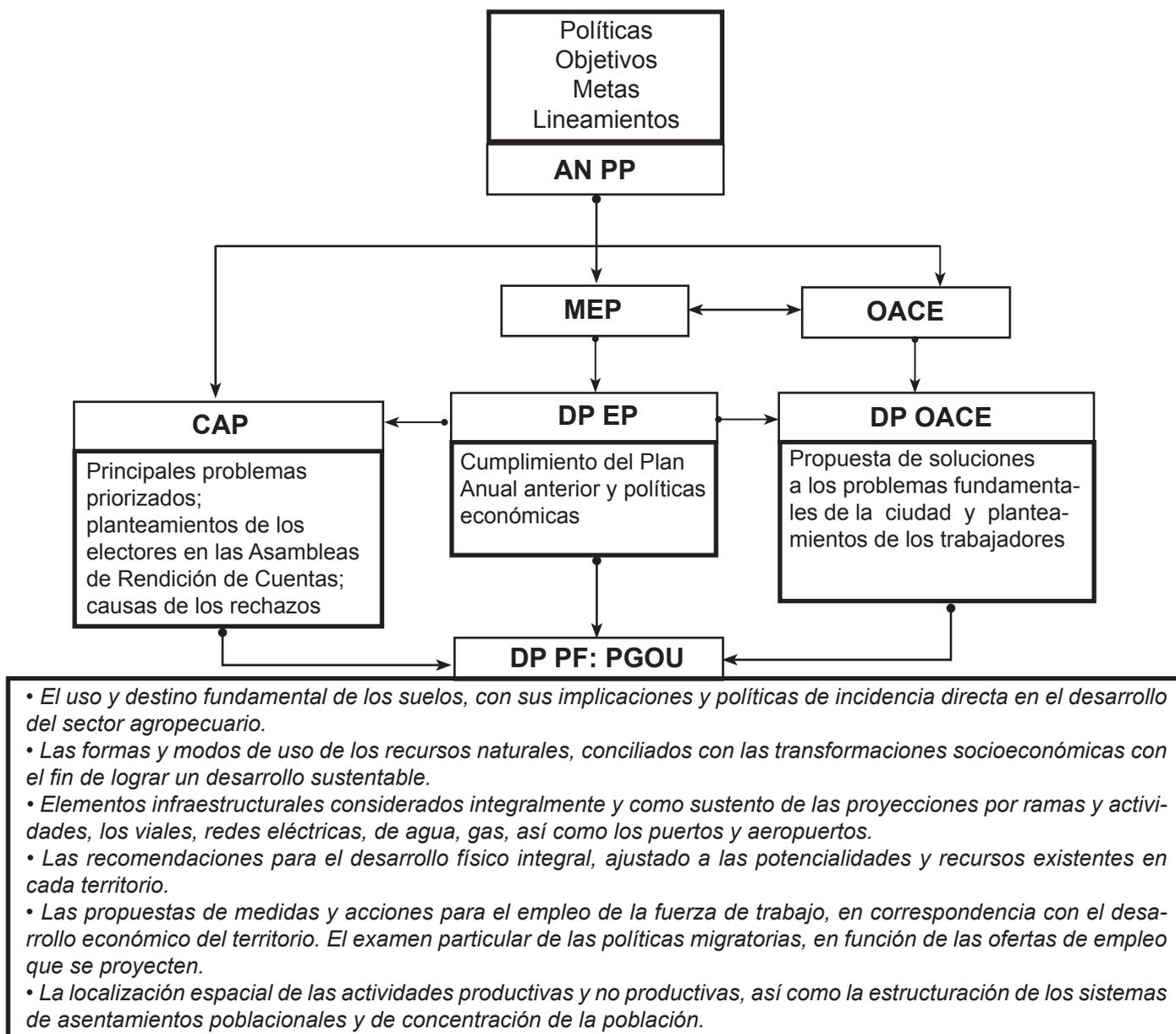


Figura 2. Organización del proceso de gestión urbana.

Las Direcciones de Economía y Planificación coordinan el proceso de conciliación de las inversiones, según el cumplimiento del plan anual anterior y las políticas económicas enunciadas para el período de análisis, de acuerdo con las disposiciones emanadas del Plan General en cuanto a:

- Uso y destino fundamental de los suelos, con sus implicaciones y políticas de incidencia directa en el desarrollo del sector agropecuario.
- Formas de uso de los recursos naturales conciliadas con las transformaciones socioeconómicas, con el fin de lograr un desarrollo sustentable.
- Elementos infraestructurales considerados integralmente y como sustento de las proyecciones por ramas y actividades: viales y redes eléctricas, de agua, gas, así como los puertos y aeropuertos.
- Recomendaciones para el desarrollo físico integral, ajustado a las potencialidades y recursos existentes en cada territorio.
- Propuestas de medidas y acciones para el empleo de la fuerza de trabajo, en correspondencia con el desarrollo económico del territorio; el examen particular de las políticas migratorias en función de las ofertas de empleo que se proyecten.
- Localización espacial de las actividades productivas y no productivas, así como la estructuración del Sistema de Asentamientos Poblacionales y de concentración de la población.

4. Nuevos retos de la gestión urbana.

En la III Sesión del Foro Urbano, celebrada en Vancouver en el 2006, la Universidad de Leuven (Bélgica) y ONU-Hábitat presentaron un trabajo conjunto,¹⁸ donde consideraban como los problemas urbanos actuales más críticos a nivel mundial:

- Conflictos creados por el hombre, en particular las guerras, que generan espacios de violencia y miedo.
- Desastres naturales: terremotos, tsunamis, huracanes, etcétera.
- Ocupación intensiva del suelo y la congestión que ello provoca.

- Proliferación de barrios insalubres, temporalidad permanente para más de mil millones de personas, la sexta parte de la población mundial y un tercio de la urbana.

- Modelos físicos de exclusión: barrios cerrados o condominios.
- Amenazas de contaminación en las ciudades industrializadas.

No son dificultades nuevas, pero cada vez se manifiestan con mayor intensidad y el planeamiento urbano debe hacerles frente asegurando el uso racional del suelo, ciudades más compactas e “inteligentes” para reducir el consumo de energía y el diseño de espacios más habitables. Ello sólo será viable si la gestión urbana logra, a nivel mundial, con un mayor compromiso político, que: las inversiones se hagan de forma eficaz; promocióne y facilite el desarrollo económico local; garantice la seguridad urbana mediante la prevención de la violencia, a través de mejorar las condiciones de vida de los grupos sociales más deprimidos; y reduzca la vulnerabilidad integrando en los planes la mitigación de riesgos y la adaptación a los efectos de los mismos.

En Cuba, aunque con sus particularidades, el planeamiento y la gestión urbana tienen que afrontar la mezcla de problemas propios pendientes y la solución a las condiciones económicas y sociales de desarrollo del país. Sin pretender agotar el tema y ni un listado ordenado por prioridades pueden mencionarse:

- Efectos del cambio climático.
- Incidencia del envejecimiento de la población.
- Cambios económicos: creación de empleos por cuenta propia, reorganización de la agricultura, reestructuración azucarera, desarrollo del turismo, entre otros.
- Promoción del desarrollo endógeno de municipios y ciudades.
- Magnitud del problema habitacional —incluyendo la urbanización — y su implementación.
- Crecimiento excesivo en área de las grandes ciudades.¹⁹

¹⁸World Urban Forum 3. Urban conflict resolution through planning and design. Networking Event-KU Leuven, Belgium & UN-Habitat, Kenya. Vancouver, Canadá, 23 June 2006.

¹⁹Las capitales provinciales en los últimos años, en promedio, duplicaron su población y triplicaron su área urbana, lo que causó una disminución de densidades, generó zonas con déficit de urbanización y diluyó el paisaje urbano.

- Balance apropiado entre nueva construcción, mantenimiento y reconstrucción.
- Necesidad de detener el deterioro urbano.
- Integración urbana,²⁰ incluyendo los nuevos centros de ciudad.
- Rehabilitación de las redes infraestructurales: acueducto, alcantarillado, viales, electricidad, telefonía y comunicaciones.
- Gestión integrada de los residuales sólidos.
- Movilidad de todo tipo, incluyendo la peatonal.
- Promoción, ejecución, uso y cuidado de los espacios públicos.

Como puede apreciarse, el listado es largo y ambicioso, pero son aspectos que no pueden obviarse en el logro de ciudades sostenibles, donde hay que alcanzar un balance dinámico entre los objetivos de desarrollo económico, ambiental y sociocultural, enmarcados en un sistema de planeamiento y gestión urbana característico de una profunda participación e inclusión de instituciones, expertos y ciudadanos.

No podemos olvidar que “...es necesario considerar que desde el punto de vista de la cotidianidad, la realización de los proyectos particulares de vida de personas y comunidades depende estrechamente de lo que ocurra en los entornos inmediatos. Si al ‘territorio’ le va bien, en el sentido de que sus potenciales se maximizan y sus externalidades negativas se minimizan, las probabilidades de que a las comunidades les vaya igualmente bien son mayores que si lo primero no ocurre”.²¹

“Las regiones urbanas ‘ganadoras’, según el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y la CEPAL, [tienen como] (...) características más sobresalientes: una adecuada y permanente optimización de la accesibilidad geográfica; un sistema de ciudades sin primacías extremas y, en cuanto a las infraestructuras llamadas ‘pesadas’, una infraestructura de comunicaciones de primera clase.

Todo ello se complementa con un tejido productivo, complejo y variado, bien dotado de pequeñas y medianas empresas con recursos humanos altamente calificados y con dotaciones importantes de la llamada ‘infraestructura de las comunicaciones livianas’. A lo anterior se suma una velocidad organizacional para tomar decisiones y la flexibilidad de las propias instituciones y empresas para adaptarse a los crecientes desafíos de la competitividad. En este sentido, aparece como fundamental la existencia de una ‘cultura regional o local’, productora de identidad y de particularismos posibles de transformarse en nichos comerciales”.²²

5. Experiencias cubanas de buena gestión urbana.

Por razones de espacio nos limitaremos a exponer dos experiencias exitosas de gestión urbana: el Centro Histórico de La Habana y la ciudad de Bayamo.

Centro Histórico de La Habana²³

Pionera en los avatares de la salvaguarda patrimonial y en la defensa de la identidad nacional, la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana fue fundada en 1938. Siempre estuvo estrechamente vinculada a todo proceso de protección del patrimonio tangible e intangible, transcurriendo por diversos escenarios políticos y socioeconómicos, y haciendo prevalecer su rol de vanguardia intelectual. Subordinada desde su creación al gobierno de la ciudad, pasa a depender directamente del Consejo de Estado a partir de 1993. Desde hace varios años, junto a un equipo de colaboradores, la institución ha impulsado y aplicado novedosos criterios de gestión.

Una vez declarado en 1978 el Centro Histórico de La Habana Monumento Nacional, en 1981 el Estado proveyó al territorio de recursos financieros centralizados, contemplados en el presupuesto económico quinquenal nacional. También determinó que fuera la Oficina del Historiador la coordinadora de los planes

²⁰Donde debe señalarse que la utilización de diferentes modelos de estructura urbana y tipología arquitectónica dificulta la integración.

²¹Ricardo Jordán. “El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe”, en revista *Planificación Física Cuba*, (1), La Habana, 2001, pp. 12-14.

²²*Ibid.*, Nota 21.

²³UNESCO/Oficina del Historiador de la Ciudad. *Una experiencia singular: valoraciones sobre el modelo de gestión integral de La Habana Vieja, Patrimonio de la Humanidad*. Ediciones Boloña, 2006.

quinquenales de restauración. Esta voluntad rehabilitadora hizo que, en 1982, el Centro Histórico de La Habana junto a su sistema de fortificaciones fueran reconocidos como Patrimonio Cultural de la Humanidad.

En la década de los noventa, bajo el escenario de la peor crisis económica que haya sufrido el país debido a la caída del Socialismo en los países de Europa del Este, el Estado cubano adoptó una decisión de vital importancia para la continuidad de la labor de rehabilitación: traspasar ya no los recursos, sino los instrumentos jurídicos y financieros a la Oficina del Historiador, de forma tal que se garantizara un desarrollo social y económicamente sostenible. Con la promulgación del Decreto-Ley No. 143 del Consejo de Estado, de octubre de 1993, se sientan las bases para que de una actividad subvencionada por el Estado central, la rehabilitación, se transforme en un proceso autofinanciado que incluso aporte una parte de las utilidades al presupuesto nacional.

En esta experiencia se han identificado seis premisas que garantizan una rehabilitación integral, sostenible y autofinanciada: voluntad y decisión de políticas al más alto nivel acompañando al proceso; reconocimiento de autoridad a una *entidad líder* única para coordinar la gestión de la rehabilitación: la Oficina del Historiador de la Ciudad; establecimiento de un fuero legal especial; facultad para planificar integralmente el territorio; traspaso del patrimonio inmobiliario en usufructo, y capacidad para desarrollar los mecanismos que garanticen una economía descentralizada.

El Decreto-Ley No. 143 le reconoce a la Oficina del Historiador las prerrogativas siguientes:

- Subordinación directa al Consejo de Estado.
- Personalidad jurídica.
- Capacidad de aplicación de política fiscal especial para la contribución a la rehabilitación.
- Creación de un sistema empresarial propio para la explotación del turismo y el sector terciario en general.
- Capacidad para planificar integralmente el desarrollo del territorio y gestionarlo.
- Ampliación de su estructura para garantizar toda la secuencia del proceso.

El Plan Maestro para la Revitalización Integral de La Habana Vieja sienta las pautas para la restauración, garantiza la continuidad de dicho proceso y la operatividad de la inversión, al tiempo que genera instrumentos de dirección eficientes que se recogen en el Plan Especial de Desarrollo Integral. Basa su cometido en la participación de todos los sujetos del patrimonio, o sea, ciudadanos y entidades con influencia en el territorio, a partir de la creación de espacios de concertación entre actores. Por eso, los planes elaborados con el consenso de los implicados constituyen verdaderas herramientas al servicio de las autoridades que deben ejecutarlos.

Conceptualmente, el modelo de gestión aplicado considera a la cultura como eje principal del desarrollo, y al ser humano, creador, portador y transmisor de patrones culturales, protagonista del proceso. A la visión sociocultural de la recuperación se le sumó un enfoque de rentabilidad económica.

En materia de desarrollo humano, se reconoce una importancia estratégica a la rehabilitación económica y social, estrechamente vinculada al rescate patrimonial. Entendidas las tres dimensiones con un enfoque integrador, se garantiza la implicación de los ciudadanos en el proceso. Bajo esta óptica, en la medida en que la economía local se reactiva genera nuevos empleos, mejoran las condiciones del hábitat y se reduce el perfil de marginalidad, para imponerse una dinámica de recuperación que actúa como efecto sinérgico y multiplicador de las inversiones, ensanchando las áreas recuperadas y aumentando los recursos a disposición del desarrollo.

La rehabilitación se estructura vinculando criterios de desarrollo y mecanismos de recuperación autofinanciada y de desarrollo cultural, considerados desde el Plan Especial de Desarrollo Integral, donde fueron establecidas cinco políticas fundamentales:

- Salvaguardar la identidad nacional a partir de la investigación, promoción y desarrollo de la cultura.
- Proteger el patrimonio heredado rehabilitando el territorio mediante un Plan Especial de Desarrollo Integral continuo y con fuerza legal. Este plan se concibe como una *carta de navegación*, una sumatoria de gestión participativa e instrumentos de planificación

que hagan eficiente la conducción del proceso en su integralidad.

- Evitar el desplazamiento de la población local protegiéndola del impacto de la terciarización y estableciendo adecuadas densidades y calidad de vida.
- Dotar el territorio de una infraestructura técnica y de servicios básicos que aseguren su funcionamiento en correspondencia con las necesidades contemporáneas.
- Lograr un desarrollo integral autofinanciado que haga recuperable y productiva la inversión en el patrimonio.

Para el desarrollo de este modelo, la Oficina del Historiador de la Ciudad posee recursos humanos especializados, y ha creado y consolidado una estructura organizativa con direcciones especializadas, departamentos y un sistema empresarial. Dicha Oficina tiene la capacidad de conducir el proceso desde la planificación integral estratégica, en su sentido ambientalista más amplio (economía-sociedad-territorio-hábitat), hasta la recuperación física de inmuebles y espacios urbanos, comprendida la organización y conducción del proceso inversionista que lo garantiza y la posibilidad de gestionar la cooperación internacional.

Asimismo, la Oficina cuenta con la capacidad para desarrollar un fuerte programa sociocultural y económico, en virtud de fomentar el desarrollo humano en su concepto más abarcador. Finalmente, se garantiza también la administración del sector turístico, inmobiliario y terciario para la captación de los recursos financieros.

Todas las entidades se orientan en 4 grupos que garantizan el cumplimiento y aplicación de las políticas establecidas en el Plan Especial de Desarrollo Integral, la proyección sociocultural, la obtención y administración de recursos financieros, y la rehabilitación física. La descentralización económica ha permitido la reinversión inmediata de estos recursos en un concepto de flujo de caja, lo que se ha revertido en la obtención de resultados muy visibles a corto plazo, manifestados en una recuperación urbanística y social y, por ende, en la generación de externalidades positivas que atraen más inversiones e intereses, con el correspondiente aumento de visitantes y demandantes de servicios.

La confiabilidad del propio proceso estimuló a la Banca Nacional, que ha facilitado créditos dirigidos a las obras de alto monto financiero, y al Estado, que ha aportado una importante contribución del presupuesto central.

Con un destino del 40% de los recursos presupuestados para obras sociales (viviendas, instituciones de salud y educacionales...), la aplicación de políticas de beneficio social y la rehabilitación de inmuebles destinados a servicios comunitarios de administración municipal, ha movilizado en el decenio (1993-2003) 16,1 millones de USD de la cooperación internacional, la cual —en un concepto de cofinanciamiento— ha hecho posible incrementar el número de inversiones con ese objetivo.

La gestión de la Oficina ha logrado la recuperación del 33% del área del Centro Histórico y ha quintuplicado la cantidad de obras realizadas en los períodos anteriores, con la consiguiente generación de empleos directos e indirectos. El esquema integrador adoptado, a partir del impulso de la economía local de carácter público, permite reinvertir en beneficios directos a la ciudadanía los recursos obtenidos de la explotación del turismo y otros sectores de la economía. Se puede afirmar que La Habana Vieja es un laboratorio donde se ensaya una nueva visión del manejo de áreas antiguas.

La generación de empleos y el apoyo a los sectores de la administración municipal, sumados a un programa de atención especializada a grupos vulnerables, junto a una programación cultural y recreativa de calidad, dan fe de la vocación social del proyecto. Los resultados prueban que el aplicar criterios empresariales a la explotación del turismo y del sector terciario no está reñido con un desarrollo humano sostenible, siempre y cuando se parta de la aplicación de políticas públicas de justicia social.

La obra ha sido valorada positivamente, en primer lugar, por la ciudadanía y la nación cubanas, según revelan investigaciones realizadas de la opinión pública, que aprecia los resultados. Igualmente ha tenido un alto grado de reconocimiento internacional, destacándose el recibido por parte del Sistema de las Naciones Unidas, especialmente de la UNESCO y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). De 2000 a 2003, la experiencia de la Oficina del Historiador obtuvo diez premios y distinciones

que le confirieron prestigiosas instituciones internacionales.

El tradicional valor de emporio cultural rescatado, dado por su indiscutible carácter de núcleo capitalino, hoy mantiene a La Habana Vieja en un lugar privilegiado por la ciudadanía y los visitantes; la apropiación de la ciudad, en primer lugar por sus habitantes, expresa el reconocimiento a la obra que se gesta para salvarla, y ello resulta el estímulo fundamental en el empeño de la Oficina del Historiador de la Ciudad.

Proyecto de Apoyo a la Agenda 21 de la ciudad de Bayamo²⁴

Otro de los ejemplos de buena gestión urbana es el Proyecto de Apoyo a la Agenda 21 de la ciudad de Bayamo, que se inició a principios del año 2002 y finalizó con su Taller de Evaluación e Institucionalización en enero de 2008.

Ha sido apoyado técnica y financieramente por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) en el marco del Programa para el Desarrollo Humano Local (PDHL/PNUD), gracias al apoyo financiero del Gobierno de Bélgica. El Instituto de Planificación Física (IPF) actuó como contraparte cubana y el Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica (MINVEC) participó en su carácter de punto focal de las actividades de cooperación al desarrollo en el país.

Bayamo es una ciudad intermedia cubana de 146 mil habitantes, con casi medio milenio de existencia. Fundada en 1513, está situada en la región oriental, a unos 800 kilómetros de la capital del país. En sus orígenes tuvo un rápido desarrollo favorecido por el comercio, pero posteriormente dicho desarrollo declinó por la pérdida de importancia de esta actividad, la ocurrencia de desastres naturales y el haber

sido escenario de importantes acciones armadas por la independencia del país (1868-1898). A inicios del siglo XX la ciudad contaba sólo con unos 4 mil habitantes y su crecimiento poblacional durante la primera mitad de esa centuria no fue significativo; en 1953 alcanzó unos 26 mil habitantes. Con posterioridad, diversos acontecimientos políticos, económicos y sociales dieron lugar a que la ciudad quintuplicara su población en menos de cincuenta años, con el consecuente incremento de su extensión y la aparición de demandas y dificultades urbano-ambientales aún no resueltas. Esta problemática, unida al interés de sus técnicos y gobernantes, la hizo acreedora de ser el proyecto piloto de este tipo en el país. Su experiencia fue replicada en otras tres ciudades cubanas: Cienfuegos, Santa Clara y Holguín, al demostrar que es factible, contando con un sostenido apoyo técnico y financiero, perfeccionar los enfoques, métodos y técnicas tradicionalmente empleados en el planeamiento y la gestión urbana en Cuba.

El objetivo fue “elevar la capacidad local para el planeamiento y la gestión sostenibles de la ciudad de Bayamo, de forma tal que redunde en beneficio de sus ciudadanos y de la calidad del ambiente urbano; todo ello debe alcanzarse mediante la investigación, la aplicación de métodos y herramientas apropiados, así como la ejecución de proyectos demostrativos”, para lo cual aplicó herramientas de gestión participativa, entre las que han sido particularmente significativas la Consulta Urbana²⁵ y su Pacto,²⁶ el Trabajo

²⁴Concepción Álvarez, Salvador Gomila y Frederic Saliez. “Mejorando la práctica del planeamiento urbano a través de la Agenda 21 Local: el Caso de la Agenda 21 de Bayamo”. Instituto de Planificación Física, La Habana, 2008. / Concepción Álvarez y Lesbia Zaldívar. “La Agenda 21 Local de Bayamo, Cuba: proceso y experiencias de trabajo”. Instituto de Planificación Física, La Habana, 2008.

²⁵La Consulta Urbana es un evento bien estructurado y de amplia participación que se realiza para determinar las prioridades, así como crear consenso y compromiso con los problemas urbanos y ambientales de la ciudad. En este encuentro se reúne, sensibiliza e involucra a un número importante de actores relacionados con los problemas identificados. Tiene como objetivo demostrar las posibilidades de utilizar mecanismos de diálogo intersectorial y fortalecer el compromiso de las autoridades locales con el proyecto.

²⁶El Pacto Urbano es el documento con el que finaliza la Consulta y en él se establece el compromiso de las autoridades locales y demás participantes para continuar el trabajo de la Agenda 21 en Bayamo. En este caso se firmó públicamente en la Plaza de la Revolución de la ciudad de Bayamo.

en Grupos²⁷ y los Proyectos Demostrativos,²⁸ ya que evidenciaron la utilidad que tiene la participación de un espectro amplio de actores en la gestión urbana.

Como principales resultados se han señalado:

- Aumento de la sensibilidad y la capacidad en lo relacionado con los temas urbano-ambientales de técnicos, autoridades locales y población.
- Capacitación de un importante grupo de personas de Bayamo que adquirieron nuevos saberes y habilidades.
- Divulgación sencilla y amena, pero no por ello menos rigurosa, de los principales problemas y potencialidades de la ciudad mediante el “Diagnóstico Urbano-Ambiental”.²⁹
- Consenso en cuanto a la priorización de temas³⁰ y acciones.
- Experiencias de trabajo integrado y mejoras en la coordinación mediante la participación institucional y ciudadana en la identificación de problemas, bús-

²⁷El Trabajo en Grupos es una forma de trabajo intersectorial y participativa. Aunque se realiza una prueba en el marco de la Consulta Urbana, los Grupos como tales quedan establecidos después de ésta, trabajan con una periodicidad que ellos mismos definen y cada uno se encarga de un tema específico. Su primer trabajo debe ser profundizar en los problemas, sobre todo en sus relaciones de causa y efecto, para obtener un “Árbol de Problemas” que permita mejorar la política y acciones del municipio en relación con el tema.

²⁸Los Proyectos Demostrativos se realizan con financiamiento del propio proyecto, para mostrar las ventajas del método de Trabajo en Grupos y la viabilidad de las soluciones propuestas. Deben ser de fácil implementación, con responsabilidad multi-sectorial y pequeña envergadura, pero con el necesario impacto y con posibilidades de replicación.

²⁹Es un documento de fácil comprensión que expresa el estado e interacciones entre las actividades de desarrollo urbano y la problemática ambiental. Contiene la mayor cantidad de información actualizada posible y se auxilia de cuadros, gráficos, mapas y fotos. Su elaboración permite la selección de temas prioritarios y evalúa para ello un conjunto de aspectos tales como: intersectorialidad, carácter demostrativo y replicable, bajo nivel de inversión, impacto en la población, coincidencia con las prioridades de las autoridades locales, etcétera.

³⁰En Bayamo se identificaron cuatro temas de prioridad: 1) degradación del río Bayamo; 2) deficiencias en el sistema de manejo de los desechos sólidos; 3) insuficiencia de transporte urbano y 4) déficit de espacios públicos y centros a nivel de barrio.

queda de soluciones, toma de decisiones e implementación.

- Cambios de enfoque de problema a proyecto.³¹
- Impactos en la población en cuanto a: mejora en las condiciones y el uso del río incrementando también el sentido de identidad y pertenencia; mejora en la movilidad de las personas y disminución de los accidentes de tránsito; ciudad más limpia, con mejor imagen, habitantes más saludables mediante medidas organizativas e inversiones modestas, lo que enalteció el trabajo de las personas relacionadas con la higiene comunal.
- Movilización de recursos adicionales de casi dos veces y media lo financiado por el proyecto, logrando mejora en la coordinación de acciones de la cooperación internacional.

Sin embargo, no todos los resultados fueron satisfactorios. Aunque se trabajó en 22 proyectos demostrativos, la mayoría no fueron ejecutados con la eficiencia requerida, por lo que se redujeron los impactos; no se logró contar con un sistema de información compartida que contribuyera a mejorar la toma de decisiones; no se trabajó en el tema escogido de los espacios públicos, aunque esta problemática se incorporó en los grupos de río y movilidad urbana; no hubo estabilidad en el equipo de trabajo, lo que limitó la asimilación de las técnicas y la continuidad; faltó concluir las estrategias en algunos temas y el trabajo

³¹Por ejemplo, la conceptualización del río Bayamo como un proyecto y no como problema se considera el cambio de enfoque más importante alcanzado en este proyecto. La perspectiva de combinar en las orillas del río actividades recreativas, productivas y comerciales posibilitó integrar un considerable número de pequeñas iniciativas existentes. Varios años de trabajo demostraron la conveniencia de contar con una Estrategia de Desarrollo del Parque Río Bayamo como eje de la recuperación ambiental de la ciudad. Esta estrategia fue aprobada por el Consejo de la Administración Municipal e incluye la creación de un Grupo de Planeamiento y Gestión del Río Bayamo, subordinado al gobierno local. Adicionalmente, todos los actores incrementaron sus conocimientos y su progresiva comprensión de que la contaminación del río debía ser tratada a través de una evaluación integral del ecosistema. Los directivos del planeamiento y otros especialistas aprendieron a diseñar y evaluar diferentes soluciones técnicas antes de proponer al gobierno decisiones de largo plazo.

de generalización se ha limitado a replicar la consulta urbana.

No obstante, el balance es favorable. La Agenda 21 de Bayamo ha coadyuvado a introducir nuevos enfoques en el planeamiento y la gestión sobre los que hay que continuar trabajando. A ese fin se indica la necesidad de: aumentar, mejorar, actualizar, informatizar y socializar la información disponible, para lo cual se cuenta con las herramientas y el equipo necesario; intensificar la participación de los actores clave, motivándolos cada día más; emplear técnicas que permitan una más eficiente utilización de los recursos; analizar la posibilidad y conveniencia de trabajar en nuevos temas, así como continuar el proceso de fortalecer y consolidar las capacidades locales.

Se reafirma que la incorporación de nuevas ideas, así como el cambio en las formas de pensar y actuar son procesos que requieren de tiempo, capacitación y estimulación para la progresiva obtención de resultados alentadores. La ciudad de Bayamo, sus autoridades, funcionarios, especialistas y población han ido asimilando e incorporando a su trabajo las experien-

cias que consideran exitosas en el continuo proceso de perfeccionar el planeamiento y la gestión urbana.

Debe destacarse que el trabajo sobre el río Bayamo, conducido en el marco de este proyecto, fue seleccionado ganador del Premio Internacional Dubai/2008 como una de las Buenas Prácticas de ONU-Hábitat, premio que se otorga a las iniciativas exitosas que producen un impacto palpable y tangible al mejorar la calidad de vida de las personas; son el resultado de un efectivo trabajo en conjunto entre los sectores público, privado y cívico de la sociedad, y son sostenibles en los diferentes campos: social, cultural, económico y ambiental.

Resumiendo, la gestión urbana, enfocada en términos de sostenibilidad, es un proceso de concertación de actores e intereses públicos y privados para la transformación de las ciudades, y requiere de la participación ciudadana, un gobierno eficiente e instituciones comprometidas. Son precisamente estos aspectos el propósito del presente tema. ●

Bibliografía

- Álvarez, Concepción, Salvador Gomila y Frederic Saliez. “Mejorando la práctica del planeamiento urbano a través de la Agenda 21 Local: el Caso de la Agenda 21 de Bayamo”. Instituto de Planificación Física, La Habana, 2008.
- Álvarez, Concepción y Lesbia Zaldívar. “La Agenda 21 Local de Bayamo, Cuba: proceso y experiencias de trabajo”. Instituto de Planificación Física, La Habana, 2008.
- Álvarez, Ramón. “Estructura legal del territorio”, en *Plan de Desarrollo Integral de La Habana Vieja* (Avance). Dirección de Plan Maestro, Oficina del Historiador de la Ciudad, La Habana, noviembre de 1998.
- Bosio, María Graciela *et al.* *Hábitat, derechos y políticas*. Asociación de Vivienda Económica y Centro Experimental de Vivienda Económica. Córdoba, Argentina, 2004.
- Boyle Torrey, Bárbara. “La urbanización: una fuerza ambiental considerable”, 2004. Tomado de la Web: www.pbr.org.
- Canut Cedeño, Luis Vicente. “Parque Río Bayamo, cultura, identidad y desarrollo ambiental”. Ponencia presentada en II Forum Nacional Ramal del Sistema de la Planificación Física, 27 y 28 de noviembre de 2010.
- Castells, Manuel y Jordi Borja. *Lo local y lo global, la gestión de las ciudades en la era de la información*. [s. Ed.], [s. l.], 1992.
- Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH). Informe Mundial de Asentamientos Humanos, Universidad de Oxford, 1996.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). “Proyecto de gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina y el Caribe”. <http://www.eclac.org/dmaah/gucif.htm>. Consultado en línea el 21 de octubre de 2008.

- 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.
- . “Ciudad y territorio: cuatro décadas de planeamiento y gestión en Cuba”, en revista *Planificación Física Cuba*, (6), La Habana, 2003.
- Dourejeani, Axel. *Manual para llevar a cabo el desarrollo sustentable*. CEPAL, 2000. Documento en pdf.
- Duverger Johnston, Irina. “Evaluación del vínculo del Plan General de Ordenamiento Urbano con el Plan de la Economía y la Estrategia de Gobierno”. Dirección de Urbanismo, Instituto de Planificación Física, La Habana, julio de 2009.
- García Rabelo, Margarita *et al.* *Las teorías acerca del subdesarrollo y el desarrollo: una visión crítica*. Editorial Félix Varela, La Habana, 2006.
- ICOMOS. “Carta de ENAME para la interpretación de lugares pertenecientes al Patrimonio Cultural”. Carta de ENAME. Borrador 2, 22 de abril de 2004, en Pedro Moré, comp. *Técnicas de interpretación del Patrimonio Cultural*. Documento digital.
- Instituto de Planificación Física-JUCEPLAN. PCS 210: Perfeccionamiento del Sistema de Asentamientos Poblacionales. La Habana, 1991.
- Jordán, Ricardo. “El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe”, en revista *Planificación Física Cuba*, (1), La Habana, 2001.
- Llambí Insua, Luis y Edelmira Pérez Correa. “Nuevas ruralidades y viejos campesinismos. Agenda para una nueva sociología rural latinoamericana”, en *Cuadernos de desarrollo rural*, julio-diciembre, (059), Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia, 2007.
- Ministerio de Economía y Planificación. “Metodología para la elaboración del Plan de la Economía 2010”. Documento digital.
- Morejón, Blanca. “Población y su interrelación con el desarrollo sostenible”. [s. Ed.], [s. l.], 2007.
- ONU. Mensaje del Secretario General de las Naciones Unidas en ocasión del Día Mundial del Hábitat, 2 de octubre de 2006.
- . Mensaje de la Señora Anna Tibaijuka, Directora Ejecutiva de ONU-Hábitat, con motivo del Día Internacional del Hábitat 2006.
- ONU-Hábitat. Digital library on human settlements and urbanizations. Version 1.0, Greenstone Software_standart version. [s. Ed.], [s. l.], [s. a.].
- . *Herramientas para una gestión urbana participativa*. Colección de manuales. Ediciones SUR, Santiago de Chile, 2002.
- . *Planning sustainable cities: policy directions. Global report on Human Settlements 2009*. Abridged Edition. United Nations Human Settlements Programme. UN-Habitat, London, 2009.
- ONU-HÁBITAT/ROLAC. “Planificación estratégica para el desarrollo económico local. Una guía de recursos para los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil”. [s. l.], [s. a.].
- Padrón Lotti, Miguel *et al.* “Guía para la elaboración del Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo”. Instituto de Planificación Física, La Habana, 2000.
- Prado Pérez, Elisa. “Turismo cultural: un segmento turístico en expansión”. Documento en pdf, en Pedro Moré, comp. *Técnicas de interpretación del Patrimonio Cultural*. Documento digital.
- Rodríguez Alomá, Patricia. “El Centro Histórico de La Habana: un modelo de gestión pública”, en revista *Planificación Física Cuba*, (4), La Habana, 2002.
- UNESCO/Oficina del Historiador de la Ciudad. *Una experiencia singular: valoraciones sobre el modelo de gestión integral de La Habana Vieja, Patrimonio de la Humanidad*. Ediciones Boloña, 2006.
- United Nations Centre for Human Settlements (Habitat). *The Istanbul Declaration and The Habitat Agenda*, United Nations. Nairobi, 1997.
- World Urban Forum 3. Urban conflict resolution through planning and design. Networking Event-KU Leuven, Belgium & UN-Habitat, Kenya. Vancouver, Canadá, 23 June 2006.

Ordenanzas de construcción y regulaciones urbanas

Ibis María Menéndez-Cuesta González
Instituto de Planificación Física

Introducción

En la Cumbre “Hábitat II” celebrada en 1996 en Estambul, Turquía, ya el siglo XXI había sido denominado “siglo de las ciudades” y antes de que iniciara, el 50% de la población era urbana. El desarrollo urbano está siendo tan vertiginoso que requiere de una correcta regulación, de lo contrario, los recursos naturales que posee el planeta no serán suficientes para afrontarlo. Es el momento de “coadyuvar a una mayor comprensión sobre la importancia de las regulaciones y normativas urbanas, el fomento de una cultura urbana y la protección del medio ambiente en las ciudades”.¹ Esto demandará un empleo eficiente de recursos naturales, un uso racional del suelo urbano y la preservación del medio ambiente y de las muestras más relevantes del patrimonio urbano-arquitectónico y natural.

La vinculación entre las urbanizaciones y las regulaciones comenzó casi desde el inicio de la civilización, como hechos prácticos a partir de la propia configuración y delimitación del asentamiento y la separación establecida entre los

inmuebles de carácter privado y los de uso público o comunal, y ha evolucionado hasta nuestros días.

Términos y definiciones

Según el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE), regulación es la acción y efecto de regular, es decir, es la acción y efecto de determinar las reglas o normas a que debe ajustarse alguien o algo. Como normas se entienden aquellas reglas que se deben seguir o a las que se deben ajustar las conductas, tareas y actividades; y como reglas aquello que ha de cumplirse por estar así convenido por una colectividad; el estatuto, constitución o modo de ejecutar algo, y en las ciencias o artes, es un precepto, principio o máxima.

Las regulaciones del ordenamiento territorial y el urbanismo son el conjunto de disposiciones jurídico-administrativas de carácter territorial, urbano y arquitectónico, cuyos fines fundamentales son los de orientar la acción constructiva estatal o ciudadana y la preservación de los valores históricos, arquitectónicos, urbanísticos, paisajísticos y ambientales, así como la imagen urbana que caracteriza a nuestros pueblos y ciudades. Tienen como base el Plan General de Ordenamiento Te-

ritorial y Urbano (PGOTU) de la ciudad o poblado urbano y constituyen un instrumento capaz de implementar el planeamiento a todas las escalas y controlar los procesos de transformación y preservación físico-espacial del territorio. Ambos instrumentos desempeñan un importantísimo papel, al ser los encargados de lograr la estructura e imagen de la ciudad deseada.

Las regulaciones urbanas “...han de ser especialmente claras y comprensibles, pero también completas, teniendo que prever todos los casos que puedan presentarse. Han de garantizar la ordenación, pero también han de permitir que la arquitectura edificatoria aporte sus valores a la ciudad”.² “Lo que se precisa es que sepamos incorporar a nuestras ordenanzas algo de la elasticidad que caracteriza a las limitaciones naturales, de forma que, aunque la altura de la edificación, por poner un ejemplo, se determine tan estrictamente como hasta ahora, se admita un ligero ‘tira y afloja’, la posibilidad de encontrar un término medio entre una postura y la otra; siendo así, desaparecerá la rígida forma que

¹José Manuel Fernández Núñez. “Ciudades y regulaciones urbanas”. Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital. La Habana, 2002, p. 7.

²Juli Esteban i Noguera. *Elementos de ordenación urbana*. Ed. Col·legi Oficial d'Arquitectes de Catalunya, 1981, p. 117.

resulta de la arbitrariedad de las presentes normas”³

“Otros de sus fines primordiales son los de reprimir las infracciones constructivas y urbanísticas; garantizar un estricto control del uso de suelo, un mejor desempeño de la disciplina urbanística y un objetivo principalmente educativo: el fomento y promoción de la cultura urbana a que se aspira”⁴

En nuestro país son aprobadas por los Consejos de la Administración Municipal (CAM) y ratificadas por las Asambleas Municipales del Poder Popular, y se promulgan preferentemente por períodos de cinco años de vigencia, lo que permite su revisión y ajustes periódicos, y su adecuación a las transformaciones lógicas de la vida, ya sea por la aparición de nuevos procesos y actores o por la propia dinámica que implica el desarrollo. Hay que tener en cuenta que los ajustes a las regulaciones urbanas estarán estrechamente vinculados a los que se realicen a los planes de ordenamiento territorial y urbanismo, de ahí la determinación de su período de vigencia, a no ser que situaciones extremas o extraordinarias de diversa índole motiven su revisión antes de la fecha propuesta.

³Sir Raymond Unwin. “La práctica del urbanismo. Una introducción al arte de proyectar ciudades y barrios”, en *De las ordenanzas de edificación*. Editorial Gustavo Gilí, S. A., Barcelona, 1984.

⁴José Manuel Fernández Núñez. “Aspectos metodológicos y prácticos de las regulaciones urbanas municipales. Sistema de regulaciones y legislación urbana”. Grupo de Legislación Urbana, Departamento Plan General, Dirección Provincial de Planificación Física de Ciudad de La Habana, 1991, p. 4.

Su contenido está directamente relacionado con los usos, estructura y morfología propuestos por el plan, y se abordarán diferentes grados de detalle (general, urbanístico, arquitectónico y constructivo) de acuerdo con los requerimientos, niveles y escalas del planeamiento en cuestión (general, parcial y de detalle). Se regulará lo existente y lo propuesto para todas las áreas urbanizadas (edificadas, no edificables, de actuación convenida y de urbanización progresiva), urbanizables (de uso inmediato y de reserva) y las no urbanizables, dentro de un horizonte que abarque el corto, mediano y largo plazo.

Las regulaciones para el ordenamiento territorial y el urbanismo dejarán bien definido el modelo de ciudad, asentamiento o territorio que deseamos preservar o pretendemos alcanzar, siempre partiendo de los modelos de desarrollo y las líneas estratégicas que establecen los PGOTU.

Surgimiento y evolución histórica

Desde los albores de la civilización y los primeros asentamientos humanos hasta el siglo XXI ha existido una vinculación entre las regulaciones y normativas de ordenamiento urbano y las ciudades. A continuación una síntesis de cómo surgieron y han evolucionado hasta nuestros días.

Civilizaciones antiguas

■ Edad antigua

En esta etapa las regulaciones y normativas no eran escritas, eran hechos prácticos y aceptados por todos.

La ciudad neolítica de Catal-Huyuk, edificada unos 7 mil años a.n.e. en la actual Turquía, fue uno de los asentamientos considerado como poblado o ciudad más antigua y mejor conservada de que se tienen noticias, quizás planeada desde sus inicios con una estructura bien definida. Las actividades comunales se hacían en plataformas en las cubiertas de las edificaciones, en áreas de uso colectivo, al centro del conjunto y separadas de las viviendas. Ésta, quizás, es la primera o más antigua manifestación conocida de regulaciones urbanas, en cuanto a alineaciones entre edificaciones (normas de división y separación entre inmuebles individuales de un asentamiento humano del período neolítico).

Las viviendas estaban agrupadas y unidas entre sí, sin ventanas o puertas y con pequeñas entradas a través de los techos o las cubiertas de las edificaciones. Constituye también un ejemplo de agricultura organizada, con canales de irrigación para las plantaciones agrícolas en los alrededores del poblado.⁵

■ Mesopotamia

Los sumerios está considerada una de las civilizaciones más antiguas de la humanidad, surgió aproximadamente hace unos 5 mil años en Mesopotamia. Este es el nombre que se le dio en la antigüedad a la región situada entre los ríos Tigris y Éufrates; en la actualidad, en ese espacio geográfico se encuentran Irak y gran parte de Irán y Siria. Allí surgieron las pri-

⁵*Ídem* a nota 1.

meras ciudades de la historia, por lo que se considera la cuna de la civilización.

Estas ciudades sumerias surgieron entre los años 3000 y 2800 a.n.e., muchas de ellas previamente diseñadas a partir de normativas escritas. Calles deliberadamente trazadas muy estrechas, que sólo permitían el paso de un hombre y su bestia; en los cruces de calles las secciones eran más amplias para permitir los giros hacia uno u otro lado, siempre a partir de un sistema de cuadrículas con manzanas ortogonales.

Los primeros asentamientos fortificados y canales mesopotámicos se construyeron hace aproximadamente 8 mil años. Esos asentamientos se convirtieron en ciudades hace unos 5 mil años, es decir, en torno al año 3000 a.n.e.

Las normativas que rigieron el surgimiento y desarrollo de estas primeras ciudades se escribieron en tablillas de barro. Entre estas ciudades se pueden mencionar: Erdú, Erec, Lagash, Kish y Ur. Ya en esta época aparece la presencia de un centro, en el que se construían los templos o zigurat.

Muchos siglos después del inicio de las civilizaciones sumerias se desarrolló la más importante ciudad capital, no sólo del imperio mesopotámico, sino del mundo antiguo, Babilonia. Hammurabi fue uno de los reyes más famosos de Babilonia durante el siglo XVIII a.n.e. A él se debe el primer código de la historia, y tal vez el más completo y complejo cuerpo de normas jurídicas de esa época. Las distintas leyes del Código de Hammurabi fueron grabadas en una piedra de basalto. La parte superior en la imagen muestra a Shamash, el Dios del Sol, entregando a Hammurabi un báculo y un anillo, símbolos del poder para administrar justicia.

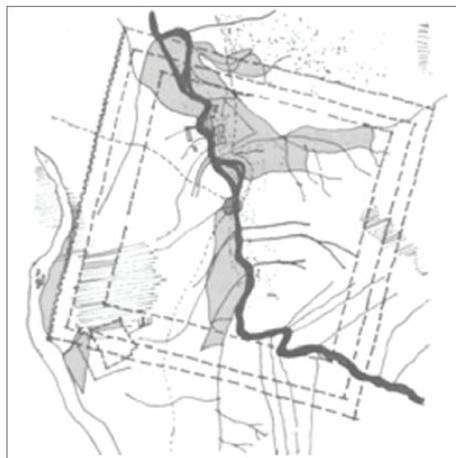
No es casual que en dicho código, el primero conocido de su tipo en los albores de la civilización y que aún se conserva casi intacto, se estableció una de las primeras disposiciones jurídicas sobre los arrendamientos de inmuebles urbanos. En su artículo 65-b) se expresa: "...si un arrendatario de casa ha pagado al propietario el dinero del alquiler completo del año, y si el propietario, antes de expirar el plazo, manda salir al arrendatario por-



Jardines colgantes de Babilonia. Grabado de Maarten van Heemsberck.



Ruinas de Babilonia.



Ciudad mesopotámica: Babilonia.



Giraudon/Bridgeman Art Library, London/New York

Código Hammurabi.

que el arrendatario ha salido de la casa antes que los días del arrendamiento hubiesen transcurrido, el propietario le devolverá... según el dinero que el arrendatario le había dado...”

De igual forma, en este código se estableció la primera ordenanza de construcción urbana que señala así: “...si por negligencia o impericia se desplomase una vivienda y si por causa de ello resultasen lesionados o muertos sus moradores, será sancionado con la pena de muerte su arquitecto o constructor...”

■ Egipto

Se considera a los egipcios una de las más antiguas civilizaciones y entre las primeras en planificar la ciudad a partir de la zonificación de usos urbanos. Con la unificación de los reinos del Bajo y Alto



Gran Esfinge de Gizah.

Egipto se desarrolló una de sus principales ciudades y capital, la ciudad de Menfis, en el Bajo Nilo. Son internacionalmente conocidas Tebas y Menfis por las famosas pirámides y los grandes centros ceremoniales y religiosos urbanos.

Egipto tuvo otras ciudades muy importantes, donde se manifestaron principios establecidos por normas jurídicas dictadas por los reyes y faraones, y surgidas por en-



Vista desde el Nilo de la antigua ciudad de Tebas.



Pirámides de Egipto.

cargo de éstos. Uno de los ejemplos más representativos de asentamiento planificado es la ciudad al este de la pirámide de la reina Khent Khaves, establecida hacia el año 2900 a.n.e. Fue proyectada como un verdadero conjunto unitario, con un esquema bien concebido de secciones modulares repetitivas y alineadas con calles perfectamente identificables. Sus calles se cortaban en intervalos iguales y regulares, y el conjunto estaba dividido en agrupaciones de edificaciones.

Otro caso muy conocido de evidencias de aplicación del or-



Gran Templo de Abidos.

denamiento urbano es la ciudad de Sahún, fundada por orden del faraón Sesostris entre 1897 y 1879 a.n.e., en la que se dispuso la segregación de usos y clases. Además de la residencia real se construyó la vivienda de los escribas y oficinistas, los obreros y los artesanos. El edificio real contaba con unas 70 habitaciones y el resto de los edificios de la ciudad de 2 a 9 habitaciones o locales por inmueble.

Sin embargo, el ejemplo más fehaciente es la ciudad de Tell-al-Amarna, fundada por mandato de Aknaton (nombre que asumió el rey transformador Amenofis IV) entre los años 1372 y 1350 a.n.e. Diseñada como un gran conjunto para diferentes clases sociales y dividida en dos partes claramente diferenciadas: al oeste las clases más altas (las residencias reales y de los funcionarios, los almacenes y tiendas) y al este las bajas con los toscos alojamientos de los trabajadores y esclavos, de muy pequeñas dimensiones.



Templo en Luxor.

■ Imperio Hitita

El imperio Hitita, otra de las civilizaciones antiguas de la humanidad, se desarrolla en Asia Menor alrededor del año 2000 a.n.e., en el territorio denominado entonces

Anatolia, hoy parte de Turquía. Las ciudades se edificaron conformando un conjunto de pequeñas ciudades estado y basadas en los



Ubicación geográfica, imperio Hitita. propios principios hititas.

Se desarrolló la arquitectura, la escultura, las artes plásticas y la escritura sobre la base de unos siete idiomas (la mayoría de ellos aún desconocidos), sobre estelas y tablillas de arcilla, donde plasmaron las crónicas, los tratados y las leyes sobre su estructura socioeconómica, así como algunos datos sobre la fundación de dichos asentamientos y la estructura que debían poseer. Su ciudad capital fue Jattusha (Hatusa).



Escritura en tablillas de arcilla.

■ Fenicios

Otra de las más antiguas civilizaciones fueron los fenicios, establecidos entre el Asia Menor y el Medio Oriente, en la costa oriental del Mar Mediterráneo, junto a los montes del Líbano, entre los siglos XII y VIII a.n.e. Su mayor esplendor fue entre los siglos X y VIII a.n.e., cuando pasaron de poblados de pescadores a ciudades comerciales, que además exportaban sus productos. Dentro del conjunto de las pequeñas ciudades-estado, las principales fueron Sidón y Tiro. La ciudad de Tiro, considerada la capital de Fenicia, en la costa del



Ruinas de la ciudad de Biblos.

Mediterráneo, parece que fue diseñada de forma expresa con todo un sistema de murallas y por orden de los reyes. En el siglo II a.n.e. se destaca la ciudad fenicia Biblos, como un importante puerto marítimo y ejemplo de urbanismo de esta civilización.

■ Hebreos

La civilización de los hebreos, por su parte, desarrolló un verdadero sistema de ciudades-estado. Alrededor de los años 900 a.n.e., en las antiguas tierras de Canaán, se establecieron las tribus semitas y hebreas, y se fundaron los reinos

de Judea e Israel. Estas comunidades tenían un conjunto de 30 aldeas y poblados pequeños, algunos amurallados, que junto a su rey constituían un conjunto de ciudades-estado. Entre las más populosas se encuentra Azor, y siglos más tarde se incorpora Jerusalén, proclamada como la principal ciudad amurallada para el pueblo hebreo, destruida en el año 587 a.n.e.

La Biblia, documento histórico con normas religiosas, morales, filosóficas y jurídicas, podría ser considerada como uno de los primeros conjuntos de leyes y normativas sobre el ordenamiento urbano. Pero también constituye uno de los documentos más antiguos del Derecho.

En el libro *Números*, capítulo 5, versículos del 1 al 8, se señalaba que los campos de pastoreo tendrían que estar a no menos de 450 metros fuera de las murallas de las ciudades.

Por su parte, en el libro *Deuteronomio*, capítulo 22, versículo 8, bajo el título “Leyes diversas”, se establecía que: “...Cuando alguno de ustedes construyan una casa nueva, deberá poner un muro de protección alrededor de la azotea; así evitará que su familia sea culpable de una muerte en caso de que alguien se caiga de la casa...”



Ciudad de Jerusalén.

En el libro *Ezequiel*, capítulo 48, versículos del 30 al 34, bajo el título “Las puertas de Jeru-



Monte Sión de Jerusalén. Colina en la parte oriental de la antigua Jerusalén, conocida como la “colina sagrada” de Dios. Fue el centro político y cultural de los hebreos.

salén” se especificaba: “...La ciudad estará rodeada de una muralla, que medirá 2 250 metros por cada uno de sus cuatro lados. En cada lado de la muralla habrá tres puertas, cada una dedicada a una de las tribus de Israel (...) La muralla medirá en total 9 mil metros de largo, y el nombre de la ciudad será en adelante ‘El Señor está aquí’...”

■ Imperio Persa

Entre los años 550-529 a.n.e. el rey Ciro reunió bajo su mando a todas las tribus que habitaban la meseta irania. Conquistó la gran ciudad de Babilonia y más tarde el imperio Egipto, y así creó el gran imperio Persa. Posteriormente el rey Darío I Gilaspio fundó la nueva capital imperial: Persépolis.



Ruinas del palacio de Darío I, uno de los reyes de Persia durante la dinastía Aqueménida (550-330 a.n.e.).

Para su edificación se trajo a los mejores constructores de la época, procedentes de Babilonia, Egipto y Fenicia. La ciudad fue planificada, diseñada y construida bajo las estrictas directrices de su emperador, con un trazado organizado y rodeada de murallas. En su interior se localizaba el magnífico palacio con miles de sirvientes, templos y otras edificaciones de gran lujo. Fue conquistada en el año 330 a.n.e. por los griegos y más tarde destruida, pero aún se conservan las ruinas de tan fastuosa ciudad.



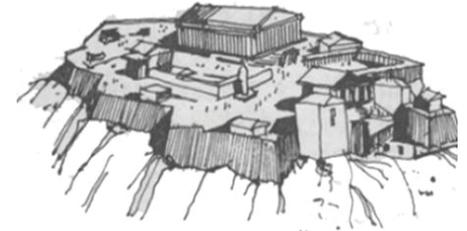
Restos arqueológicos de la ciudad Persépolis.

Ciudades-estado y primeras ordenanzas urbanas

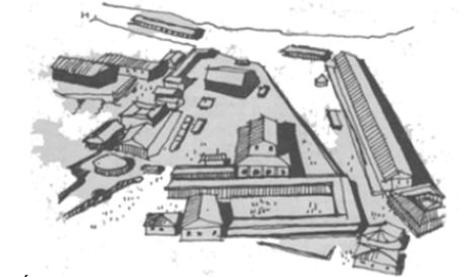
■ Ciudades-estado en Grecia

Los primeros asentamientos se estima fueron edificados por el año 2500 a.n.e.: Thermi, Poliokni, Lerna, Korakov, etcétera, los que

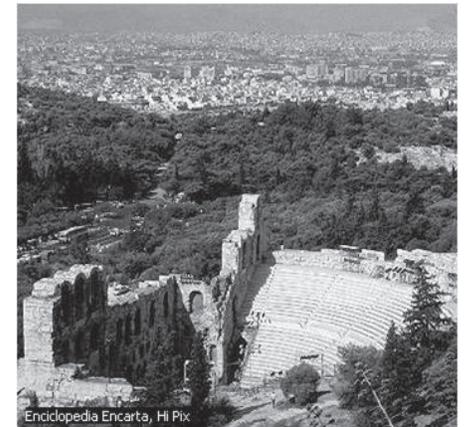
fueron creciendo y años más tarde ya contaban con poblaciones de alrededor de 10 mil habitantes. Para el siglo V a.n.e. la ciudad de Atenas alcanzaba unos 300 mil habitantes.



Acrópolis de Atenas.



Ágora vista desde la acrópolis de Atenas.



Atenas antigua en primer plano, al fondo la ciudad moderna.

Para el año 594 a.n.e., Solón, el Arconte de Grecia, dispuso la fijación de límites precisos a la propiedad individual de los inmuebles y prohibió poseer tierras que excediesen esos límites para evitar el acaparamiento, lo que repercutió en la delimitación de los inmuebles rurales y urbanos, y en la estructura de las ciudades.

Se conoció de las ventajas del uso de los portales, cuya experien-

cia acumulada condicionó años más tarde formas constructivas y el establecimiento de las avenidas públicas y los centros urbanos con la mezcla de funciones religiosas, deportivas, culturales y administrativas en el ágora y la acrópolis.

Las ciudades griegas se desarrollaron en dos períodos o etapas: las no planificadas, entre las que resalta Atenas, y las planificadas, sobre la base del método que se ha adjudicado a Hipodamo de Mileto. Estas normativas, conocidas hoy como las Ordenanzas de Hipodamo, concebían además de los aspectos constructivos y de delimitación de funciones urbanas, la estructura de la ciudad en forma de cuadrículas (en oposición al sistema radio-concéntrico empleado en Atenas y las más antiguas ciudades griegas).

Estas cuadrículas estaban orientadas hacia los puntos cardinales, lo que favorecía el régimen de brisas y la disminución de irradiación solar; de ahí que estas ciudades se convirtieran en más higiénicas y favorables para la salud humana, en contraposición al sistema radio-concéntrico, que otorgaba ventajas desde el punto de vista militar por hacer las ciudades menos



Reticula modular hipodámica impuesta al paisaje natural, aproximadamente año 470 a.n.e.



Faro de Alejandría. Grabado de Maarten van Heemsberck.



Coloso de Rodas. Grabado de Maarten van Heemsberck.

vulnerables para su defensa, como lo eran las ciudades antiguas.

Las observaciones de Hipodamo pasaron posteriormente a ser verdaderas ordenanzas obligatorias, bajo las que se construyeron muchas ciudades griegas: Pireo (479 a.n.e.), Turio (443 a.n.e.),

Rodas (408 a.n.e.), Mileto (407 a.n.e.) y Alejandría (332 a.n.e.). Rodas y Alejandría fueron las más famosas, entre otras causas, por encontrarse en ellas algunas de las maravillas del mundo antiguo: el Coloso de Rodas y el Faro de Alejandría, ambas obras desaparecidas por fuertes terremotos.

La ciudad de Alejandría fue una de las más importantes del Mediterráneo, planificada con una perfecta estructura urbana en cuadrícula, con su puerto, su famosa biblioteca —la mayor del mundo en su época—, grandes palacios, jardines, estadios y otras construcciones.

■ Ciudades-estado en Roma

Las ciudades romanas ya mostraban un alto nivel de ordenamiento urbano. Algunos conceptos que hoy tienen gran actualidad en el desempeño del derecho en la legislación urbana fueron definidos en el Derecho romano, entre los siglos V a.n.e. y VII d.n.e. (embrión del Derecho moderno y la legislación actual en la mayoría de los países de América Latina).



Biblioteca de Alejandría.



Ciudad romana.

La Ley de las Doce Tablas, redactadas entre los años 451-450 a.n.e., contenía regulaciones para el ordenamiento urbano y se considera la más antigua compilación de normativas jurídicas romanas. Por ejemplo, la octava tabla, en su acápite de los predios, ordenaba lo siguiente:

“De los predios:

- 1) Entre los edificios déjese un espacio de 2 pies y medio.
- 2) Las corporaciones tengan facultad de hacer sus reglamentos, no perturbando éstos el orden público.
- 3) El espacio de 5 pies que se debe dejar entre las heredades sea imprescriptible.
- 4) Si los vecinos disputan sobre los límites, el pretor nombre tres árbitros.
- 5) El árbol que pende sobre un fundo inmediato sea podado por debajo hasta más de 15 pies.
- 6) El fruto caído en el fundo inmediato puede ser recogido por su dueño.
- 7) Si por causa de un artefacto pudiese el agua de lluvia perjudicar

al vecino, nombre el pretor tres árbitros, y dése acción al dañado.

8) Los caminos tengan 8 pies de ancho en lo recto y 16 pies en las revueltas.

9) Si los dueños de los fundos inmediatos al camino no lo componen, pase el viajero por sus tierras...”

En la etapa del imperio, siglo I d.n.e., se estableció el cargo cuya función era preservar el orden y la seguridad pública de la ciudad de Roma, y las que se encontrasen dentro de un radio de 100 millas a la redonda; y otro cargo cuyas funciones eran jefe de bomberos y facultades para atender la conservación de los edificios y los lugares públicos.

En el año 45 a.n.e. Julio César promulgó una ley con instrucciones precisas para la expansión de las nuevas áreas de desarrollo urbano de la ciudad hacia el “Campus Martius” y hacia el “Campus Vaticanus”. Ya entre los años 27 a.n.e. y 14 d.n.e. el emperador Augusto promulga una nueva ley para la reordenación del área urbana. Esta ciudad, entre los siglos II y VII d.n.e., contó con una población calculada en un millón de habitantes, la mayor metrópoli del mundo antiguo.



Disposición de edificios para crear espacios regulares, Roma.

El Derecho romano introdujo nuevos conceptos, como la división de edificaciones y bienes muebles, y las denominadas servidumbres urbanas. Entre las más conocidas se encuentran:

- 1) Servidumbre mediante la cual se autorizaba el derecho de introducir una viga en el muro del vecino, actual servidumbre de medianería.
- 2) Servidumbre mediante la cual se otorgaba el derecho de apoyar la construcción propia en la pared de la columna del vecino; y el dueño del predio sirviente tenía la obligación de mantener la pared en buen estado, actual servidumbre urbana de medianería.
- 3) Servidumbre mediante la cual se permitía verter el agua de lluvia en el predio urbano ajeno, gota a gota, o mediante algún conducto establecido a tales efectos.
- 4) Servidumbre mediante la cual se impedía al vecino fabricar más allá de cierta altura.
- 5) Servidumbre mediante la cual se impedía que cualquier construcción del vecino del predio sirviente disminuyese la luz que recibía el predio dominante, actual servidumbre de luces.
- 6) Servidumbre mediante la cual se impedía que las construcciones del vecino del predio sirviente disminuyesen las vistas que percibía el predio dominante, actual servidumbre de vistas.
- 7) Los pasillos laterales, obligatorios en aquellos casos para la separación entre dos construcciones urbanas que no poseyesen muros compartidos entre ambos predios, es decir, que no contasen con la ya señalada servidumbre de medianería en sus dos variantes.
- 8) Aquellas relacionadas con los derechos de paso, derechos de vía, derechos de itinerario, aún cono-

cidas como servidumbres de paso, entre otras.

9) Aquellas relacionadas con el derecho de verter aguas pluviales de los predios situados encima de otros, o adyacentes, sin que se pudiese alterar el libre curso natural de la caída de las aguas, y que hoy se le conoce como servidumbre de aguas, entre otras.

10) Servidumbres relacionadas con el paso de los residuales líquidos procedentes de un predio a través de otro; o la necesidad de derivar los residuales líquidos a los tragantes de cloacas o hacia la vía pública, hoy conocidas como servidumbres sanitarias.

11) Servidumbre mediante la cual se necesitaba pasar los humos procedentes de las estufas o cocinas, hornos y otros sin que molestase al vecino.

Las ciudades romanas se fueron normalizando con superficies típicas entre 20 y 0 hectáreas, moduladas con un equipamiento básico: acueducto, alcantarillado, calles y plazas pavimentadas, mercados, baños públicos, gimnasios, escuelas deportivas, edificio de gobierno (Senado local) y para los tribunales, prisiones, basílicas, teatros, anfiteatros, circos, galerías de arte, auditorios, bibliotecas y casas en lugar de chozas. El trazado de la ciudad se concebía rectangular en cuadrículas (manzanas), con calles

que se cruzaban en ángulo recto, orientadas hacia los cuatro puntos cardinales. Cerca del punto de intersección, al centro, se ubicaba el foro y junto a éste los principales edificios públicos administrativos.

Estas experiencias reguladoras permitieron a Marcos Vitrubio Pollio la formulación de regulaciones y normativas técnicas para la edificación de ciudades en su famoso Tratado “Diez libros de arquitectura”. Entre otras cuestiones planteaba que para el emplazamiento de una ciudad debía prestarse especial atención a las condiciones higiénicas y que el lugar fuese alto, con un clima ni cálido ni frío, sino templado; que no fuesen áreas pantanosas, a menos que estuviesen cerca del mar y su altura permitiese la desecación de dichas áreas. Debía estar asegurado el abastecimiento de agua, alimentos en terrenos cercanos en abundancia, y condiciones de accesibilidad y transporte hacia la futura ciudad a través de calzadas y ríos navegables. La orientación de las calles debía evitar los efectos del viento y las irradiaciones solares.

En el año 330 d.n.e., después de Constantino el Grande establecerse emperador del Imperio romano del Oriente, se declara Constantinopla capital del imperio y se convierte en una de las principales ciudades de la época, en la que se aplicaron estos modelos y regulaciones del ordenamiento urbano.



Foro romano. A su alrededor los principales edificios públicos.

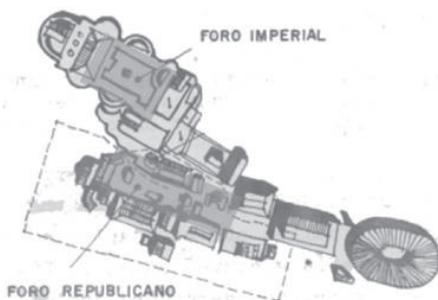
Justiniano se declara emperador entre los años 482 y 565 d.n.e. y promulga la más grande compilación y codificación de toda la legislación y disposiciones jurídicas romanas, incluidas las regulaciones de inmuebles y de ordenamiento urbano.

Medio milenio más tarde, en un tratado bizantino del siglo X, se formulan las regulaciones para lograr la ciudad ideal. Con un cuadrilátero modular, a partir de una estructura en forma de cuadrícula de cuatro por cuatro manzanas, el campo del emperador en el centro, dos de sus calles en cruz a las cuales confluían otras calles menores, rodeadas por murallas con tres puertas por cada lado; inspirado en el modelo de Constantinopla.

Con la caída de Constantinopla, destruida en 1204 por los cruzados y conquistada en 1453 por el imperio Otomano, cae el imperio Bizantino y el trazado romano de las ciudades fue modificado por los conceptos urbanos musulmanes.

■ Ciudades asiáticas

En las antiguas civilizaciones asiáticas se establecieron diversos sistemas de asentamientos de la población: ciudades-estado, ciudades capitales, ciudades regionales



Conjunto de foros, Roma.

y otros centros urbanos y rurales, muchos con diseño y planificados previamente a partir de normativas específicas de ordenamiento urbano, diferentes a las europeas.

Los tratados antiguos como el Vastushastra, el Manas-Ara y el Mayataman, surgidos entre los siglos XX y XXI a.n.e., y el Artha Sastra de Kautilya, del siglo III a.n.e., establecían regulaciones para las ciudades y poblados. Entre ellas la estructura urbana, la localización de los palacios, templos religiosos, altares de sacrificio, mercados; la adecuación de las áreas urbanas a la topografía, la configuración y formas de edificación de las murallas, y los sistemas defensivos para la protección de estas urbanizaciones.

El Tratado “Manas-Ara” describía ocho modelos de estructura urbana para diferentes asentamientos y ciudades. La estructura estaba constituida fundamentalmente por dos calles principales en el centro de la ciudad en forma de cruz y una vía en forma de circunvalante. La estructura interior era en forma de cuadrícula. Una de las más importantes ciudades fue Jailsamer, con 5 kilómetros cuadrados, y cuyas ruinas aún se conservan.

En el caso de las civilizaciones antiguas, el Tratado “Kao Hung Chi” establecía la estructura en forma de cuadrícula y reguló el desarrollo de ciudades; las concepciones de Confucio (siglo VI a.n.e.) y Mencio de Shang-tun (siglo III a.n.e.) definieron la estructura territorial agraria y urbana, basada en cuadriláteros con límites precisos y propiedad bien definida, a partir del campo público o sagrado, lo que se convirtió más tarde en normas jurídicas. En los centros urbanos menores, el trazado par-

tía de un cuadrilátero, en cuya estructura se definía un centro (constituido por la plaza pública, los edificios oficiales y el mercado) y en sus alrededores o laterales las viviendas de las clases más bajas.

Ya en el siglo III d.n.e. aparecen las ciudades más complejas a partir de un conjunto de regulaciones oficiales sobre su forma y estructura, plasmadas por los funcionarios y especialistas en los pergaminos (tanto gráficas como escritas), y aprobadas por los emperadores. Estas regulaciones eran aplicadas de forma muy rigurosa por los gobernadores, mandarines y otros funcionarios oficiales, los que garantizaban que los arquitectos y maestros de obras las cumplieren al pie de la letra.

Un ejemplo de este ordenamiento lo constituye la ciudad imperial de Chang-an (583-904 d.n.e.), planificada por orden imperial a partir de la reconstrucción de los antiguos pergaminos. Además, el caso de la ciudad imperial de Beijing (siglos VII y XII d.n.e.), con un doble sistema de murallas, el exterior que aún se conserva y el interior con la Ciudad Prohibida, el palacio imperial y otras construcciones destinadas a los emperadores, la nobleza imperial y altos oficiales militares y funcionarios. Otras concepciones similares, pero con formas propias, son evidentes en las ciudades imperiales de



Ciudad Prohibida, en el centro de Beijing.



Parque nacional de Angkor (Cambodia). Angkor Wat pertenece al complejo de ruinas de diversas ciudades del antiguo reino Jemer.

Angkor, Cambodia (siglo XI d.n.e., de la cual se conservan sus maravillosas ruinas), y la ciudad imperial de Hue (siglos VII al XII d.n.e.) en el reino de Anám, hoy Vietnam edificadas; todas con una configuración urbana de cuadrilátero con estructura en forma de cuadrícula con grandes manzanas.

■ **Ciudades precolombinas americanas**

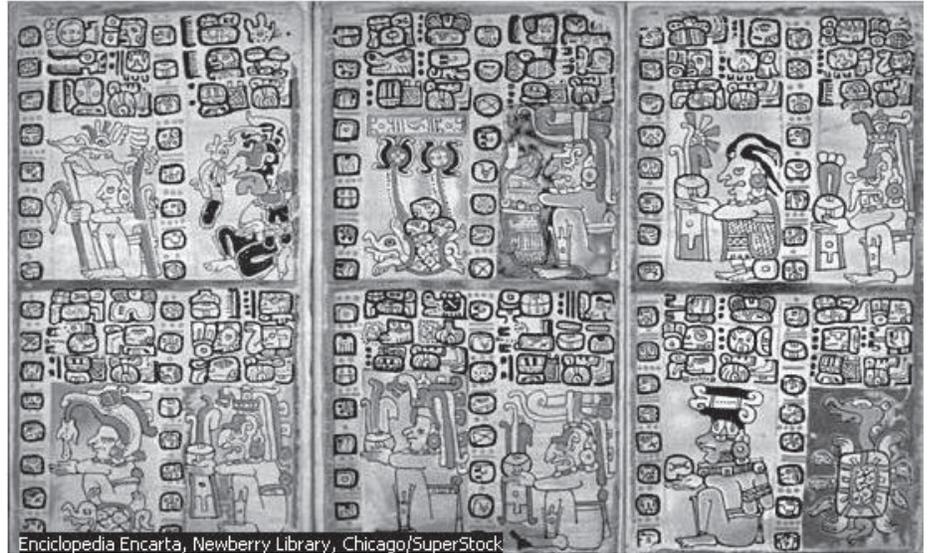
Se construyeron grandes e importantes ciudades-estado y ciudades-reino, en las que desempeñaron un papel importante las creencias religiosas. Muchos de estos preceptos religiosos y místicos se convirtieron en normas morales y jurídicas.

Algunas de estas ciudades contaban con un sistema de escritura conocida como “códices” como los mayas, toltecas y aztecas; en el caso de los incas sobre la base de un sistema de cuerdas, y en el resto de forma verbal.

La civilización zapoteca construyó muchos asentamientos y centros ceremoniales. El sitio denominado Monte Alban era una gran ciudad y centro ceremonial entre los siglos V y IV a.n.e., al parecer diseñada de conjunto sobre la base de regulaciones y normativas preestablecidas. Ejecutada en lo alto de un cerro contaba con una gran plaza de alrededor de un kilómetro cuadrado, bordeada de una decena de pirámides escalonadas de piedra, con otra pirámide y un observatorio al centro de la plaza.

La civilización maya es comparada, en América, con los griegos y romanos en Europa, y considerada como una de las civilizaciones más cultas de la humanidad en su época. Crearon su sistema de escritura en hojas plegadas, los “códices”, en los que estamparon su historia y sus principales avances científicos. Sus ciudades y centros ceremoniales fueron también diseñados; un ejemplo de ello es la ciudad amurallada de Tulum (433 d.n.e.) y la gran ciudad de Chichén-Itzá (452 d.n.e.).

La civilización teotihuacana, con su enigmática cultura, tuvo



Códice de Madrid. Contiene fórmulas adivinatorias que utilizaban los sacerdotes mayas para predecir acontecimientos futuros.



Plaza principal de Monte Alban.



Chichén-Itzá, México.

como principal realización la sorprendente y gigantesca ciudad de Teotihuacan, llamada “Ciudad de los Dioses” (siglos I y VI d.n.e.).

Entre sus principales construcciones se encuentran la pirámide del sol (año 150 d.n.e.), con una base de 225 x 222 metros y 60 metros de altura, y compuesta por templos y galerías interiores; la pirámide de la luna, con una base de 120 x 150 metros y 40 metros de altura, a partir de la cual se inicia la calzada de los muertos; el pala-



Pirámide del Sol, Teotihuacan.



Ciudad maya de Tulum.

cio de Quetzalcoatl, como un gran complejo; y la ciudadela o templo de Quetzalcoatl, conjunto arquitectónico de gran belleza, pero menor altura que las pirámides; y frente a éste la gran plaza central.



Templo de Quetzalcoatl.

La estructura urbana estaba definida a partir de un eje central, la calzada de los muertos, que tenía una cierta inclinación que hace pensar a los científicos permitía a los reyes y sacerdotes hiciesen uso de la palabra desde la pirámide de la luna a los miles de personas que se concentraban en la plaza y pudiesen ser escuchados.

El resto de la trama urbana estaba concebida en forma de cuadrícula, a su vez constituida por calles menores que delineaban manzanas con viviendas para familias de unas 60 a 80 personas. Poseían baños colectivos, sistema de abastecimiento de agua y recolección de aguas albañales que cubría la mayor parte de la urbe, un mercado central y otros servicios públicos en áreas menores (hoy conocidas como barrios), todo esto muy asombroso para la época. La estratificación social estaba muy bien definida.

La civilización de los mexicas o aztecas dictaba disposiciones a través de los emperadores, que eran transcritas en los códices, y estableció un sistema de impuestos. Una de las regulaciones urbanas redactada fue sobre el establecimien-

to y construcción de un gigantesco sistema de acueducto para la ciudad, con una longitud de más de 8 kilómetros y el ancho de un hombre, mientras que las aguas albañales se depositaban en áreas diferenciadas de las del consumo. Tenochtitlán fue su gran ciudad-capital imperial (año 1325 d.n.e.), que además de contar con el gran centro ceremonial (pequeña ciudad amurallada dentro de la gran ciudad) para uso del emperador, la nobleza, los sacerdotes y altos funcionarios y oficiales militares, contaba con otras edificaciones como cuarteles militares, zoológicos, piscinas y áreas deportivas, y plazas para concentraciones públicas y ceremonias religiosas, militares o administrativas.



Templo Mayor de Tenochtitlán.

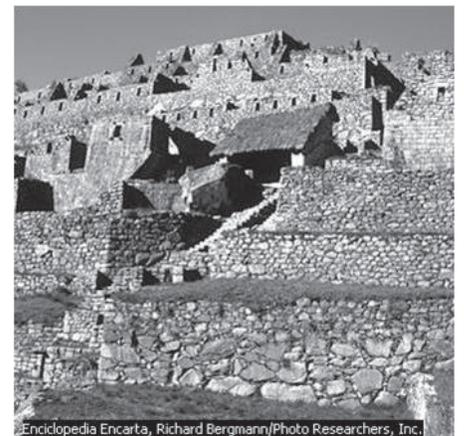


Maqueta de Tenochtitlán.

El imperio Inca no tuvo un sistema de escritura tan desarrollado como los mayas y aztecas. No obstante, lograron dejar por escrito su historia, sistemas de impuestos y sus principales leyes y decretos imperiales; por ejemplo, las disposiciones relacionadas con las obras de mejoras en el Cusco y otras ciudades de la zona conocida como el “Valle Sagrado de los Incas”; y el establecimiento y construcción del denominado camino del Inca (impresionante red de calzadas de miles de kilómetros de extensión entre las montañas y la costa, que comunicaba los asentamientos humanos con el Gran Cusco). Sin embargo, la ciudad sagrada, en la que puede apreciarse la grandeza de esta civilización, mundialmente conocida como Machu Pichu, es la más enigmática de todas, quizás por ser la única que se ha manteni-



Vista aérea de Machu Pichu.



Ruinas de Machu Pichu.

do intacta. Construida en la cima de una montaña de la cordillera de Los Andes, estaba dividida en dos áreas: una urbana, con palacios, torres, observatorios astronómicos y otras instalaciones; y el área rural, destinada al cultivo, con terrazas y sistemas de irrigación sumamente avanzados para su época, que aún desconcierta a los especialistas.

Ciudades de la Edad Media hasta el Renacimiento

■ Ciudades islámicas

El ordenamiento de muchas ciudades del mundo islámico entre los siglos VII y XVI fue regulado por las sagradas escrituras del Corán y ciertos principios religiosos establecidos por el profeta Mahoma, transformados más tarde en normativas jurídicas y urbanas. Por ejemplo, las calles debían ser estrechas, con 7 pies de ancho; las casas o moradas daban a las calles, con una sola planta como establecía la religión; la ciudad debía ser circunvalada por una o más murallas, según las reglas de Mahoma; las tiendas o comercios se establecían en las calles estrechas, cubiertos por lienzos (para tamizar la luz solar), y no en las plazas, que tenían otras funciones.



Palacio del Alhambra, Granada.

No aparecían grandes edificios como en el resto de las civilizaciones; la modestia religiosa musulmana se basaba en otros principios. La mezquita era el centro de cultos religiosos y de fines filosóficos, universitarios y docentes, y era el verdadero corazón de las ciudades; los baños públicos eran el símbolo de la pureza del cuerpo y el espíritu.

Otro aspecto importante que se regulaba era la presencia de elementos simbólicos como el agua y la luz. Ejemplos impresionantes de estas combinaciones son el caso espectacular de la ciudadela y del Palacio del Alhambra, en Granada, España.



Patio de Los Arrayanes, Palacio del Alhambra.

■ Ciudades medievales

La caída y el hundimiento del imperio romano en el siglo VII se ha considerado el inicio de la *Primera Etapa Medieval o la Baja Edad Media*. Con la desaparición del sistema esclavista, muchas de las ciudades se despoblaron casi totalmente. Ya desde los finales del siglo XII hasta el XIII se produce un inusitado desarrollo urbano, en el que se fundaron cientos de nuevas

ciudades hacia donde emigraron campesinos y siervos.

En las ciudades se concentraron los “burgueses”, término devenido de pequeños poblados conocidos como “burgos”, a los que se les otorgó una serie de nuevas libertades y derechos. Éste fue el denominado “Derecho Estatutario”, también conocido como derecho *municipale, stadrecht, estatuti, fueros o cartas-puebla*. Las ciudades empezaron a organizarse en torno a un régimen de poder local o municipal denominado “ayuntamiento”, “comunidades”, “consejos populares”, según el lugar.

A partir de la Paz de Constanza (1183), en Italia, estas ciudades adquirieron la facultad de dictar sus propias leyes y regulaciones.

En el año 1037 y por orden real se hizo un plan para crear, en las colinas de Kiev, la ciudad de Yaroslav. Contaba con una superficie de 72 hectáreas, una plaza central, conventos, iglesias y palacios, rodeada con murallas y fortificaciones de madera y tierra. Entre los años 1037 y 1044 se construye la catedral de Santa Sofía de la ciudad de Yaroslav, a imitación del estilo bizantino.



Catedral de Santa Sofía, Kiev.

Otras ciudades, de manera similar, también se construyeron entre los siglos X al XIII en Europa, entre ellas se destaca la ciudad Brujas, en Bélgica, que se conserva casi intacta. Están además los Burgos, poblaciones situadas en las inmediaciones de los castillos y fortificaciones, vinculadas principalmente con la agricultura. Aunque el derecho estatutario les otorgaba ciertas ventajas a sus pobladores, eran ciudades rudimentarias. Un caso diferente eran las bastidas, conjunto de ciudades amuralladas góticas, fundadas la mayoría por decisión de los señores feudales. En estos asentamientos se determinaba mediante plan previo no sólo su forma, sino también su estructura, tipo de inmuebles por cada parcela o lote, disposición de la plaza principal y el mercado y las dimensiones. Estas bastidas asumieron de cierta forma la estructura de las antiguas ciudades romanas de cuadrícula urbana, con la diferencia de no dedicar las áreas centrales a los templos y dioses paganos romanos y sí a la plaza e Iglesia cristiana.

■ Ciudades renacentistas

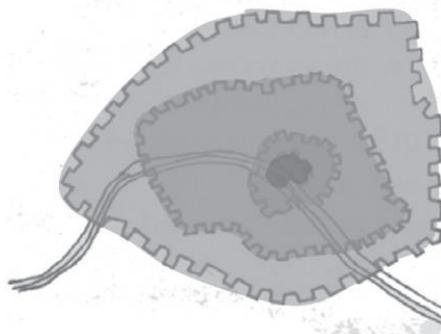
En los siglos XV y XVI se produjeron grandes cambios. Los avances impusieron un nuevo ordenamiento urbano que transformó los principios de las ciudades feudales. Se asume muchos de los valores culturales de las antiguas culturas grecorromanas y se produce el nacimiento y conformación de los estados nacionales europeos. Junto al poder de la iglesia se situó el de la nobleza, que impuso nuevas normas jurídico-administrativas urbanas.



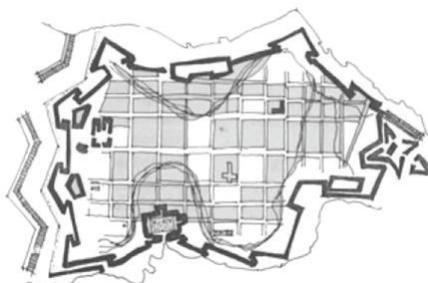
Ciudad de Brujas, Bélgica.



Plaza de mercado medieval, Cracovia.



Anillos sucesivos de las murallas, París medieval.



Ciudad renacentista de Valletta, Malta.

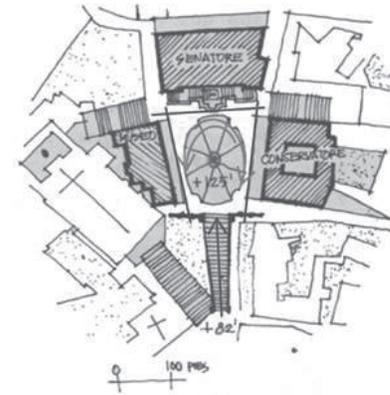
Se desarrollaron ciudades como: Florencia, Nápoles, Milán, Venecia y Génova. Se transformaron los centros, se construyeron nuevos palacios y edificaciones, y apareció el término de “ciudades ideales”. Importantes teóricos propusieron los modelos urbanos de la época: Piero Della Francesca,

Sforzinda de Filarete y Francisco de Eximenic.

En este período se decidió la reconstrucción de Roma, como nuevo centro político-administrativo del Papa y la Iglesia cristiana, y se ejecuta el nuevo templo a San Pedro en la ciudad papal.



Vista aérea, casco antiguo de Milán.



Campidoglio, de Miguel Ángel, Roma. Espacio urbano peculiar.



Plaza San Pedro, ciudad del Vaticano.

Ciudades coloniales en Hispanoamérica

Las Leyes de Indias fueron el más complejo cuerpo de regulaciones y normativas sobre el ordenamiento urbano. Desde 1573 y con su recopilación en 1647 permitieron a España la fundación y establecimiento de cientos de ciudades en sus colonias. Éstas contenían ordenanzas muy detalladas sobre la cuadrícula, dimensiones y orientaciones de las plazas públicas, alineaciones, secciones de vías, entre otras.

Fundada la ciudad o asentamiento humano, se creaba un centro conformado por la plaza mayor, se establecían condicionales para su localización, y sus dimensiones a regla y cordel. Se regulaban los tipos de edificaciones, la forma de las calles, el tipo de tenencia de los inmuebles a colocar (públicos o privados) y las formas de las esquinas. Ejemplos:

- “...A trechos se vayan conformando plazas regulares, edificando parroquias y monasterios para enseñanza de la doctrina...”
- “...Para el templo de la plaza mayor se señalen solares, los primeros después de la plaza, y sean de isla entera..., señálese luego sitio para la Casa Real, Consejo, Cabildo, Aduana y Atarazana...”
- “...De la plaza salgan cuatro calles principales: una por medio de cada costado y por cada esquina...”
- “...Las cuatro esquinas miren a los cuatro vientos...”
- “...Las ocho calles que salen de la plaza lleguen libres sin encontrarse con los portales, retrayéndoles...”
- “...En la plaza no se den solares a los particulares inmediatos a

la iglesia y Casa Real, edifíquese en ellos ante todo tiendas y casas para tratantes...”

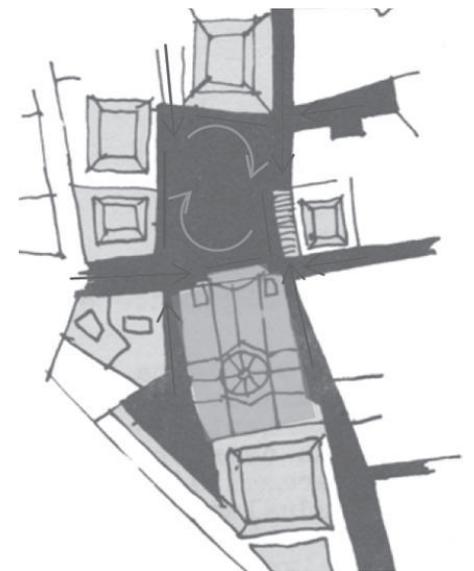
Las Leyes de Indias rescataron el modelo de damero o cuadrícula urbana, y las mejores experiencias de las disposiciones normativas, métodos y modelos de urbanización elaborados y empleados mil años antes por las ciudades-estado greco-romanas. Con estas leyes se fundaron alrededor de 300 asentamientos humanos y ciudades en América en los primeros siglos de la conquista y colonización, que aún hoy permanecen como buenos ejemplos de regulaciones sobre ordenamiento urbano.

Importante también fueron las “ordenanzas municipales”. Éstas regularon aspectos organizativos, sanitarios y administrativos, y sirvieron de complemento a las Leyes de Indias. Dentro de estas ordenanzas, en Hispanoamérica, se encuentran:

- Las ordenanzas municipales de Hernán Cortés para las villas de Natividad y Nuestra Señora de Truxillo (Honduras), de 1527.
- Las ordenanzas para la Isla de Cubagua, dadas en la ciudad de Burgos por Carlos I el 13 de diciembre de 1527, y sus complementarias dadas por la reina de España en Madrid el 30 de diciembre de 1532; así como las ordenanzas de la Nueva Ciudad de Cádiz el 5 de enero de 1537, y confirmadas por la corona en Valladolid el 26 de enero de 1538.
- Las ordenanzas de la ciudad de Veracruz (México) el 3 de julio de 1539.
- Las ordenanzas para la ciudad de Arequipa (Perú) el 14 de enero de 1549.
- Las ordenanzas para la ciudad de Santiago de Guatemala (Guate-

mala) el 28 de enero de 1559, y las complementarias establecidas el 14 de abril de 1580.

- Las ordenanzas para la ciudad de San Francisco de Quito (Ecuador), establecidas el 20 de noviembre de 1568.
 - Las ordenanzas para la ciudad de Santiago del Nuevo Extremo (Santiago de Chile, Chile), del 30 de marzo de 1569.
- Las ordenanzas para la ciudad del Cuzco (Perú), del 18 de octubre de 1572.
- Las ordenanzas municipales para la Villa de La Habana y demás villas y lugares de la Isla de Cuba, del 14 de enero de 1574.



Plaza de La Catedral, La Habana, Cuba.

- Las ordenanzas de Fiel Ejecutor de la ciudad de Santiago de León (Caracas, Venezuela), del 20 de septiembre de 1589.
- Las ordenanzas para el territorio de San Salvador de Velasco del Valle de Jujuy (Argentina), establecidas el 19 de abril de 1593.
- Las ordenanzas para la ciudad de Los Reyes (Lima, Perú) el 24 de enero de 1594.
- Las ordenanzas para la ciudad de Trinidad de Buenos Aires, Argentina, del 8 de febrero de 1642.

- Las ordenanzas municipales para la ciudad de Antequera del Valle de Oaxaca (actual ciudad de Huajuapalmeque, México), del 2 de marzo de 1762.

- Las ordenanzas para la Villa de San José del Guasimal de Cúcuta, Venezuela, del 13 de marzo de 1793, las últimas establecidas para las ciudades coloniales de Centroamérica y América del Sur, hasta que estos países proclamaran su independencia de España en las primeras décadas del siglo XIX.

Unido a España, también Portugal, Inglaterra, Francia y Holanda crearon sus estructuras coloniales en América y establecieron diversos sistemas de asentamientos. La mayoría de las ciudades tomaron la forma de las antiguas ciudades fortificadas medievales europeas. No obstante, el trazado en cuadrícula en ciudades inglesas parece haber tenido cierta preponderancia. En estos casos la más antigua regulación urbana fue la “Town Planning Act Virginia”, de 1691.

Ciudades europeas. Siglos XVII y XVIII

En los siglos XVII y XVIII se establecieron en Europa determinadas regulaciones y normativas urbanas. Se desarrollaron ciudades monumentales encargadas por los reyes, príncipes, emperadores y la nobleza, algunas convertidas en ciudades capitales de los estados nacionales europeos.

En Francia se trazó un plan de obras y regulaciones para París (1589-1610), a partir del reordenamiento de las calles, las redes de abastecimiento de agua y la evacuación de los albañales. Grandes plazas, palacios y otras importantes instalaciones convir-

tieron a París en una ciudad monumental.

En Londres las obras y las regulaciones urbanas tenían como argumento la necesidad de su reconstrucción. El rey Carlos II dispuso la reorganización de la ciudad con un proyecto general y regulaciones y normativas urbanas. El proyecto concebía grandes espacios, avenidas y jardines, un sistema de calles radiales y una gran avenida a lo largo del río Támesis (fines del siglo XVII y principios del XVIII).

La más importante de las normativas y regulaciones urbanas de la época fue la Ley Urbana de Londres de 1667. Esta ley contenía un conjunto de disposiciones para la construcción de edificaciones e introdujo aspectos novedosos, como las proporciones de altura de las construcciones con respecto a la sección de las vías sobre las cuales estaban situadas o alineadas y que era necesario respetar. Otros aspectos eran la altura de los puntales mínimos y los anchos mínimos de los muros para las edificaciones.

Con la influencia de París, Londres, Nápoles y Viena, en Rusia se estableció la ciudad de San Petersburgo. En España también se realizaron impresionantes obras de desarrollo urbano: El Escorial, el Palacio de Aranjuez, el Museo del Prado, el Gran Teatro, el Palacio Real, la Academia de Historia, el Real Jardín Botánico y otras.

Se dictaron numerosas regulaciones y normativas de ordenamiento urbano:

- Reglas que deberán observar los arquitectos y maestros de obra para dirigir las cloacas, conductos y vertederos (1761).

- Real Instrucción para el nuevo empedrado y limpieza de Madrid (1761).

- Cédula Real por la cual su majestad se sirve mandar se guarden y cumplan todas las condiciones y reglas contenidas en el Reglamento, hecho de acuerdo con el Real Monasterio de El Escorial y aprobado por su majestad para las casas que se quieran construir en aquel Real Sitio (ordenanzas para la ciudad y el Palacio de El Escorial, 1762).

- Real Cédula de 15 de mayo de 1768, sobre limpieza de calles y empedrado de Madrid.

- Normativas de las autoridades municipales y administrativas de Madrid, de 1761, abril de 1764, junio de 1764, 1765 y 1766, referidas al alumbrado de las calles; recogida de basura; barrido de aceras y calles; barrido y limpieza de calles, zaguanes y riego diario, mañana y tarde de dichas calles; y el alumbrado de las calles, respectivamente y por sólo mencionar las más importantes.

Ciudades en el siglo XIX

La expansión de las ciudades por la Revolución Industrial y los avances de la época demandó leyes y regulaciones adecuadas para el ordenamiento urbano. Inglaterra, cuna de esta Revolución Industrial, fue de las primeras en aplicar regulaciones y normativas en ese sentido.

En 1839 se creó la “Poor Law Commissioners”, comisión de la ley de pobres y de beneficencia que recomendó la elaboración de leyes, regulaciones y normativas en Londres y otras ciudades industriales en un documento con más de 500 páginas. Estaba dirigido a solucionar los problemas siguientes:

- El sistema de alcantarillado sanitario en viviendas y edificaciones.

- El drenaje y alcantarillado pluvial en calles y espacios públicos.
- La organización de la limpieza sanitaria urbana.
- El control de la higiene en las nuevas urbanizaciones.
- La ubicación de los mataderos y otras industrias nocivas o peligrosas.
- La determinación de normas mínimas para las viviendas de arrendamiento.
- La pavimentación de las calles con nuevos materiales y tecnologías.
- El establecimiento de áreas verdes, jardines y espacios públicos.
- El abastecimiento de agua.
- La sepultura de las personas fallecidas y la organización de los cementerios y necrópolis públicas basadas en normas sanitarias.

En 1847 se promulgó la “Town Improvement Act”, ley para la mejora y el reordenamiento urbano de las poblaciones, considerada por muchos como la primera normativa del desarrollo urbano de la época de la Revolución Industrial en Europa.

Esta novedosa experiencia de normativas de ordenamiento urbano se aplicó en otras partes del planeta. En Francia, el Código Civil Napoleónico, entre 1803-1815, que años más tarde incentivó la elaboración y aprobación de ordenanzas municipales y urbanas. El Plan de París de Haussmann, aprobado en 1853, trajo la creación de grandes avenidas, bulevares, pavimentación y obras de saneamiento, pero también la demolición de notables edificios y la expulsión de sus habitantes. En Copenhague, Dinamarca, se dictó la Ley de Edificaciones (1856). En España las nuevas Ordenanzas de Construcción de Madrid (1847), ampliadas

en 1859. También en España fueron dictados varios decretos reales, los que coincidieron con el Plan Castro de Madrid (1860) y con el célebre Plan Urbano de Barcelona, de Idelfonso Cerdá (1859), que contenía además ordenanzas urbanísticas. Otra fue la Ley de Ensanche de Poblaciones (1864), la Ley de Ensanche (1876), leyes de expropiación forzosa (1879), la Ley de Ensanche y Extensión de Poblaciones (1892) y la Ley sobre Obras de Saneamiento y Mejora Interior de Poblaciones (1896).

Éstas y otras regulaciones y normativas de ordenamiento urbano se extendieron a otras naciones de Europa y el mundo. En Alemania, el Gran Ducado de Baden dictó la Ley de Alineaciones; en Italia, 1888, la denominada Ley de Nápoles; en Japón, 1888, la entonces novedosa Ordenanza de reforma de calles; en Cuba, 1861, se establecieron las Ordenanzas de Construcción de La Habana, y en 1881 las Ordenanzas Municipales de Policía Rural y Urbana, también para La Habana; en Argentina, 1882, la Carta Orgánica de Buenos Aires otorgó a la municipalidad la función de delinear el trazado de la ciudad, y en 1888 se promulgaron las nuevas Ordenanzas de Construcción.

Ciudades del siglo XX y albores del siglo XXI

En el siglo XX el urbanismo y la planificación urbana se expandieron como ciencias, por lo que demandaron la adopción de legislaciones, regulaciones y normativas para aprobar planes de desarrollo urbano.

España es una de las naciones con más experiencia en este cam-

po. Algunos de los documentos normativos más importantes creados en este país fueron:

- Plan General de Extensión de Madrid (1931).
- Plan General de Ordenación, Reconstrucción y Extensión de Madrid (1939).
- Ordenanzas Urbanas y Comarcal de Bilbao, y su zona de influencia (1940).
- Ordenanzas Urbanas de Valencia y su comarca (1949).
- Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (1956).
- Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (1976).
- Reglamento de Planeamiento.
- Reglamento de Gestión Urbanística.
- Ley sobre Medidas de Disciplina Urbanística (1984).
- Ley No. 8 sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoración del Suelo (1990).

De igual manera aparecieron documentos normativos en Gran Bretaña (1909), Japón (1919), Dinamarca (1938), Italia (1942), Estados Unidos (1949), Bélgica (1962), Irán (1968), Alemania (1971), México (1975), Francia (1978), Venezuela (1987), Colombia (1989), Ecuador y Argentina.

En Cuba, aunque no se ha aprobado aún la “Ley del Suelo”, como la denominan algunos, está pendiente a ser discutido en el Parlamento cubano el anteproyecto de la Ley de Ordenamiento Territorial y Urbano, y se cuenta desde 1978 con el Reglamento sobre Planificación Física, así como regulaciones urbanas aprobadas en 1985, actualizadas y graficadas en los primeros años del siglo XXI (2002-2004) para todos los asentamientos humanos capitales provinciales y cabeceras municipales del país, las

que hoy están en proceso de actualización y perfeccionamiento.

Regulaciones del ordenamiento territorial y el urbanismo. El caso cubano

Desde tiempos inmemoriales, la construcción y el desarrollo de nuestros asentamientos humanos han estado regidos por instrumentos normativos y reguladores de diversa índole, entre ellos: ordenanzas de la construcción, normas de urbanización y construcción, regulaciones territoriales y urbanas, etcétera. En Cuba esta disciplina comenzó con las Ordenanzas municipales, de Alonso de Cáceres, en 1574, pasando, con el transcurso de los siglos, por sucesivas ordenanzas de construcción, sanitarias y de policía urbana; las más significativas son:

- Las ordenanzas de construcción para la ciudad de La Habana y pueblos de su término municipal de 1860, que fueron aplicadas, años más tarde, a otras villas y poblados de interés del país.

- Las ordenanzas de construcción para las villas, elaboradas a finales del siglo XIX, entre las que destacan las de Puerto Príncipe, Bayamo, etcétera.

- El cuerpo de ordenanzas de 1947, que no era más que la compilación de todo lo relacionado con el tema hasta esa fecha.

- Las nuevas ordenanzas de construcción para la ciudad de La Habana, de 1963, que retomaron los aspectos vigentes de las ordenanzas de 1860 y 1947.

- Las regulaciones urbanas elaboradas en la década de los ochenta, primero para los asentamientos de más de 20 mil habitantes y

posteriormente generalizadas para la mayoría de los asentamientos urbanos del país, que tenían como instrumento de planeamiento superior los planes directores y esquemas de desarrollo.

- Las regulaciones urbanas elaboradas después del año 2000, con base en los PGOTU, que fueron complementadas posteriormente con las regulaciones gráficas.

Las regulaciones urbanas, como se puede apreciar, han atravesado un proceso de actualización y perfeccionamiento, y han estado avalladas por más de un siglo de aplicación con resultados positivos. Esto ha posibilitado la permanencia en el tiempo de lo más representativo y valioso de nuestro patrimonio cultural, concentrado en varios centros históricos, así como que prevalezca y sea propio de nuestra identidad nacional la persistencia de un urbanismo vernáculo, donde resalta un eclecticismo suave y modesto como su estilo principal.

Entre los más recientes ejemplos del proceso de perfeccionamiento y actualización que se les ha realizado a las regulaciones urbanas en el país están las regulaciones de El Vedado; del Malecón habanero; de La Habana Vieja; de la capital provincial y cabeceras municipales de Pinar del Río; las regulaciones urbanas de Güines y Güira de Melena, en la provincia de La Habana; las regulaciones comunes para la provincia de La Habana; las de la ciudad de Guantánamo, entre otras.

En estos momentos se han incorporado al urbanismo nuevas tendencias, nuevos enfoques, y entre ellos se destaca con mucha fuerza el Nuevo Urbanismo. Sus principios deben tenerse en cuenta a la hora de elaborar las regulacio-

nes por su enfoque actual, renovador, novedoso. El Congreso para el Nuevo Urbanismo visualiza la falta de inversión en las ciudades centrales, el avance de la expansión urbana descontrolada, la cada vez mayor separación por raza e ingresos, el deterioro ambiental, la pérdida de tierras agrícolas y naturales, y el menoscabo del patrimonio edificado de la sociedad, como un desafío concerniente a la creación de comunidades. Entre sus principios fundamentales se encuentran:

- Los vecindarios deben tener diversidad en usos y población.

- Las comunidades deben estar diseñadas para el tránsito del peatón y del transporte público tan bien como para el automóvil.

- Las ciudades y pueblos deben estar formados por espacios públicos e instituciones comunitarias bien definidos y universalmente accesibles.

- Los lugares urbanos deben estar rodeados de arquitectura y diseño de paisajes que realcen la historia local, el clima, la ecología y las prácticas de construcción.

Sin embargo, a pesar de la experiencia acumulada en cuanto a elaboración y aplicación de las regulaciones urbanas, persisten varios problemas, unas veces dependientes de los propios documentos de regulaciones y en otras por agentes externos. Entre estos últimos se destacan:

- Mala implementación de regulaciones.

- Incremento del deterioro de la imagen de nuestras ciudades y demás asentamientos urbanos, provocado unas veces por el ineficiente control del territorio y otras porque las regulaciones del ordenamiento territorial y el urbanismo no han

estado encaminadas a mejorar el diseño urbano.

- Incremento de la indisciplina urbanística.

Entre los problemas propios de los documentos de regulaciones existentes persisten:

- Mala aplicación de regulaciones a zonas donde no corresponde, por ejemplo: regulaciones específicas para zonas de espacios públicos y áreas verdes extendidas a zonas industriales, entre otros muchos casos. En esto influye también la no acertada delimitación de las zonas y sectores objeto de regulación, primero, según el uso, y después, según las tipologías urbano-arquitectónicas predominantes. Ambas son muy importantes, las primeras garantizan el buen funcionamiento del territorio y las segundas la pervivencia de la diversidad y la identidad local.

- Poca objetividad y realismo en algunas de sus disposiciones, imposibles de cumplir en las condiciones materiales actuales de nuestro país, lo que motiva la violación de lo establecido y acelera el deterioro de las construcciones y el ambiente urbano.

- Extensión y complejidad que las hacen difíciles de entender y utilizar, a pesar de que en ocasiones no recogen la heterogeneidad existente en nuestros territorios y sistemas de asentamientos.

- Excesivamente prohibitivas en algunos casos, por lo que queda limitado lo que se permite y las posibles alternativas.

- Se han prohibido acciones en zonas que se desconoce en qué momento serán afectadas o el porqué no pueden usarse.

- Se ha prohibido utilizar, sin argumentos, determinados materiales (tejas de asbesto cemento, de

zinc o fibroasfalto, papel de techo, madera, etcétera) en zonas o sectores donde además de ser predominantes, los identifican.

Toda esta situación ha motivado la necesidad de perfeccionar las regulaciones urbanas de nuestros asentamientos empleando un lenguaje claro y directo, que no se preste a interpretaciones personales, sin palabras rebuscadas, pero con el rigor técnico que las debe caracterizar, y utilizando ejemplos gráficos como dibujos, imágenes, fotos, esquemas, cuadros-resúmenes... que ayuden a su comprensión y eviten las lecturas extensas y tediosas. Para lograrlo existe el instrumento metodológico “Perfeccionamiento de las regulaciones para el ordenamiento territorial y el urbanismo”, que norma su estructura y contenido.

Ámbitos y forma de aplicación

Las regulaciones del ordenamiento territorial y el urbanismo tienen dos salidas:

- Territorial: Aplicable a todos los municipios del país, independientemente de su tamaño y base económica fundamental.

- Urbana: Aplicable a todos los asentamientos urbanos del país.

Las intervenciones quedarán establecidas de la forma siguiente:

- **A escala urbana:**⁶

Renovación. Transformación planificada del medio urbanizado.

⁶Conciliado con una conferencia de la Dra. Arq. Eliana Cárdenas Sánchez, profesora titular de la Facultad de Arquitectura del Instituto Superior Politécnico “José Antonio Echeverría” (ISPJAE), y la “Instrucción metodológica complementaria ‘Regulaciones del ordenamiento territorial y el urbanismo’”.

Remodelación. Actividad basada en la demolición de parte de la estructura física de una zona y nueva construcción en las áreas liberadas.

Reanimación. Acción superficial apoyada en la estructura física existente que posibilita su utilización en breve plazo con mínima intervención.

Refuncionalización. Implica el cambio de uso, aprovechando la estructura física existente con mínima intervención.

Rehabilitación. A nivel urbano se concibe como un conjunto de acciones que tienen como fin la recuperación de la estructura funcional y morfológica de una zona a partir de volver a poner en funcionamiento sus distintos componentes y relaciones adecuadas entre ellos.

Completamiento o Saturación. Relleno y completamiento de los espacios libres de la trama urbana con condiciones adecuadas.

Nueva urbanización. Acondicionamiento y preparación de una porción de terreno para su uso urbano, dotándola de la infraestructura técnica y los servicios necesarios.

Erradicación. Demolición total de la estructura física de una zona. Acción urbanística aplicable en una zona residencial ocupada por viviendas u otras edificaciones constructivamente deficientes, provisionales o irreparables, o que cuentan con problemas de infraestructura, de redes técnicas y carencia de servicios o están afectadas por su vulnerabilidad. Por tales razones o por otras restricciones urbanísticas específicas, el Plan de Ordenamiento determina que sea erradicada y reurbanizada totalmente, o en otros casos dedicadas

a áreas verdes, zonas de protección y otros usos.

■ **A escala arquitectónica:**⁷

Conservación. Es el conjunto de trabajos de mantenimiento o reparación que se realiza a un inmueble para protegerlo del desgaste y prolongar su vida útil.

Remodelación. Toda construcción o arreglo interior o exterior de una edificación que modifica su fachada, su planta original o introduce cambios estructurales.

Reconstrucción. Acción constructiva que se ejerce sobre una edificación con alto grado de deterioro o inhabitable, para sustituir o construir de nuevo algunos de sus elementos componentes, total o parcialmente, con el fin de recuperar su valor de uso y reincorporarlo al fondo edificado (está vetado por la Carta de Atenas y el consenso internacional por lo que solo se utiliza en casos excepcionales).

Rehabilitación. Conjunto de acciones que permite rescatar una edificación desde el punto de vista físico y de sus valores e incorporarlo a la vida contemporánea.

■ **A escala constructiva:**

Obra nueva. Construcción que se inicia nueva y su emplazamiento puede ser en un terreno o en una azotea.

Ampliación. Toda nueva construcción anexa a la edificación original, que forme parte integrante de ella y se encuentre unida a ésta por una puerta, pasillo, escalera o cualquier otra solución constructiva.

Unificación. Acción y efecto de unificar dos o más inmuebles anexos al original, que formen parte integrante de éste y se encuentren unidos por una puerta, pasillo, escalera, o cualquier otra solución constructiva, siempre que así proceda estructural y urbanísticamente.

División. Acción y efecto de dividir un inmueble siempre que así proceda estructuralmente.

Reposición. Es una obra nueva en su totalidad que tiene la peculiaridad de ejecutarse en sustitución de una existente.

Demolición. Eliminación física, parcial o total de una edificación, siempre que así proceda estructural y urbanísticamente.

Para establecer las zonas objeto de regulación se tomará como marco de referencia la clasificación y la calificación del suelo, ya sea urbanizado, urbanizable o no urbanizable, con sus usos y destinos previstos en superficies de una o más hectáreas.

En las zonas urbanizadas, independientemente de su uso, se tendrá en cuenta el predominio de tipologías urbanísticas y arquitectónicas, con el objetivo de mantener la diversidad que caracteriza a nuestras urbanizaciones y su identidad, pero siempre combinándolas de forma tal que se logre claridad y racionalidad en las zonas a regular.

■ **Suelo no urbanizable:**⁸

El objetivo de regular este tipo de suelo es el de preservarlo de la

urbanización o de transformaciones que conspiran contra sus valores. En este sentido debe regularse:

■ Régimen de uso de modo global, tanto para el predominante como para los complementarios.

■ Acciones constructivas y condicionales infraestructurales y arquitectónicas para las edificaciones dispersas.

■ Condicionales derivadas de la protección al medio ambiente.

■ Restricciones derivadas de la aplicación de leyes, decretos, reglamentos y normas de carácter nacional o sectorial.

Este tipo de suelo estará conformado por:

■ Sistema de Asentamientos (SAH) rurales y edificaciones dispersas. Serán objeto de regulación:

- La estructuración y jerarquización del SAH y sus subsistemas propuestos, que comprenden los asentamientos que constituyen cabecera municipal, urbanos de base, rurales urbanizados, rurales mayores de 200 habitantes, rurales menores de 200 habitantes y dispersos.

- De forma general por franja del SAH y la tipología urbanística, arquitectónica y constructiva predominante.

- Las áreas donde se propongan nuevos asentamientos concentrados o dispersos.

- Aquellos asentamientos que por características físico-geográficas, serios problemas de contaminación, localizados en áreas vulnerables u otras causas que aconsejan desestimular su crecimiento.

- Los asentamientos dispersos y sus edificaciones, que responden a las necesidades de los usos permitidos en los suelos no urbanizados como: viviendas, servicios,

⁷Ídem a nota 6.

⁸Conciliado con el documento "Complementamiento de la 'Instrucción metodológica complementaria Regulaciones del ordenamiento territorial y el urbanismo'", Instituto de Planificación Física, 2004.

producción y las áreas vinculadas a las mismas, determinando distancia entre ellas, a vías, caminos e infraestructura en general, y coherencia con las edificaciones existentes y otras.

En cuanto a las edificaciones se puede dar una amplia gama acorde con los diferentes usos permitidos, y pudiéramos tener: viviendas, campamentos, instalaciones agropecuarias, de transporte, de apoyo a la infraestructura, instalaciones turísticas, de servicio público, industrias, talleres y almacenes, y otros.

■ **Recurso tierra:** En este recurso se deben delimitar los destinos siguientes:

- **Área costera:** Se delimitará acorde con el Decreto-Ley de Protección Costera y en ella se regulan los usos permisibles.

- **Área turística:** Su delimitación responde al área con potencial para este destino y se regula el uso principal y los complementarios o admitidos; no se permite ninguna acción constructiva sobre ella sin un plan de ordenamiento turístico aprobado.

- **Área de valores naturales, protegidos y paisajísticos relevantes:** Su delimitación responde a las áreas cuyo valor es objeto de la preservación de actividades que puedan transformarlas, y se regularán los usos y acciones permitidos. En los casos de áreas declaradas oficialmente como protegidas se regularán de acuerdo con el Decreto-Ley de Áreas Protegidas.

- **Área de yacimientos naturales:** Su delimitación comprende el recurso existente, y las regulaciones estarán en función de determinar su uso, preservar la calidad del medio ambiente y establecer

la solicitud de propuesta de labores a realizar para rehabilitar los suelos afectados a su entorno y paisaje. Para las regulaciones inherentes a ellos se tendrá en consideración la Ley de Minas.

- **Área de interés para la defensa:** Su delimitación responde a los intereses y restricciones que imponen las áreas destinadas o previstas para la defensa, y se regulará su uso principal y los complementarios o admitidos.

- **Área agropecuaria y de silvicultura:** Su delimitación responde a la capacidad agrológica de los suelos (I, II, III y IV) y en función de ésta se regularán el uso principal y los complementarios o admitidos. En los casos de la actividad silvicultural se tendrá en cuenta la Ley Forestal.

■ **Recurso agua:** Está integrado por las cuencas subterráneas y las superficiales. En las mismas se regulará el uso y destino del recurso agua y su zona de protección. En el caso de los ríos se delimitará su área inundable por eventos naturales extremos y se establecerán regulaciones para el uso de estas áreas.

Para los embalses y presas se regularán las áreas aguas abajo en cuanto a su uso y destino.

■ **Infraestructura técnica:** Incluye los sistemas de ferrocarril, viabilidad, acueducto, alcantarillado, drenaje, electricidad, comunicaciones, oleoductos, gasoductos y otros; comprende los de uso municipal, regional o nacional.

En todos los casos se regulará su zona de protección o servidumbre y los usos permitidos en estos sistemas infraestructurales, como instalaciones de apoyo a la red. La legislación ramal establece la mayor parte de estas regulacio-

nes, pero se deben completar con aquellas resultantes de su impacto y compatibilización con los usos previstos y los efectos en el territorio.

De acuerdo con la red podrán existir casos en que no se permitan otras instalaciones en la zona de protección o servidumbre, por ejemplo, en líneas eléctricas de alta tensión. En otros casos se pueden presentar instalaciones como estaciones, paraderos de ómnibus, servicentros, cafeterías, restaurantes, taller de reparaciones; estación de bombeo, tanque elevado o apoyado, planta potabilizadora y de tratamiento; subestación eléctrica, banco de transformadores o cámara de transformación, etcétera.

■ **Protección al medio ambiente:** De acuerdo con los resultados obtenidos en el diagnóstico del PGOTU, en cuanto a las afectaciones medioambientales al suelo, el agua y el aire, y las propuestas del mismo plan, se emitirán las regulaciones necesarias para evitar, mitigar o eliminar su repetición o surgimiento en éstas y otras áreas. Igualmente se regularán:

- Las áreas vulnerables ante ocurrencia de desastres, inundaciones, movimientos sísmicos, penetraciones del mar, deslizamientos de tierra, etcétera.

- La recuperación paisajística de las áreas ocupadas por yacimientos minerales, por etapas y una vez concluida su explotación, vertimiento de residuales sólidos y líquidos (agrícolas, industriales y domésticos).

- Las zonas de protección sanitaria de fuentes de abasto de agua superficiales y subterráneas, yacimientos y reservas minerales, reservas naturales, industrias y otras instalaciones que gene-

ran contaminación, y vertederos y cementerios.

■ Suelo urbanizable

En este tipo de suelo se deben distinguir dos casos: los de uso inmediato y los de reserva. En el caso de los de uso inmediato se fijarán regulaciones con un mayor grado de definición, que abarquen todos los aspectos a regular que se establecen posteriormente para las regulaciones generales de intervención urbana, ya que es previsible su urbanización.

Para los de reserva, como el plazo de urbanización no es previsible en el corto y mediano plazos, sólo debe regularse:

- Régimen de uso de modo global, tanto para el predominante como para los complementarios.
- Acciones constructivas y condicionales infraestructurales y arquitectónicas para las edificaciones dispersas.
- Condicionales derivadas de la protección al medio ambiente.
- Restricciones derivadas de la aplicación de leyes, decretos, reglamentos y normas de carácter nacional o sectorial.

■ Suelo urbanizado

Las áreas urbanas son las más complejas y debido a las características de nuestros asentamientos se combinarán la clasificación y calificación del suelo, para determinar las zonas y sectores objeto de regulación. Teniendo en cuenta que dentro de un asentamiento urbano las funciones son diversas, se determinarán dentro del suelo urbanizado varias zonas objeto de regulación, a partir de su función

predominante y que tengan una superficie igual o mayor a 1 hectárea. En este sentido se regularán también las zonas de:

Producción: Aquellas con predominio de industrias, talleres, almacenes, usos agrícolas, cultivos, hidropónicos e instalaciones pecuarias para el ganado vacuno, ovino, porcino, caprino y otros.

Especiales: Donde predominen las grandes instalaciones educacionales, hospitalarias y de salud, diplomáticas y religiosas; campos de antenas y estaciones de transmisión de telecomunicaciones; institutos tecnológicos, instituciones científicas y de investigaciones; cementerios, vertederos y otras instalaciones de enterramiento sanitario o disposición final de desechos sólidos urbanos; plantas de tratamiento de residuales líquidos; subestaciones de transformación de energía; grandes patios de vías férreas; bases e instalaciones del transporte, de la defensa y otras.

Parques y áreas verdes: Incluyen grandes y medianos parques de ciudad; grandes áreas y complejos deportivos; áreas verdes de protección; parques menores urbanos; tenias, isletas y separadores centrales de las vías; jardines y parterres.

Turismo y recreación: Predominio de la función turístico-recreativa.

Centro y subcentros: Predominio de actividades comerciales, administrativas y de servicios. Se excluyen las concentraciones de servicios de nivel primario asociados a las viviendas, considerados como parte de la zona residencial.

Zonas de valor: A diferencia de las restantes zonas, no se clasifican por su función predominante, sino por sus atributos, alta calificación

o por sus valores históricos, arquitectónicos, urbanísticos, culturales, paisajísticos o ambientales. Además de las regulaciones propias para su tipología urbano-arquitectónica específica, dichos valores deben ser protegidos y regulados. En estas zonas puede coexistir más de una función y tipología urbano-arquitectónica.

Zonas residenciales: Se desglosarán en tantas combinaciones de sectores tipológicos existan (urbano-arquitectónicos), independientemente de que las áreas sean edificables, no edificables, de urbanización progresiva o de actuación convenida. En el caso de las zonas objeto de regulación que incluyan un área no edificable, se realizarán regulaciones precisas que protejan esta condición.

En el caso de las regulaciones territoriales se agruparán los asentamientos según características comunes, y se regularán de forma general.

Para todas las zonas debe quedar bien claro sus categorías de uso en dependencia de los requerimientos que posean, ya sea prohibido, restringido, permisible, preferente y obligatorio, combinándolos con la clasificación de los mismos en uso público, semipúblico y privado.

Contenido de las regulaciones

Debido a su carácter legal, el documento de las regulaciones para el ordenamiento territorial y el urbanismo se estructurará en capítulos, secciones y artículos. Deberán tener una fundamentación técnico-jurídica correcta para facilitar su control y gestión, además de facilitar a los inversionistas y a todos los usuarios el dominio de

los aspectos regulados, así como garantizar su obligatorio cumplimiento en cada momento y proyecto específico.

Estará dividido en cuatro partes: introducción, desarrollo, bibliografía y anexos. Cada una de las partes abarcará la información siguiente de la forma que se muestra:

Introducción

Contendrá una síntesis de los antecedentes históricos y evolución del asentamiento o zona a regular; diversas visiones de la zona a través del criterio de investigadores e historiadores de la ciudad, otros especialistas interesados en el tema, líderes formales e informales del territorio, etcétera, y un resumen de los resultados del taller que se realice para la elaboración o perfeccionamiento de las regulaciones.

Esta modalidad de los talleres participativos no se limitará al proceso inicial de trabajo para la elaboración de las regulaciones, sino que se extenderá a toda su elaboración, incluida su aprobación e implementación. Hay que tener en cuenta que el trabajo participativo debe ser sistemático, pues la ciudad debe incluir el conjunto de políticas dentro de un sistema. Las regulaciones, en la medida de las posibilidades, contarán con la anuencia y debate de todos, para hacerlas más aplicables con posterioridad.

Desarrollo

Será la parte más importante del documento, en la cual se regulará realmente, y partirá de los lineamientos que establece el PGOU

para el asentamiento en cuestión. Aquí se comentará todo lo que establece el plan al respecto, dado el hecho de que las regulaciones del ordenamiento territorial y el urbanismo son derivadas de éste. Deberá contener las determinaciones, los objetivos físico-espaciales relacionados con los usos, la estructura y la morfología para poder constituir el instrumento para la implementación y el control de las transformaciones que se producen en el territorio. Estará dividido en capítulos, como se muestra a continuación:

Capítulo 1. Descripción del asentamiento

Incluirá la descripción del territorio, asentamiento o zona objeto de regulación. Estará dividido en las secciones siguientes:

Sección primera: Derrotero del asentamiento.

Sección segunda: Caracterización general del municipio y el asentamiento; este último si el alcance es urbano. Se enunciará la ubicación general, y se describirá la topografía, el relieve, la tipología urbano-arquitectónica predominante, la cantidad de viviendas y la población residente.

Sección tercera: Zonas y sectores que conforman el municipio, si el alcance de las regulaciones es territorial, y del asentamiento, si el alcance es urbano.

Capítulo 2. Caracterización de las regulaciones

Contará con una conceptualización y explicación de lo que va a suceder y cómo va a suceder en

el resto del documento, que estará estructurado en las secciones siguientes:

Sección primera: Regulaciones urbanas. Definición, objetivos, tiempo de vigencia y a quién derogan.

Sección segunda: Premisas conceptuales. Aquellas líneas y premisas a seguir para la elaboración de las regulaciones, salidas del taller o de un consenso de expertos. Además se definirá y explicará en las zonas de regulación que quedó estructurado el asentamiento.

Sección tercera: Dedicada a explicar lo que sucederá en el capítulo “Regulaciones generales de intervención territorial y urbana”. Se hará referencia al contenido del referido capítulo que aparecerá posteriormente y los aspectos a regular, y se aclarará que estas regulaciones generales serán aplicables a todas las zonas y sectores objeto de regulación que aparezcan en el territorio.

Sección cuarta: Tratará de lo que sucederá en el capítulo “Regulaciones específicas de intervención territorial y urbana”. Serán específicas de cada una de las zonas y sectores objeto de regulación.

Sección quinta: Explicará lo que aparecerá en el capítulo “Procedimientos”.

Sección sexta: Hablará de cómo se desarrollará el capítulo “Tablas y normas gráficas”.

Sección séptima: Aclarará lo que aparecerá en el capítulo “Glosario de términos”.

Sección octava: Especificará lo que aparecerá en la última parte del documento dedicada a los anexos.

Capítulo 3. Regulaciones generales de intervención territorial y urbana

No se pretende en este capítulo repetir los artículos contenidos en las leyes, reglamentos, decretos y normas nacionales y sectoriales, pero sí referirse a las regulaciones y restricciones territoriales, urbanísticas, arquitectónicas y ambientales que se derivan de su aplicación. Se estructurará y desarrollará los contenidos de la forma siguiente:

Sección primera: Calidad del medio ambiente. En este punto se abordará todo lo referido al Sistema de Normas de Protección al Medio Ambiente en relación con:

- Responsabilidad ambiental.
- Equidad social.
- Organización y ejecución de obras en terrenos aledaños a objetos hídricos.
- Organización y ejecución de obras en frentes marítimos o fluviales (Ley de Costa).
- Organización de los territorios en función de la prevención de la contaminación de depósitos de agua o de aguas fluviales con sustancias nocivas (NC 93-01-210/87).
- Organización de los territorios que garanticen la protección del aire en los asentamientos humanos.
- Organización de los territorios con métodos y medios de lucha contra los procesos nocivos.
- Dimensiones de las áreas verdes de los asentamientos en dependencia de la cantidad de habitantes y de las condiciones climáticas y sanitarias concretas (NC 93-02-202/87).
- Protección del suelo en cuanto a erosión, inundación y salinización (NC 93-04-102/87).

- Requisitos esenciales del uso de suelo.
- La protección de recursos agropecuarios.
- La normativa sobre cementerios (NC 93-01-85) y vertederos (NC 93-05,06-86).
- Paisaje de verde urbano.
- Los niveles de cargas máximas admisibles en los territorios de interés turístico y paisajístico.
- Infraestructura.
- Aprovechamiento de recursos locales y reciclaje.
- Transporte.
- Prevención del delito mediante el diseño ambiental que permita revitalizar los espacios públicos.
- Edificaciones sustentables:
 - Elementos arquitectónicos.
 - Ventilación cruzada.
 - Energías alternativas.
 - Diseño de microclimas.
 - Terrazas y azoteas-jardín.
 - Huertos y agricultura urbana.

Sección segunda: Protección y preservación patrimonial.

- Zonas de protección.
- Grado de protección de las edificaciones (I, II, III y IV).
- Categorías de patrimonio (de la humanidad, nacional y local).
- Conjuntos sujetos a protección.
- Frentes de calles de alto valor.
- Centros de barrios.

Sección tercera: Estructura de la manzana.

- Dimensión y forma de las manzanas.
- Coeficiente de ocupación y utilización de la manzana.
- Dimensiones y características de las áreas libres interiores por manzana.
- Forma y coeficiente de ocupación de la parcela.

Sección cuarta: Disposición de la edificación en la parcela.

- Coeficiente de ocupación y utilización de la parcela.
- Parcela mínima.
- Parcela compacta.
- Parcela semicompacta.
- Tamaños máximos y mínimos, y forma de las parcelas.
- Dimensionamiento y características del espacio libre interior de la parcela.
- Profundidad edificable.
- Cotas para establecer los planos de nivelación de las edificaciones.

Sección quinta: Alineación de las edificaciones.

- Primera y segunda líneas de fachada.
- Franja de jardín.
- Franja de portal.
- Pasillos laterales y de fondo.
- Retranqueos.

Sección sexta: Tipos y elementos de fachada.

- Cercados.
- Jardines.
- Portales (públicos o privados).
- Edificios con frente a una o más vías, y esquinas con chaflanes.
- Edificios con frente a parques, áreas libres o equipamiento.
- Alturas.
- Puntales.
- Número de pisos máximo y mínimo.
- Sótanos y semisótanos.
- Basamentos.
- Salientes.
- Logias, balcones y terrazas.
- Pasajes.
- Marquesinas y toldos.
- Vistas y luces.
- Medianerías.

Sección séptima: Aspectos técnico-constructivos.

- Características constructivas.

- Tipología constructiva (según la establecida por el Sistema de la Vivienda).

- Materiales de construcción.
- Superficie mínima de una vivienda.
- Ubicación y características de las escaleras.
- Tipos de cubiertas.

Sección octava: Imagen urbana y arquitectónica.

- Tipología arquitectónica.
- Características tipológicas.
- Características estéticas y de estilo.
- Ritmos y proporciones entre vanos y macizos en las fachadas.
- Color.
- Puntales.
- Tipos de fenestración.
- Presencia y características de pórticos.
- Presencia y cierre de balcones, terrazas y miradores.
- Presencia y características de cornisas y aleros.
- Servidumbres de vistas y luces.
- Presencia y dimensionamiento de patios interiores de ventilación y luces, patinejos, etcétera.
- Requerimientos para la colocación de aires acondicionados.
- Parámetros mínimos y elementos técnicos de la edificación y su infraestructura para el cumplimiento de los requerimientos higiénicos de ventilación e iluminación, dotaciones de servicios (agua, electricidad, disposición de albañales y residuales, teléfono, combustible, almacenamiento de basura, etcétera).
- Características constructivas y técnicas para garantizar las condiciones de seguridad de la edificación, aislamiento acústico, instalaciones contra incendios, etcétera.
- Condicionales para suprimir barreras arquitectónicas en obras

existentes y para prevenirlas en obras nuevas (NC 53-199-90 Eliminación de barreras arquitectónicas).

Sección novena: Usos de suelo.

Se definirán, teniendo en cuenta sus categorías, los usos de suelo que hay presentes en el asentamiento: residencial, alojamiento, administración, comercio, gastronomía, salud, educación, deporte, recreación, cultura, religioso, servicios básicos (escuela primaria, consultorio médico y bodega), almacenes y talleres, agricultura urbana, producción, militar-orden interior, agropecuario, parqueos, especiales.

Sección décima: Demoliciones.

Sección oncenava: Intervenciones constructivas.

- Tipos de intervención a nivel urbano: Renovación, erradicación, rehabilitación, remodelación, refuncionalización, reanimación, redesarrollo, completamiento y nueva urbanización.
- Tipos de intervención a nivel arquitectónico: Conservación, consolidación, liberación, reintegración, reconstrucción, integración, adaptación o adecuación, y rehabilitación.
- Acciones constructivas: Demolición, división, unificación, ampliación y nueva construcción.
- Intervenciones en edificios con grado de protección.
- División y unificación de viviendas.
- Construcción en áreas libres y azoteas.
- Escaleras a plantas altas.
- Mezanines.
- Barbacoas.
- Patios y patinejos.
- Paleta de color.
- Barreras urbanas y arquitectónicas.

Sección duodécima: Carteles y señalizaciones.

Sección decimotercera: Mobiliario urbano.

Sección decimocuarta: Servicios por cuenta propia.

Capítulo 4. Regulaciones específicas de intervención territorial y urbana

Este capítulo se repetirá tantas veces como zonas y sectores tipológicos existan en el territorio que se está regulando. El contenido a regular será el mismo del capítulo anterior, pero especificando ya las particularidades de cada zona objeto de regulación.

En todos los casos se comenzará por dar el derrotero de la zona o sector que corresponda. Cada zona dejará bien claras las categorías de uso y la clasificación de los espacios en públicos, semipúblicos y privados.

Capítulo 5. Procedimientos

En este capítulo no se pretende repetir todo lo que ya está legislado y aprobado en cuestión de procedimiento, sino explicar y orientar a los inversionistas y población en general para facilitar el proceso inversionista en cuestiones de:

Sección primera: Solicitudes y trámites.

Sección segunda: Aprobación de uso de suelo, autorización y licencia de obra.

- Requerimientos para tramitación de microlocalización de inversiones, actualizaciones, usos de suelo y áreas de estudio.
- Requerimientos para tramitación de autorización y licencia de obra.

■ Requerimientos para tramitación de certificados de habitable/utilizable.

Sección tercera: Entidades, comisiones o grupos de consulta, y aprobación.

Sección cuarta: Contravenciones en materia de ordenamiento territorial y urbanismo.

Capítulo 6. Tablas y normas gráficas

Puede estar compuesto por los elementos gráficos siguientes:

1. Plano de ubicación general, donde se plasmará la ubicación del asentamiento en su ámbito municipal y provincial.

2. Plano regulador, o sea, plano del asentamiento con todos los sectores tipológicos y zonas de regulación bien definidas.

3. Plano de protección y preservación, en el que se plasmarán los inmuebles de valor, áreas protegidas, zonas de más valor, etcétera.

4. Plano de espacios públicos y áreas verdes, donde se señalen los cinco minutos de radio peatonal hasta cada uno de los espacios, así como la clasificación de éstos en parques urbanos, microparques, plazas, paseos arbolados, parques recreativos, parques infantiles y espacios abiertos naturales.

5. Plano del régimen urbanístico del suelo.

6. Tabla de intervención urbana.

7. Tablas de usos por tipologías arquitectónicas.

8. Tipologías urbanísticas, a través de fotos o dibujos que ejemplifiquen su presencia en el asentamiento.

9. Tipologías arquitectónicas, a través de fotos o dibujos que ejemplifiquen su presencia en el asentamiento.

10. Estructura de la manzana, a través de gráficos y fotos que ejemplifiquen:

- Morfología de la manzana.
- Ocupación de la parcela.
- Manzanas compactas.
- Manzanas semicompactas.
- La ocupación (COS).
- La edificabilidad (CUS metro cuadrado de techo entre metro cuadrado de suelo).

11. Alineación de las edificaciones, a través de gráficos e imágenes que muestren cómo deben ser los elementos siguientes:

- Franja de jardín.
- Franja de portal.
- Primera línea de fachada.
- Segunda línea de fachada.
- Pasillos laterales y de fondo.
- Retranqueos.

12. Tipos y elementos de fachada, a través de gráficos e imágenes que muestren cómo deben ser los elementos siguientes:

- Cercados.
- Jardín pavimentado.
- Portal.
- Portal de uso público.
- Portal elevado.
- Parqueos en sótanos, semisótanos y a nivel.
- Altura de edificaciones.
- Puntales.
- Basamentos.
- Sótanos y semisótanos.
- Pasajes.
- Salientes.
- Balcones y terrazas.
- Terrazas en franja de jardín.

- Vistas y luces.
- Medianerías.
- Marquesinas y toldos.

13. Tipologías constructivas, a través de gráficos e imágenes que muestren la presencia de ellas en el asentamiento:⁹

- Tipología constructiva I
 - Paredes de hormigón, ladrillos, bloques y mampostería.
 - Techos de hormigón, vigas de madera, vigas de metal y losa o bovedilla.
- Tipología constructiva II
 - Paredes de hormigón, ladrillos, bloques y mampostería.
 - Techos de vigas y viguetas de madera o metal, y tejas de barro.
- Tipología constructiva III
 - Paredes de hormigón, ladrillos, bloques y mampostería.
 - Techos de vigas y viguetas de madera o metal, tejas de asbesto cemento o planchas metálicas, y canalones de asbesto cemento.
- Tipología constructiva IV
 - Paredes de madera.
 - Techos de vigas y viguetas de madera o metal, y tejas de barro o asbesto cemento.
- Tipología constructiva V
 - Paredes de madera.
 - Techos de vigas y viguetas de madera o metal, cartón asfáltico, guano, lona y cartón.
- Tipología constructiva VI
 - Paredes de yagua o tabla de palma.
 - Techos de vigas y viguetas de madera o metal, y tejas de

⁹Se refiere a la clasificación actual de las tipologías constructivas del Instituto Nacional de la Vivienda.

barro, planchas de asbesto cemento o metal, cartón asfáltico y guano.

- Tipología constructiva VII
 - Paredes de adobe o emba-rado.
 - Techos de vigas y viguetas de madera o metal, y tejas de barro, planchas de asbesto cemento o metal, cartón asfáltico, guano, lona y cartón.

14. Espacios públicos y áreas verdes, a través de fotos o gráficos que muestren en el asentamiento los elementos siguientes:

- Parques urbanos.
- Microparques.
- Plazas.
- Paseos arbolados.
- Parques recreativos.
- Parques infantiles.
- Espacios abiertos naturales.

15. Vías públicas, a través de imágenes que ejemplifiquen en el asentamiento los elementos siguientes:

- Vías principales (arterias según NC-5380).
- Vías menores.
- Calles colectoras.
- Vías locales.
- Presencia de aceras y parte-rres.

16. Resumen de regulaciones gráficas.

Capítulo 7. Glosario de términos

En este capítulo se definirán los principales términos técnicos empleados en el documento para facilitar su comprensión.

Bibliografía

En esta parte se reflejará, de manera organizada y según lo establecido por las normas cubanas, toda la bibliografía consultada para poder realizar las regulaciones urbanas referidas.

Anexos

Aquí se colocarán todos los anexos que se consideren necesarios para complementar y enriquecer las regulaciones. Como anexos puede incluirse:

- Listado de obras de conservación que no requieren autorización ni licencia de obra.
- Delimitación de la zona de más valor.
- Edificaciones de valor, según grados de protección.
- Tabla resumen de regulaciones urbanas.
- Regulaciones sobre anuncios, carteles, vallas, señalizaciones y elementos de señalización y ornamentación.
- Decreto No. 272.

A manera de conclusiones

Para poder establecer un mejor procedimiento para elaborar las regulaciones urbanas, fueron revisados varios materiales que abarcaron desde las primeras ordenanzas de construcción para la ciudad de La Habana; algún caso internacional como las de San Miguel de Tucumán, en Argentina, y elementos para regular la ordenación urbana, del Colegio de Arquitectos de Cataluña; y muy buenas prácticas realizadas a inicios de este siglo en

nuestro país hasta las más novedosas y actuales realizadas en Cuba, como son las regulaciones de El Vedado, la réplica realizada de este mismo proceso en Centro Habana y las de La Habana Vieja.

Es necesario incluir y capacitar en el proceso de elaboración de las regulaciones a los principales actores del territorio, entre ellos: Salud Ambiental; Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente; Vivienda; Organización Básica Eléctrica; Recursos Hidráulicos; Patrimonio; Acueducto y Alcantarillado; Forestal; y Agricultura, que desempeñen un activo papel en el desarrollo de cada uno de los territorios que se regulen. La participación y capacitación se debe hacer extensiva a todo el personal dentro del Sistema de la Planificación Física (SPF).

Hay que destacar que la metodología de trabajo que se propone ha intentado recoger lo mejor de todos los casos estudiados. Como punto focal, ha tomado el esquema de trabajo y la estructura del documento de las regulaciones de El Vedado, realizándole las adecuaciones y transformaciones necesarias para que pueda convertirse en un método de trabajo aplicable al universo de casos de estudio que puede presentarse en nuestro Sistema de Asentamientos Humanos.

No se debe olvidar que “la flexibilidad de las regulaciones estará en dependencia del nivel del estudio urbano, ya que dado un planeamiento general, limitado sólo a eso, no se puede regular más que generalmente. Según se baje la escala de trabajo, se hagan estudios detallados a nivel de manzana, en

las zonas de actuación inmediata, más pormenorizadas serán las regulaciones”.¹⁰ ●

¹⁰Instituto de Planificación Física. “Consideraciones generales de cómo enfocar la realización de la tarea ‘Regulaciones urbanas para la construcción’”. Departamento de Sistema Urbano, 1989.

Bibliografía

- Carta del Nuevo Urbanismo. [s. Ed.], [s. l.], [s. a.].
- Colectivo de autores. *Regulaciones urbanas de la ciudad de La Habana: El Vedado*. Ediciones Unión, Colección Arquitectura y Ciudad. Dirección Provincial de Planificación Física de Ciudad de La Habana, 2006.
- Corral, Julio César. *La organización espacial urbana de la unidad físico-funcional a la unidad ambiental. El caso de San Miguel de Tucumán*. Parque Universitario, Sierra de San Javier, Universidad Nacional de Tucumán, Argentina, [s. a.].
- Dirección Municipal de Planificación Física de Güines. “Regulaciones urbanas de Güines”. La Habana, 2002.
- Dirección Municipal de Planificación Física de Güira de Melena. “Regulaciones urbanas de Playa Cajío, Güira de Melena”. La Habana, 2005.
- Dirección Provincial de Planificación Física de Ciudad de La Habana. “Regulaciones urbanas de Centro Habana”. Plan de rehabilitación urbana de Centro Habana. Ciudad de La Habana, 2007.
- Dirección Provincial de Planificación Física de Ciudad de La Habana y Consejo de la Administración Provincial. “Regulaciones sobre anuncios, carteles, vallas, señalizaciones y elementos de ambientación y ornamentación”. Ciudad de La Habana, diciembre de 1995.
- Dirección Provincial de Planificación Física de Guantánamo. “Regulaciones urbanas de la ciudad de Guantánamo”. Guantánamo, 2004.
- Dirección Provincial de Planificación Física de La Habana. “Regulaciones urbanas comunes, provincia de La Habana”. La Habana, octubre de 2002.
- Dirección Provincial de Planificación Física de Pinar del Río. “Regulaciones urbanas de Viñales”. Pinar del Río, 2004.
- Duany, Andrés. *SmartCode. A comprehensive form-based planning ordinance*. V-6.5. [s. Ed.], [s. l.], 2005.
- Esteban i Noguera, Juli. *Elementos de ordenación urbana*. Ed. Col·legi Oficial d'Arquitectes de Catalunya, 1981.
- Fernández Núñez, José Manuel. “Aspectos metodológicos y prácticos de las regulaciones urbanas municipales. Sistema de regulaciones y legislación urbana”. Grupo de Legislación Urbana, Departamento Plan General, Dirección Provincial de Planificación Física de Ciudad de La Habana. La Habana, 1991.
- Instituto de Planificación Física. “Ciudades y regulaciones urbanas”. Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital. La Habana, 2002.
- . “Completamiento de la ‘Instrucción metodológica complementaria Regulaciones del ordenamiento territorial y el urbanismo’”. La Habana, 2004.
- . “Consideraciones generales de cómo enfocar la realización de la tarea ‘Regulaciones urbanas para la construcción’”. Departamento de Sistema Urbano, La Habana, 1989.
- . “Metodología para la revisión del documento literal sobre regulaciones urbanas de las cabeceras municipales”. Dirección de Urbanismo, La Habana. [s. a.].
- . Relatoría del Taller Nacional de Regulaciones Urbanas. La Habana, marzo de 2004.
- JUCEI municipal de La Habana. “Nuevas ordenanzas de construcción para la ciudad de La Habana”. Resolución No. 2069. La Habana, 7 de octubre de 1963.
- León Candelario, Isabel M. “Consideraciones y propuesta en torno a las regulaciones urbanas y las ordenanzas de construcción en Cuba”. II Jornada Científica Internacional sobre Planificación Regional y Urbana. Instituto de Planificación Física, La Habana, noviembre de 1988.
- León Díaz, Elizabeth. “La participación de la comunidad y la importancia de las regulaciones urbanas en la rehabilitación de una zona de viviendas de la ciudad de Palma Soriano”. Evento Internacional Urbanismo 2000. Dirección Municipal de Planificación Física de Palma Soriano.
- Menéndez-Cuesta González, Ibis María. “Instrucción metodológica complementaria ‘Perfeccionamiento de las regulaciones del ordenamiento territorial y el urbanismo’”. Instituto de Planificación Física, La Habana, 2009. Aprobada y puesta en vigor por la Resolución No. 11/2010 del Presidente del Instituto de Planificación Física.
- Oficina del Historiador de La Habana Vieja. Taller Internacional de Regulaciones Urbanas del Malecón tradicional, del 17 al 24 de marzo de 2004.
- . Taller Interno sobre Regulaciones urbanas del Malecón habanero, 28 y 29 de enero de 2004.
- Ordenanzas de construcción para la ciudad de La Habana y pueblos de su término municipal*. Imprenta del Gobierno y Capitanía General por S. M. La Habana, 1866.
- “Regulaciones urbanas de la ciudad de La Habana: Síntesis del proceso de elaboración”. Ciudad de La Habana. [s. a.].
- Rodríguez, Silvia y Fausto Martínez. “Instrucción complementaria ‘Regulaciones del ordenamiento territorial y el urbanismo’”. Instituto de Planificación Física, Departamento de Planeamiento Municipal, 1999.
- Unwin, Sir Raymond. “La práctica del urbanismo. Una introducción al arte de proyectar ciudades y barrios”, en *De las ordenanzas de edificación*. Editorial Gustavo Gilí, S. A., Barcelona, 1984.

Buenas Prácticas: cumplimiento de las regulaciones urbanas

Rodolfo Augusto Moreira Rosell
Dirección Provincial de Planificación Física de Artemisa

Experiencia de la provincia de La Habana

En el banco de problemas de la antigua Dirección Provincial de Planificación Física (DPPF) de La Habana —hoy convertida en las DPPF de Artemisa y Mayabeque— se encontraba la problemática relacionada con el desconocimiento de las regulaciones urbanas por parte de los proyectistas e inversionistas de diferentes instituciones, así como de la propia población.

Es por ello que la DPPF de La Habana implementó desde el año 2005 una estrategia de socialización de las regulaciones urbanas, para permitir que éstas se dominen y utilicen como un conjunto de disposiciones jurídico-administrativas encaminadas a lograr un desarrollo equilibrado de nuestras ciudades y asentamientos.

Esta experiencia, llevada a cabo en los 19 municipios de La Habana, tuvo alcances positivos que han incidido en la disminución de las ilegalidades y violaciones de las regulaciones urbanas. La misma fue presentada en la XVI Edición del Forum de Ciencia y Técnica de la provincia, en el que obtuvo un “Resultado relevante”.

Antecedentes

La elaboración de las regulaciones urbanas ha constituido una de las funciones y atribuciones del Sistema encaminadas a establecer las determinaciones necesarias para el desarrollo de los planes generales de ordenamiento territorial de los municipios y de urbanismo de las ciudades y asentamientos.

A principios de la década de los noventa, con el encrudecimiento del bloqueo a Cuba y con la acentuación del período especial, se comienza a experimentar a nivel del país la aparición de múltiples actores y un creciente protagonismo de la sociedad local;

es por ello que se hacía necesaria la búsqueda de nuevos conceptos y formas de hacer el planeamiento que demandaban su descentralización, a fin de lograr la participación de la comunidad y las instituciones en los procesos y decisiones que se tomaban sobre el territorio y sus asentamientos. Comienza así lo que se conoce como la municipalización del planeamiento.

Por esta estrategia, los instrumentos de planeamiento y con ellos las regulaciones urbanas dejaron de ser elaborados en las Direcciones Provinciales, en consulta principalmente con las instancias administrativas de nivel provincial, y comenzaron a elaborarse desde el municipio y por el municipio con el criterio del gobierno municipal y de los actores locales, que debían ser sus principales usuarios, además de que contenían los análisis, criterios, valoraciones y propuestas de un grupo de técnicos y especialistas que consultaron a la población de la comunidad en la que iban a aplicarse tales instrumentos y regulaciones.

No obstante, en los diagnósticos realizados se evidenciaba aún que las regulaciones no eran lo suficientemente socializadas para que fueran del conocimiento de los actores que, de una forma u otra, incidían en el territorio.

Hasta ese momento persistían regulaciones poco objetivas y realistas, sin un adecuado respaldo jurídico, extensas y complejas, de difícil interpretación, prohibitivas, carentes de ordenanzas



Catálogos de regulaciones por Consejo Popular.

de construcción y fundamentalmente no adecuadas a la dinámica económica y social que se vivía.

Es por ello que comienza a implementarse las regulaciones urbanas por Consejo Popular, con el fin de buscar su socialización a través de la célula básica del gobierno en la instancia municipal, y

se elabora una primera versión de los Catálogos de Regulaciones por Consejo Popular, que aún resultaban desconocidas por los constructores, inversionistas, proyectistas y población en general.

Se hacía evidente instrumentar una estrategia emergente para la socialización de las regulaciones, por cuanto su desconocimiento estaba incidiendo en el incremento de las ilegalidades, lo que conllevaba a la degradación estética y ambiental de nuestras ciudades y asentamientos.

Esta problemática fue debatida en talleres, consejos de dirección y reuniones de comisiones de legalidad a nivel municipal y provincial, y señalada por cuadros, dirigentes y población en plenarios del delito, por lo que se incorporó en el banco de problemas a resolver por el movimiento del Forum de Ciencia y Técnica.

Socializar: una acción necesaria

La comunicación es el proceso de interacción social democrática basada en el intercambio de signos, por el que los seres humanos comparten voluntariamente experiencias bajo condiciones libres e igualitarias de acceso, diálogo y participación.

Una comunicación social eficaz posee dos dimensiones básicas:

- Estar al servicio de un proceso educativo transformador, en el que los sujetos destinatarios vayan comprendiendo críticamente su realidad y adquiriendo instrumentos para transformarla.



Talleres en los consejos populares para explicar las regulaciones urbanas.

- Ser una auténtica comunicación, es decir, tener como metas el diálogo y la participación.

Para diseñar una estrategia de comunicación se emplean diferentes medios, los que de acuerdo con la relación emisor-receptor se clasifican en:

- Individuales y masivos o colectivos.
- Directos e indirectos.

Constituyen medios individuales de acción directa las conversaciones personales, mientras que dentro de los directos masivos o colectivos se encuentran las charlas, conferencias, talleres y mesas redondas.

Los medios indirectos individuales comprenden las cartas, mensajes, escritos, informes y memorandos. En el grupo de los indirectos masivos o colectivos se agrupan los carteles, plegables, sueltos, boletines, tabloides, medios audiovisuales, medios masivos de comunicación e Internet, entre otros.

La socialización de las regulaciones tenía como objetivo fundamental llevar esta valiosa información de una manera rápida, didáctica y amena a todos los que debían utilizarla a la hora de proyectar y construir, entendiéndose: inspectores y técnicos del SPF; inspectores, técnicos y jurídicos del Sistema de la Vivienda; inversionistas; proyectistas y ejecutores del Ministerio de la Construcción y otros organismos; abogados del Ministerio de Justicia para dilucidar litigios, y a la población en sentido general al realizar acciones constructivas por esfuerzo propio en sus viviendas, para que se pudieran implementar y servir para ejercer el control de las transformaciones físicas del territorio.

La socialización se realizó a través de patrones de comunicación establecidos, como son el plegable, el póster, el tabloide y la Página Web.

Etapa de pesquizaje y diagnóstico

Teniendo en cuenta los antecedentes y la situación real que se presentaba en todos los asentamientos de La Habana, con énfasis en las cabeceras de los 19 municipios, se realiza una investigación piloto en dos municipios, utilizando las potencialidades de la provincia al tener dos profesionales con la categoría de Máster insertados en el Programa de la Universalización de la Enseñanza Superior y ser profesores adjuntos de las sedes universitarias de los municipios Artemisa y San Nicolás.

Se dirige, por tanto, con estudiantes de primer y segundo año de la carrera de Licenciatura en Comunicación Social, un pesquizaje que partía de la pregunta de investigación siguiente: ¿es el desconocimiento de las regulaciones urbanas, debido a la poca socialización, una de las causas fundamentales que inciden en su violación?

A partir de la investigación desplegada por los estudiantes, donde se emplearon diferentes técnicas de recopilación de datos como la observación, el cuestionario y la entrevista, aplicados a diferentes sectores de la población y a personas jurídicas, se obtuvieron resultados interesantes que permitieron fundamentar las propuestas que posteriormente se realizaron.

Tabla. Resumen de información obtenida del análisis de datos recopilados por diferentes técnicas

Sector encuestado	Cantidad	% de conocimiento	% de desconocimiento
Población	125	38	62
Inversionistas	25	43	57
Proyectistas	8	52	48
Juristas	15	46	54
Total	173	44,75	55,25

Fuente: Sede Universitaria Municipal (SUM) de Artemisa, año 2007.

De la tabla anterior se evidencia el desconocimiento de las regulaciones por parte de los principales actores que inciden en la ciudad, lo que evidentemente se refleja en la violación de dichas regulaciones.

La etapa de diagnóstico también incluyó la determinación de las principales violaciones urbanas que se reflejaban en la ciudad y estaban relacionadas con el desconocimiento de las regulaciones, la indisciplina social al no tramitar los permisos correspondientes y la omisión de trámites por parte de los organismos inversionistas.

Para tal propósito se emplea el método de observación no estructurada, que a partir de una guía de observación aplicada por técnicos a los asentamientos

urbanos de La Habana evidenció que entre las violaciones más comunes estaban:

- Violación de las líneas de fachada.
- Alteración de puntales permitidos.
- Ubicación de escaleras en áreas no permitidas.
- Colocación de escaleras helicoidales en exteriores.
- Cambio de carpintería en edificios multifamiliares.
- Cierre de áreas comunes en edificios.
- Fragmentación de la pintura exterior en edificios.
- Cierre de portales de uso público.
- Violación de cercas en altura y tipos de materiales.
- Empleo de materiales inapropiados en edificaciones de valor.



Colage de fotos que evidencian las principales violaciones.

Paralelamente se realiza una investigación relacionada con los sectores tipológicos en las cabeceras de los 19 municipios, con la participación del Programa del Arquitecto de la Comunidad.

Este estudio evidencia que existen en cada cabecera municipal, e incluso en asentamientos urbanos consolidados, características comunes relacionadas con la estructura y morfología, similares en cuanto a tipología urbana y arquitectónica. En cada uno de ellos encontramos los sectores tipológicos siguientes:

Zona central: A partir de esta zona se desarrolló la ciudad, caracterizada por edificaciones domésticas de estilo ecléctico, donde predomina la medianería y los puntales altos, urbanizada mediante parcelas ortogonales. En esta área es donde se ubican las edificaciones de mayor valor del asentamiento. Predomina la no presencia de jardines.



Zona central de la ciudad de Artemisa.

Zona periférica: Alejándonos del centro se prolongan las retículas y encontramos áreas de viviendas individuales de una o dos plantas con predominio de jardines y portales, áreas de edificios multifamiliares de hasta cinco plantas y las nuevas áreas de desarrollo con características similares, tanto urbanas como arquitectónicas, con o sin urbanización.

Se puede establecer entonces un compendio de regulaciones urbanas comunes para los asentamientos urbanos de La Habana.

A partir de los resultados obtenidos de las investigaciones efectuadas, así como de los estudios a nivel de cada asentamiento relacionados con las principales violaciones acometidas por diferentes actores y con

los sectores tipológicos comunes, que condicionaron la elaboración de regulaciones urbanas para los asentamientos de La Habana, se diseñan diferentes soluciones para socializarlas a través de patrones de comunicación social.



Zona periférica y de edificios familiares de la ciudad de Artemisa.

Propuestas implementadas para la socialización de las regulaciones urbanas

■ **Plegable:** El plegable es un documento de bolsillo (10,5 x 14,85 centímetros) fácil de manipular y transportar, y de posible entendimiento por cuanto presenta un alto nivel de graficación. Se caracteriza por presentar dobleces que van secuenciando la información o el mensaje que se pretende difundir. Su

contenido sintético permite conocer las regulaciones establecidas para la tipología urbana y arquitectónica. Se recomienda para inspectores del SPF y de la Vivienda, así como para técnicos de la Unidad Municipal Inversionista de la Vivienda (UMIV).



Plegable de fácil manipulación.

por diferentes técnicas de reproducción, generalmente en papel o cartulina, de formato mediano, que en su diseño contienen imágenes, texto o combinación de ambos. Su contenido gráfico permite conocer las regulaciones establecidas para la tipología urbana y

■ **Póster:** El póster es un documento expositivo (60 x 90 centímetros) factible para colocar en soportes verticales, en lugares de uso público con acceso a gran cantidad de personas; es de claro entendimiento por cuanto presenta un alto nivel de graficación. Lo componen materiales impresos



Póster de regulaciones colocado en la Sala de Conferencias de la UNAICC durante la celebración del Taller.

arquitectónica. Recomendado para emplear en talleres, exposiciones y ferias de conocimientos para informar a la población y representantes de instituciones que asistan al lugar donde se ubique.

■ **Tabloide:** El tabloide es un documento de consulta (21 x 29,7 centímetros, formato A-4) factible de manipular y transportar, que contiene las regulaciones expresadas de forma literal con la inserción de gráficos, esquemas y fotos que ayudan a su entendimiento.



Póster de regulaciones expuesto en la V Reunión Nacional de Directores del SPF.



Muestra de tabloides expuesta en la Jornada por el 48 Aniversario de la Planificación Física, mayo de 2008.

Puede poseer varias páginas, cuyo contenido permite conocer las regulaciones establecidas para la tipología urbana y arquitectónica, y además una remisión al articulado del cuerpo de regulaciones aprobadas por la Asamblea Municipal del Órgano Local del Poder Popular (OLPP). Recomendado para ser consultado por proyectistas, inversionistas y juristas del SPF y de la Vivienda, y del Ministerio de Justicia.



Póster para socializar las regulaciones del boulevard de Güines, La Habana.

■ **Página Web:** Página digital de consulta a la que se accede a través de red. Posee un menú principal donde se puede buscar información, y un glosario de términos más utilizados, regulaciones comunes para los asentamientos, y regulaciones por sectores tipológicos y de la tipología urbana y arquitectónica. Contiene una galería de fotos donde se pueden conocer las regulaciones y las principales violaciones cometidas por diferentes actores. Recomendada para ser consultada por proyectistas, inversionistas, juristas del SPF, de la Vivienda y del Ministerio de Justicia, y por la población en general.

TALLERES DEL FUTURO EN LA HABANA

Se ha convertido en una práctica la celebración en el marco de las Semanas de la Cultura en los municipios de La Habana de los llamados "Talleres El Futuro de mi Ciudad". Cada año toman más fuerza estos eventos locales que se realizan con la cooperación de la URBUCO en cada territorio y de las Direcciones Municipales de Cultura. La visión del futuro que tienen especialistas, historiadores, notables del tema, así como otros actores de la ciudad es recogida en estos talleres, que son el marco propicio para debatir acerca del futuro de nuestras ciudades. Este año la participación se ha incrementado con la participación de jóvenes de la enseñanza primaria y secundaria, quienes han querido plantear sus inquietudes con relación a los lugares donde vivirán sus hijos en próximos lustros. A través del dibujo, de la poesía y de la escritura han presentado sus tesis de cómo serán sus ciudades en un futuro no lejano. Una magnífica iniciativa que se debe de sistematizar en todos nuestros eventos.

Arq. Rafael Domínguez

Acuerdo 274 del CAP: Protegiendo la Imagen Urbana

Acuerdo No 274/2005
Consejo de la Administración Provincial
Provincia La Habana

Arq. Elsa Mato Lora

Se hace necesario localizar, organizar y dirigir correctamente las Áreas apropiadas para la venta de productos del agro, la gastronomía popular y servicios en general, ejercidos tanto por trabajadores por cuenta propia como por las Empresas de Comercio y Servicio de los territorios, así como por las CPA, CCS, etc., con el objetivo de contribuir a preservar la imagen urbana de nuestros asentamientos.

Se han detectado irregularidades referidas al desorden generado por la ubicación a priori sin un estudio previo, de kioscos sin condiciones, tarimas improvisadas, mesas de expendio de alimentos sin higienización, entre otros, que afectan grandemente la imagen urbana, fundamentalmente en los centros de las cabeceras municipales, en portales de uso público, parques, áreas y calles o avenidas principales, parques, lugares de interés histórico, patrimonial, cultural o turístico y otros que se consideren importantes (escuelas, círculos infantiles, centros de salud).

El Consejo de la Administración Provincial de La Habana en uso de las facultades que le están conferidas, acuerda aprobar las **REGULACIONES PARA LA TRAMITACIÓN, LOCALIZACIÓN Y DISEÑO DE ELEMENTOS CONSTRUCTIVOS PARA EJERCER LA GASTRONOMÍA Y LOS SERVICIOS Y LA VENTA DE PRODUCTOS DEL AGRO POR CUENTA PROPIA Y POR EMPRESAS Y ORGANISMOS ESTATALES.**

La tramitación de los permisos para el uso y ocupación del suelo, construcción de elementos para el ejercicio de la gastronomía y los servicios y la venta de productos del agro por cuenta propia y por empresas y organismos del Estado, así como el establecimiento de las regulaciones urbanísticas, se realizará en las Direcciones Municipales de Planificación Física.

Se prohíbe la ubicación de estos elementos (kioscos, tarimas, mesas de expendio, etc.) en portales de uso público, áreas y calles o avenidas principales, parques, lugares de interés histórico, patrimonial, cultural o turístico y otros que se consideren importantes (Instituciones de Educación y Salud), los cuales serán determinados por los Grupos Coordinadores del Plan Imagen de cada municipio y aprobados por los Consejos de la Administración Municipal.

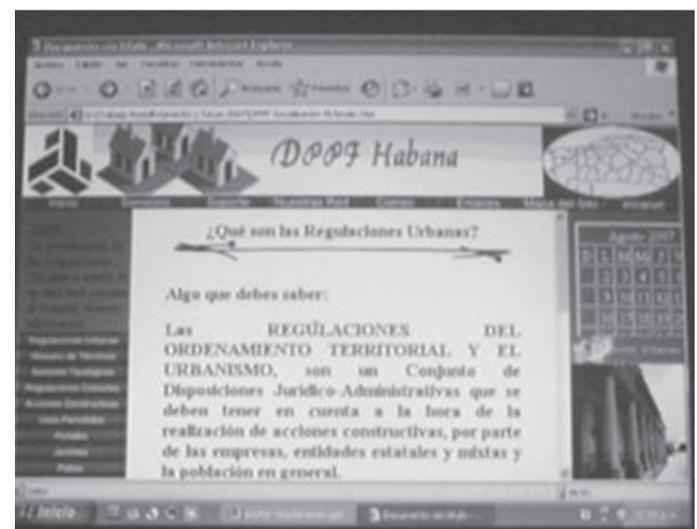
ACUERDO 274/2005

El área máxima a ocupar por los elementos constructivos (kioscos) será de 9,00 m².

El portal máximo a utilizar por los kioscos no será de 2,00 m.

Los kioscos a diseñar deben de tener respaldo, por lo que deberán ser diseñados tal vez, utilizando materiales ligeros en su construcción, con

Tabloide especial para dar a conocer el Acuerdo No. 274 del CAP sobre regulaciones para la tramitación, localización y diseño de elementos constructivos para ejercer la gastronomía, los servicios y la venta de productos del agro.



Página Web editada en la DPPF y socializada a las DMPF, colocada en las bibliotecas de las cabeceras municipales de La Habana.

Resultados obtenidos

Cinco años de socialización de las regulaciones urbanas han permitido elevar el conocimiento acerca del tema de los factores que inciden en el ordenamiento territorial y el urbanismo, y han disminuido la ocurrencia de violaciones e ilegalidades, que conllevaba a la degradación estética y ambiental de nuestras ciudades y asentamientos.

Se ha consolidado un proceso educativo transformador, en el que los habitantes y factores de la comunidad han comprendido críticamente su realidad y han alcanzado herramientas para transformarla.

Estas soluciones se han implementado en la provincia con resultados positivos, ya que han logrado incidir en las transformaciones y el desarrollo físico-espacial de los asentamientos identificando qué se puede y no se puede hacer en materia de uso de suelo y de los edificios, y su intensidad, estructura y morfología.

Con ellas se ha colaborado en la elevación de la cultura general integral de la población y en la agilización de la ubicación y ejecución de las obras de la batalla de ideas insertadas dentro del universo de asentamientos de La Habana, por cuanto se han considerado las regulaciones a la hora de localizar y proyectar estas obras.

Las regulaciones urbanas comunes para los asentamientos de La Habana han tenido un amplio proceso de socialización, en el que se destacan:

- Primera edición del plegable de regulaciones urbanas entregado a inspectores del SPF de La Habana y a proyectistas.
- Entrega del plegable al Sistema de la Vivienda de La Habana, en soporte digital y papel.
- Entrega de CD con regulaciones urbanas comunes de asentamientos urbanos de La Habana a la Dirección Provincial de la Vivienda y al Programa del Arquitecto de la Comunidad.
- Proceso de entrega de plegables y tabloides a entidades inversionistas de La Habana con incidencia en el proceso inversionista.
- Proceso de entrega de plegables y tabloides a entidades proyectistas que laboran en La Habana.
- Proceso de entrega de tabloides a la Dirección Provincial de Bufetes Colectivos de La Habana.

- Proceso de entrega de plegables y tabloides a las bibliotecas públicas municipales de La Habana.
- Colocación, en bibliotecas públicas y en las sedes universitarias municipales, de Página Web, presentaciones de power point y documentos de regulaciones urbanas elaborados digitalmente.
- Celebración de talleres locales y provinciales para socializar las regulaciones urbanas.
- Exposición de póster en las ediciones I, II y III de la Feria Provincial Habanalog.
- Presentación de las regulaciones urbanas comunes para asentamientos de La Habana en el Taller Nacional de Urbanismo y en la Reunión Nacional de Directores del SPF como Buena Práctica.
- Presentación de las regulaciones urbanas comunes para asentamientos de La Habana en ediciones del Forum de Ciencia y Técnica, donde obtuvieron “Resultado relevante” a nivel provincial y fueron seleccionadas para el XVI Forum Nacional en representación del OLPP de La Habana. ●

Bibliografía

- Colectivo de autores. Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de La Habana. Dirección Provincial de Planificación Física de La Habana, octubre de 1998.
- Dirección Municipal de Planificación Física de Artemisa. Plan General Urbano de Artemisa, octubre de 2003.
- Dirección Municipal de Planificación Física de Güines. “Regulaciones urbanas para la ciudad de Güines”. La Habana, septiembre de 2002.
- . Plan General Urbano de Güines, noviembre de 2004.
- Rodríguez, Silvia y Fausto Martínez. “Instrucción complementaria ‘Regulaciones del ordenamiento territorial y el urbanismo’”. Instituto de Planificación Física, Departamento de Planeamiento Municipal, diciembre de 1999.
- Sede Universitaria Municipal de Artemisa. Resultados de la investigación “Incidencias del desconocimiento de las Regulaciones Urbanas en la violación de las mismas”, julio de 2007.

Instrumentos de control territorial. El proceso inversionista en Cuba

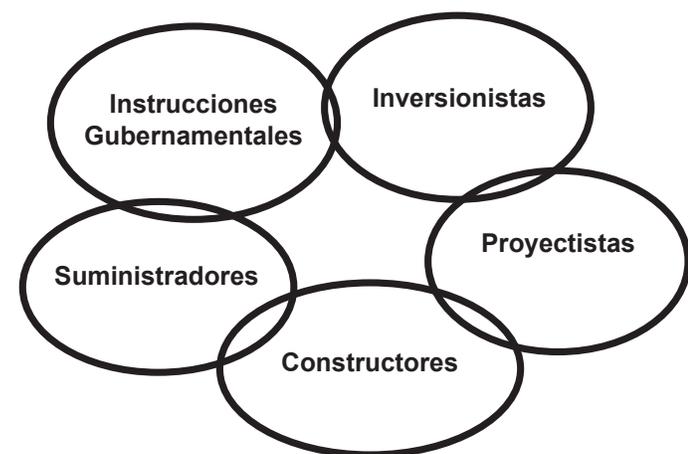
Lesbia Zaldívar Cossío
Instituto de Planificación Física

Introducción

Antes de 1959 las inversiones respondían a los intereses privados o de los gobernantes de turno, por lo que las obras quedaban localizadas mediante el mecanismo de otorgamiento de la Licencia de Obra. No es hasta la década de los sesenta que se instituyó en Cuba un proceso inversionista, y dentro de los primeros pasos de organización de este proceso se estableció el Certificado de Microlocalización para definir la localización de las obras.

Con el triunfo de la Revolución y el inicio de un amplio movimiento de construcción de obras industriales y sociales a todo lo largo y ancho del país, para equilibrar el desbalance económico entre la ciudad y el campo, se evidenció la necesidad de organizar un proceso inversionista integral.

Alrededor de los años ochenta se oficializó el documento de microlocalización, aunque con anterioridad se estableció el Reglamento del proceso inversionista,



nista, que definía el Expediente de Microlocalización como la propuesta de ubicación de la inversión. Este Reglamento concebía el proceso inversionista de forma eslabonada, de manera que todos los sujetos con

implicación en la construcción de la obra, es decir, inversionistas, proyectistas, constructores y suministradores interactuaran unos con otros sobre la base de relaciones contractuales regidas por un cuerpo de disposiciones normativas y legales elaborado a tales efectos.

A medida que han pasado los años y el país ha entendido la necesidad y la importancia de la institucionalización, el proceso inversionista ha evolucionado dentro de un marco legal que ha tratado de contribuir al perfeccionamiento de un proceso en el que intervienen diversas instituciones, mediante los instrumentos legales siguientes:

Marco legal

1977: Reglamento sobre el proceso inversionista. Decreto No. 5, aprobado por el Consejo de Ministros el 22 de septiembre.

1982: Reglamento para la evaluación y aprobación de las propuestas de inversión y de la tarea de inversión. Decreto No. 105/82.

1998: Perfeccionamiento de las regulaciones complementarias del proceso inversionista. Resolución No. 157/98 del Ministerio de Economía y Planificación (MEP), de 28 de septiembre.

2006: Indicaciones para el proceso inversionista. Resolución No. 91/06.

El proceso inversionista y el Sistema de la Planificación Física

El ordenamiento territorial y urbano es una actividad que debe verse de forma integral, donde los diferentes esquemas y planes están interrelacionados, y los instrumentos del ámbito superior establecen ele-

mentos que son vinculantes para los del ámbito inferior. Este complejo proceso de ordenar, gestionar y controlar el territorio tiene en la microlocalización de la inversión su expresión final.

La elaboración y la revisión de los instrumentos de control también responden a los diferentes niveles o escalas de trabajo que tiene el Sistema de la Planificación Física (SPF) y que están distribuidos de la manera siguiente:

Nivel nacional: Instituto de Planificación Física (IPF): Existe un Departamento independiente de Inversiones y Control del Territorio que revisa y consulta las inversiones de interés nacional.

Nivel provincial: Direcciones Provinciales de Planificación Física (DPPF): Las 15 DPPF cuentan con departamentos homólogos, donde se tramitan las inversiones del nivel provincial.

Nivel municipal: Direcciones Municipales de Planificación Física (DMPF): Las 168 DMPF, incluyendo el Municipio Especial Isla de la Juventud, cuentan con un Departamento de Inversiones donde se tramitan las del nivel municipal.

y otros que sean necesarios (Acuerdo No. 3808 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, apartado segundo, inciso 12).

- Ejercer el control del ordenamiento territorial y de los asentamientos poblacionales a través de los instrumentos establecidos, con el fin de ofrecer información sobre las regulaciones urbanas y las gestiones para obtener la autorización de construir; disponer la autorización del suelo y ocupación del suelo, o su cambio; el inicio de obras de construcción o demolición, así como la certificación de su terminación de acuerdo con el cumplimiento de las regulaciones y requisitos de los planes de ordenamiento territorial y urbanismo (Acuerdo No. 3435 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros “Funciones y atribuciones de las Direcciones Municipales de Planificación Física”).

Para la realización de una inversión se transita por diferentes etapas, que van desde la concepción de la inversión hasta la puesta en marcha de la obra.

El primer paso que se analiza es el referente a la localización de la inversión, que se define a partir de los planes y estudios de ordenamiento territorial



CONCEPCIÓN DE LA INVERSIÓN

PROCESO INVERSIONISTA



CONCEPCIÓN DE LA INVERSIÓN

El SPF, como eslabón primario del proceso inversionista, tiene entre sus funciones:

- Elaborar, aplicar y controlar la utilización de los instrumentos metodológicos, técnicos y normativos que rigen el planeamiento, gestión y control del ordenamiento territorial y el urbanismo, así como los procedimientos para el otorgamiento de Certificados de Macrolocalización y Microlocalización, Licencia de Obra y Certificados de Habitable-Utilizable, excepto para las viviendas por esfuerzo propio de la población

y urbano con el objetivo de respetar las premisas, lineamientos, objetivos, acciones y regulaciones, según corresponda, referidos al uso y destino del suelo.

Para la selección de un espacio se han de considerar, además de los criterios económicos, los estratégicos, institucionales, técnicos y sociales.

El proceso de localización de inversiones se rige por la Resolución No. 91/06 del MEP, “Indicaciones para el proceso inversionista”, que tiene como objetivos:

1. Garantizar la integralidad del proceso inversionista.
2. Asegurar la necesaria flexibilidad en dicho proceso y en las funciones de los diferentes sujetos, atendiendo a las características de cada inversión.
3. Contribuir a la racionalidad y eficiencia del proceso inversionista, muy especialmente en lo referente a la reducción de sus plazos.

Aspectos a tener en cuenta para la localización de una inversión

- Los parámetros o requerimientos técnicos de la inversión que la definen desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo, tales como: las demandas de área, agua, electricidad, fuerza de trabajo, así como volúmenes de producción, niveles de contaminación, etcétera. Todos estos elementos inciden en la selección del lugar de localización.
- La evaluación de las potencialidades o características de cada territorio, las que se expresan en la existencia y estado de la infraestructura técnica y de servicios, tales como: electricidad, acueducto y alcantarillado, drenaje, comunicaciones, transporte y otros que definen las condiciones del territorio en cuestión para asimilar la inversión.
- La clasificación de la zona, según el uso y destino del suelo, a partir de la calificación y clasificación establecida por Planificación Física.

De ahí que la localización de una inversión constituya un estudio técnico que evalúa de manera integral la factibilidad de dicha localización, mediante la adecuada correspondencia entre los factores locacionales de la inversión y las características o potencialidades de los territorios.

Comisiones de Compatibilización de Inversiones

La necesidad de agilizar el proceso inversionista da lugar a la creación de las Comisiones de Compatibilización de Inversiones (CCI), refrendadas en la Resolución No. 91/06 “Indicaciones para el proceso inversionista”.

Las CCI constituyen un grupo de trabajo territorial, presidido por la instancia correspondiente de la Planificación Física y conformado por todos los organismos que tienen incidencia en el territorio sobre las inversiones, y es el responsable de viabilizar el proceso de consultas para la localización de inversiones (artículo 75, Resolución No. 91/06).

Estas comisiones funcionan con una frecuencia inferior o igual a los quince días naturales y establecen en cada sesión el plazo de respuesta a las consultas analizadas.

El organismo consultado es responsable de dar la respuesta en los términos y plazos establecidos; de no realizarse, asume las responsabilidades que de ello se deriven (artículo 76, Resolución No. 91/06).



Las CCI tienen diversas funciones y entre ellas está la de activarse en diferentes etapas del proceso inversionista, tales como:

1ra.: Autorización del uso de suelo: evaluaciones de los estudios de localización.

2da.: Aprobación de Licencia de Construcción o de Obra: revisión de proyectos.

3ra.: Aprobación de Licencia de Urbanización: revisión de proyectos.

4ta.: Emisión de Certificado de Utilizable: desactivación de la inversión y antes de la puesta en explotación de la obra.

5ta.: Elaboración y aprobación de planes de ordenamiento.

En cada una de estas etapas deberán emitir la cantidad de avales o constancias de aprobación requeridos.

Las CCI serán convocadas y organizadas por el SPF, quien clasificará, en las distintas instancias, a los organismos en miembros permanentes y no permanentes, y lo notificará por escrito al organismo correspondiente; en las escalas municipal y provincial se enviará copia a los Consejos de la Administración.

Instrumentos de control territorial

Los instrumentos con que cuenta el SPF para la gestión y el control de los requerimientos establecidos en los diferentes esquemas y planes de ordenamiento territorial y urbano son:

Macrolocalización

Estudio técnico realizado por el IPF correspondiente a la escala nacional de ordenamiento territorial, orientado a definir el territorio o región en el que se estudia la localización de una inversión de carácter nacional, en correspondencia con los intereses económicos y sociales del país. No obstante, y en dependencia de la exigencia de la inversión, en esta fase puede requerirse definir la ciudad o una zona específica de la misma donde se localizará dicha inversión.

Certificado de Macrolocalización

Documento oficial que otorga el IPF y que contiene las principales conclusiones del estudio de macrolocalización de la inversión; incluye las condicionales,



República de Cuba
Instituto de Planificación Física

CERTIFICADO DE MACROLOCALIZACIÓN

MA ___/20

Se expide el presente certificado a favor de _____; subordinada al MINISTERIO _____ constituida al amparo de las leyes de la República de Cuba, con domicilio legal en _____ No. ___ el _____ y _____, Municipio _____, Provincia _____, sobre la inversión _____, Conforme al expediente código _____.

A tenor de lo preceptuado en el Decreto ____, del Consejo de Ministros, y el Reglamento para: la Localización de Inversiones del Instituto de Planificación Física, a quien se expide, se le concede la facultad de considerar certificado de área de estudio la inversión de referencia.

Se acompaña el presente certificado con expediente contentivo de:

- Informe Técnico

En el proceso de liberación del área para la inversión se tendrán en cuenta las regulaciones, normas y restricciones que rigen para el territorio seleccionado informadas en este documento y en el Certificado de Microlocalización que se solicitará en la Dirección Provincial de Planificación Física.

- Respuestas de las consultas realizadas a los organismos:

El Certificado de Macrolocalización estará vigente durante UN AÑO a partir de su emisión y puede ser prorrogado por el mismo tiempo antes de su vencimiento.

Y para que así conste se firma el presente certificado en La Habana, a los ___ días del mes de ___ del 20 ___ "Año ___ de la Revolución". En dos ejemplares.

Director de Inversiones

Vicepresidente

Presidente IPF

MAC
Fecha de entrega: _____
Recibido: _____

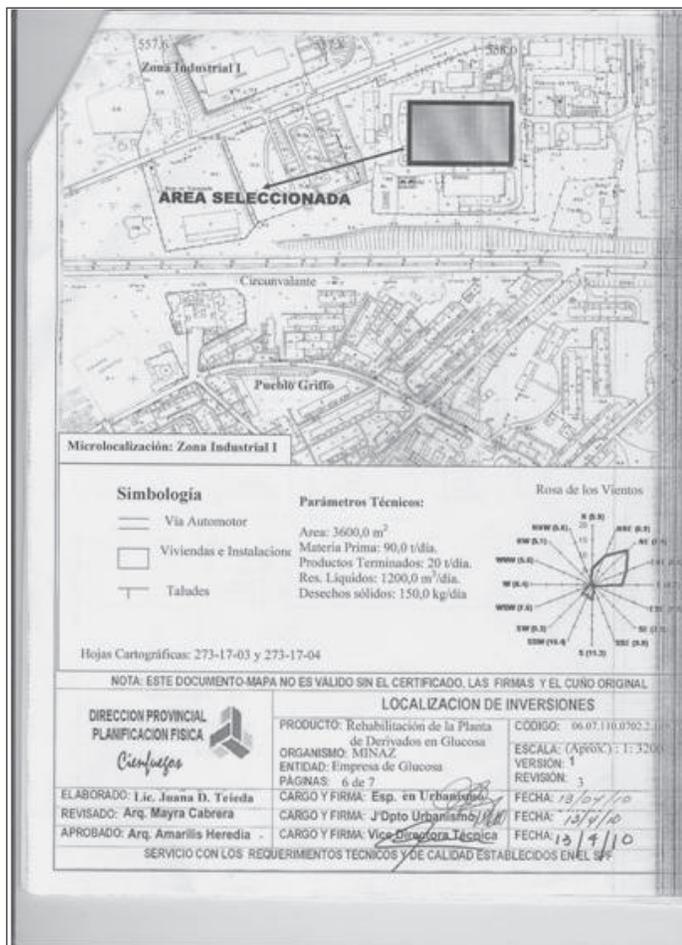
regulaciones, normas, restricciones y recomendaciones generales que deberán ser estrictamente respetadas por el inversionista para poder avanzar en el proceso de localización de la inversión objeto de estudio.

Microlocalización

Es el estudio técnico que se realiza con el propósito de seleccionar el lugar exacto para desarrollar una inversión de interés. El análisis de la microlocalización indica cuál es la mejor alternativa de ubicación de la inversión dentro de la macrozona elegida; este

Certificado de Microlocalización

Documento oficial que culmina el estudio técnico de microlocalización y por medio del cual se establecen las condicionales, regulaciones, normas, restricciones y recomendaciones específicas que rigen para una determinada área de terreno, de obligatorio cumplimiento en el desarrollo del proceso inversionista, principalmente en la elaboración de los proyectos y en la ejecución de las obras.



sitio es el que permite cumplir con los objetivos de lograr la más alta rentabilidad o producir a un mínimo costo unitario, conjugar los aspectos relativos a los asentamientos humanos, identificar las actividades productivas y determinar los centros de desarrollo.

Es la parte del proceso de localización de inversiones a través de la cual se señala y delimita el espacio físico en que se puede localizar una inversión o complejo de inversiones, en virtud de las determinaciones de los esquemas y planes de ordenamiento territorial.

Instituto de Planificación Física
Provincia _____

CERTIFICADO DE MICROLOCALIZACIÓN
MI ____/ 20__

Se expide el presente Certificado a favor de: _____
Con domicilio legal en: _____
Provincia: _____, sobre la inversión: _____
Ubicada en: _____
Conforme al expediente código: _____ de fecha: _____

A tenor de lo preceptuado en el Decreto 5 de fecha 22 de septiembre de 1977 y el Decreto 21 de fecha 28 de Febrero de 1978, ambos del Consejo de Ministros, la Resolución 91 del 16 de marzo del 2006 del MEP y, los Reglamentos para la Localización de inversiones (Macrolocalización, Microlocalización) y la Entrega de Licencia de Obra, Autorización y Certificado de Habitable-Utilizable del Instituto de Planificación Física. A quien se le expide, se le concede la facultad de usar la superficie antes señalada, para proyectar sobre ella la obra de referencia.

Se acompaña al presente, expediente contenido de:

- Informe técnico
- Plano de microlocalización
- Respuesta de los organismos de consulta

Para iniciar la ejecución de la obra proyectada, estará obligado a solicitar la Licencia de Construcción (de obra) en la Dirección Municipal o Provincial de Planificación Física correspondiente, sin perjuicio de otras licencias que la legislación cubana establezca luego de cumplir las regulaciones, normas, restricciones y condicionales que rigen en el territorio seleccionado, informadas en este documento.

El Certificado de Microlocalización estará vigente durante un año, a partir de su emisión, y puede ser prorrogado por el mismo tiempo antes de su vencimiento.

Y para que así conste, se firma el presente certificado a los _____ días del mes de _____ del año 20__, "Año _____", en _____ ejemplares.

Jefe de Departamento

Vicedirector Director DMPF

Director DPPF

Licencia de Obra

Documento técnico-administrativo previo a cualquier acción urbanística o arquitectónica. Serán objeto de Licencia de Construcción o de Obra las acciones constructivas siguientes:

- Obra nueva.
- Reparación capital y reconstrucciones.
- Ampliación.
- Restauración.


 República de Cuba
 Dirección de Planificación Física

PROVINCIA _____ MUNICIPIO _____

LICENCIA DE OBRA
 LO ____/20____

Persona Natural: Persona Jurídica: Clave del Inspector: _____

Se concede Licencia de Construcción o de Obra a: _____
 con domicilio legal en: _____ No.: _____ entre: _____ y
 _____ Reparto: _____ Cl.: _____ conforme
 al expediente de Inversiones código: _____ de fecha: ____/____/20____,
 iniciado para la ejecución de: _____ localizada por el Certificado
 de _____ número: ____/20____, en la dirección: _____,

 _____ amparado por el documento titular: _____

A tenor de lo preceptuado en el Decreto 5 de fecha 22 de septiembre de 1977 y el Decreto 21 de fecha 28 de febrero de 1978, ambos del Consejo de Ministros, la Resolución 91 del 16 de marzo del 2006 del MEP y, los Reglamentos para: la Localización de inversiones (Macrolocalización, Microlocalización) y el otorgamiento de Licencia de Construcción o de Obra, Autorización de Construcción o de Obra y Certificado de Habitable-Utilizable del Instituto de Planificación Física. A quien se le expide, se le concede el derecho de comenzar la obra de referencia de acuerdo con el proyecto confeccionado bajo la responsabilidad de _____ de la entidad _____ de fecha: ____/____/20____, por lo que deberá ajustarse a la Memoria Descriptiva y planos presentados para esta Licencia, los cuales han sido revisados y aprobados

Esta Licencia ampara solamente los siguientes objetos de obra:

descritos en la documentación presentada, debiendo respetarse, además, las condicionales generales y particulares que aparecen al dorso.

Condicionales Generales:

- Esta autorización se expide sin perjuicio de tercero, salvo derecho de propiedad y de otras licencias o aprobaciones que competan.
- Las obras deberán ajustarse a las condicionales informadas en este documento y al proyecto aprobado.
- Respetar las condicionales señaladas por el Departamento de Higiene o dependencias de la Dirección de Salud, CITMA; Defensa y las del Departamento de Protección contra Incendios, cuando al efecto sean emitidas, entre otros.
- El modificar las obras aprobadas, así como el incumplimiento de las condiciones planteadas, ocasionan la invalidez de esta Licencia, constituyendo una violación sancionable por la legislación vigente.
- La Licencia deberá mantenerse en el lugar de la obra durante toda su ejecución, a fin de que puedan comprobarse, por los inspectores y funcionarios competentes, los trabajos que se realizan.
- La Licencia de Construcción o de Obra estará vigente durante un año, a partir de su emisión. La misma deberá ser actualizada cuando la obra no se empieza dentro del término de un año, contando desde su expedición o cuando se interrumpen los trabajos por el mismo espacio de tiempo.
- Durante la ejecución de las obras, éstas deberán ser identificadas por una tablilla o nombre de la entidad inversionista y el constructor.
- Al concluir la obra debe solicitarse a esta institución la correspondiente Certificación de Habitable-Utilizable, antes de procederse a explotar la inversión, de no cumplir con ello constituye una violación sancionable por la legislación vigente.
- Para el replanteo de la obra deberá solicitar la presencia del inspector municipal y provincial (éste último para obras de gran complejidad con respuesta provincial), su incumplimiento conllevará a ser sancionado por la legislación vigente.

Condiciones Particulares:

Dado en _____, a los _____ días del mes de _____
 de 200____; en _____ ejemplares.

_____ Jefe de Departamento _____ Director _____ Vicedirector

Fecha de entrega: _____
 Recibido por: _____

- e) Remodelación y modernizaciones.
 - f) Divisiones.
 - g) Unificaciones.
 - h) Cambios de uso de edificaciones y terrenos que, atendiendo a su estructura tecnológica, comprendan trabajos de construcción o montaje, con independencia del carácter productivo o no de los mismos.
- Se incluyen las correspondientes a viviendas y sus agrupaciones, urbanizaciones, redes técnicas y viales. Igualmente las instalaciones temporales cuando éstas se construyan fuera del área asignada.
- i) Otras recogidas en la legislación vigente, que regule el desarrollo inversionista.
 - j) Inversiones que previamente hubiesen adquirido Certificado de Microlocalización.

Certificado de Habitable-Utilizable

Documento técnico-administrativo que certifica que la obra amparada por una Licencia de Construcción o de Obra ha sido terminada y cuenta con la conexión de los servicios técnicos indispensables a las edificaciones, tales como: electricidad, suministro de agua,

alcantarillado o disposición de residuales, u otras que se determine en dependencia de la característica de la inversión.

Autorización

Documento técnico-administrativo previo a cualquier acción urbanística o arquitectónica que no implique cambios estructurales en los inmuebles.

Serán objeto de Autorización de Construcción o de Obra las acciones siguientes:

- a) Pintura y reparación exterior, cuando se trate de edificios multifamiliares o viviendas ubicadas en una zona declarada monumento nacional o avenidas principales que determine el Consejo de la Administración.
- b) Obras menores que podrían perjudicar la estética urbanística y arquitectónica.
- c) Demolición total o parcial.
- d) Apuntalamiento total o parcial.
- e) Anuncios y carteles.
- f) Otras recogidas en la legislación vigente.



República de Cuba

Dirección de Planificación Física

PROVINCIA _____ MUNICIPIO _____

CERTIFICADO DE HABITABLE-UTILIZABLE

CH: ____ / 20 ____ CU: ____ / 20 ____

Persona Natural: Persona Jurídica: Clave del Inspector: _____

Se expide el presente Certificado de _____ a: _____ con domicilio legal en: _____ No.: _____ entre: _____ y _____ Reparto: _____ Cl.: _____ conforme al expediente de Inversiones código: _____ de fecha: ____ / ____ / 20 ____ iniciado para _____ localización por el Certificado de _____ número M : ____ / 20 ____ en la dirección: No. _____ entre _____ y _____ Reparto _____ UBIT _____ Circunscripción _____ Consejo Popular _____ correspondiente a la Licencia de Construcción o de Obra número LO ____ / 20 ____ y amparado por el documento titular: _____

A tenor de lo preceptuado por la legislación vigente para el Proceso Inversionista, el Ordenamiento Territorial y el Urbanismo y el Reglamentos de los instrumentos de control del Instituto de Planificación Física, se certifica que se ha comprobado, en inspección in situ, que dicha obra ha sido terminada y se ajusta a la documentación aprobada.

Este Certificado ampara los objetos de obra ejecutados que a continuación se describen:

El certificado de Habitable o Utilizable autoriza la ocupación y/o explotación de este inmueble, una vez terminadas las acciones constructivas previstas en la Licencia de Construcción o de Obra.

Derrotero de la obra ejecutada

Dado en _____, a los ____ días del mes de ____ de 200 ____; en ____ ejemplares.

Jefe de Departamento Director Vicedirector

Fecha de entrega: _____. Recibido por: _____.



República de Cuba

Dirección de Planificación Física

PROVINCIA _____ MUNICIPIO _____

AUTORIZACIÓN

AU: ____ / 20 ____

Persona Natural: Persona Jurídica: Clave del Inspector: _____

Se concede la Autorización de Construcción o de Obra a: _____ con domicilio legal en: _____ No.: _____ entre: _____ y _____ Reparto: _____ Cl.: _____ conforme al expediente de Inversiones código: _____ de fecha: ____ / ____ / 20 ____; iniciado para la ejecución de: _____ localizada por el Certificado de _____ número ____ / 20 ____ en la dirección _____ amparado por el documento titular: _____

A tenor de lo preceptuado en el Decreto 5 de fecha 22 de septiembre de 1977 y el Decreto 21 de fecha 28 de febrero de 1978, ambos del Consejo de Ministros, la Resolución 91 del 16 de marzo del 2006 del MEP y, los Reglamentos para la Localización de inversiones (Macrolocalización, Microlocalización) y el otorgamiento de Licencia de Construcción o de Obra, Autorización de Construcción o de Obra y Certificado de Habitable-Utilizable del Instituto de Planificación Física. A quien se le expide, se le autoriza ejecutar las siguientes acciones:

Este Certificado ampara los objetos de obra ejecutados que a continuación se describen:

Esta Autorización ampara solamente las acciones descritas en la documentación presentada, debiendo respetarse, además, las condicionales generales y particulares que aparecen al dorso.

Condicionales Generales:

- Esta autorización se expide sin perjuicio de tercero, salvo derecho de propiedad y de otras licencias o aprobaciones que competan.
- Las obras deberán ajustarse a las condicionales informadas en este documento y al proyecto aprobado.
- Respetar las condicionales señaladas por el Departamento de Higiene o dependencias de la Dirección de Salud, CITMA; Defensa y las del Departamento de Protección contra Incendios, cuando al efecto sean emitidas, entre otros.
- El modificar las acciones aprobadas, así como el incumplimiento de las condiciones planteadas, ocasionan la invalidez de esta Autorización, de Construcción o de Obra constituyendo una violación sancionable por la legislación vigente.
- La Autorización deberá mantenerse en el lugar de la obra durante toda su ejecución, a fin de que puedan compararse, por los inspectores y funcionarios competentes, los trabajos que se realizan.
- Esta Autorización de Construcción o de Obra estará vigente durante un año, a partir de su emisión. La misma deberá ser actualizada cuando la obra no se empieza dentro del término de un año, contando desde su expedición o cuando se interrumpan los trabajos por el mismo espacio de tiempo.
- Durante la ejecución de las obras, éstas deberán ser identificadas por una tablilla o nombre de la entidad inversionista y el constructor.
- Para el replanteo de la obra deberá solicitar la presencia del inspector municipal y provincial (éste último para obras de gran complejidad con respuesta provincial), su incumplimiento conllevará a ser sancionado por la legislación vigente.

Condiciones Particulares:

Dado en _____, a los ____ días del mes de ____ de 200 ____; en ____ ejemplares.

Jefe de Departamento Director Vicedirector

Fecha de entrega: _____. Recibido por: _____.

Existen otros trabajos o acciones llamados de conservación que no requieren Licencia de Obra ni Autorización y son los siguientes:

1. Estucar, azulejar o enchapar paredes interiores y mesetas existentes.
2. Reparación o sustitución de recubrimientos de morteros o enlucido en interiores y exteriores.
3. Reparación o sustitución de enchapes de paredes, muros, pretilas y antepechos, siempre que sea utilizando materiales iguales a los existentes.
4. Reparación de grietas en elementos no estructurales.
5. Reparación o sustitución parcial del recubrimiento del acero de refuerzo de hormigones, cuando ello no implique otras modificaciones.
6. Reparación o sustitución de paredes divisorias interiores, siempre que se utilice para ello un material igual al existente u otro similar.
7. Reparación de paredes exteriores de madera.
8. Construcción, reparación o sustitución de pisos en planta baja.
9. Reparación o sustitución de pisos en planta alta, hasta un 10% del local.
10. Reparación menor de viguetas o tablazón de madera.
11. Reparación o sustitución parcial de cubiertas de tejas o de papel de techo, con igual material.
12. Reparación parcial de soldadura de techos.
13. Aplicación de soluciones impermeabilizantes de techos.
14. Sustitución de servicios sanitarios, lavabos, fregaderos, mesetas de cocina y lavaderos con el correspondiente trabajo de albañilería necesario, sin modificaciones de las instalaciones hidráulicas y sanitarias existentes.
15. Reparación o sustitución de las tuberías del drenaje pluvial, cuando éstas sean expuestas o estén en áreas exteriores.
16. Eliminación de filtraciones, tupiciones y salideros, siempre que la afectación causada o la que pueda provocar la reparación no haya afectado un elemento estructural.
17. Sustitución de tanques de agua del mismo material u otro más ligero y de igual o menos capacidad, sin modificación de las instalaciones hidráulicas ni de elementos que lo sustentan.
18. Reparación de fosas, cisternas y tanques de agua, cuando para ello no sea necesario modificar el acero de refuerzo o la selección de sus elementos componentes.
19. Colocación de mesetas ciegas.
20. Reparación o sustitución de falsos techos, cuando ello no implique afectaciones estructurales a la red eléctrica, así como no permita la circulación de personas o el almacenamiento de objetos.
21. Reparación o sustitución de escaleras de madera o metálicas en interiores, sin afectación de los elementos estructurales de la edificación.
22. Reparación o sustitución de barandas y del enchape de los pasos de las escaleras, y el recubrimiento parcial del acero de refuerzo.
23. Reparación o sustitución del alambrado de la instalación eléctrica y de sus conductores eléctricos, cuando esto último sea parcial.
24. Reparación parcial de la carpintería exterior.
25. Reparación de rejas o sustitución de éstas por otras iguales.
26. Reparación o sustitución de la carpintería exterior.
27. Pintura interior y exterior, siempre que las edificaciones se encuentren fuera de una zona de monumento nacional y avenidas principales que determine el Órgano Local del Poder Popular correspondiente.
28. Reparación de cercas exteriores, siempre que no se modifique su trazado ni materiales.
29. Reparación de pavimentos en áreas descubiertas, tales como: patios, pasillos perimetrales y jardines, siempre que no se modifiquen las pendientes existentes, no se interrumpa el drenaje pluvial superficial ni se afecten instalaciones soterradas y registros. ●

Bibliografía

- Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros. Acuerdo No. 3435 “Funciones y atribuciones de las Direcciones Municipales de Planificación Física”. La Habana, 29 de enero de 1999.
- . Acuerdo No. 3808. La Habana, 20 de noviembre de 2000.
- Instituto de Planificación Física. Instrucción No. 01/02 “Inversiones de revisión nacional”. La Habana, 2002.
- . Instrucción No. 02/02 “Reglamento para la microlocalización de inversiones”. La Habana, 2002.
- . Instrucción No. 04/02 “Reglamento para la entrega de Licencia de Obra, Autorización y Certificado de Utilizable”. La Habana, 2002.
- Ministerio de Economía y Planificación. Resolución No. 91/06 “Indicaciones para el proceso inversionista. La Habana, 2006.

Decreto de contravenciones del ordenamiento territorial y el urbanismo

Lesbia Zaldívar Cossío
Instituto de Planificación Física

Introducción

El cambio que se ha operado en el ordenamiento territorial y el urbanismo, como disciplinas, en los últimos cincuenta años en cuanto a su concepción ha dado lugar a una determinada forma de regulación jurídica, cuya normativa demuestra que la legislación del ordenamiento territorial y el urbanismo es una ley viva, toda vez que está dirigida a regular y proteger el territorio, el medio ambiente y el patrimonio construido de nuestro país.

El objetivo fundamental del tema que se aborda es el conocimiento de uno de los decretos que forman parte de esa legislación, el Decreto No. 272, de 20 de febrero de 2001, “De las contravenciones en materia de ordenamiento territorial y urbanismo”, así como de la aplicación de las normas y actos que rigen el mismo.

Decreto No. 272, del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, “De las contravenciones en materia de ordenamiento territorial y urbanismo”

Los decretos de contravenciones forman parte de la normativa jurídica de cualquier país, por ser los que regulan la conducta ciudadana al establecer las penalizaciones de las violaciones que se cometan en materia de orden público.

El Decreto No. 272 no sólo está referido a las contravenciones en materia de ordenamiento territorial y urbanismo, sino que además recoge las infracciones contra el ornato público, la higiene comunal y los monumentos nacionales y locales, por lo que su aplicación no es privativa del Sistema de la Planificación

Física (SPF), también están facultados para utilizarlo los cuerpos de inspectores del Sistema de la Vivienda, Comunales, Recursos Hidráulicos y Salud Pública, especificando, según las conductas contravencionales, los artículos que debe emplear cada autoridad.

Los inspectores del SPF están facultados para actuar en relación con las conductas contravencionales recogidas en los artículos del 5 al 16, en lo que les compete.

Los inspectores del Sistema de la Vivienda están facultados para actuar en relación con las conductas contravencionales recogidas en los artículos 5 y del 8 al 16, en lo que les compete.

Una de las razones para la elaboración y aprobación de este Decreto fue la conveniencia de actualizar y consolidar en un solo texto legal, dotado de la suficiente jerarquía de obligar, las dispersas disposiciones que establecen las conductas que tipifican como contravenciones respecto al uso y destino del suelo urbano, o que señalan las obligaciones y prohibiciones en materia de ordenamiento territorial y urbanismo.

A continuación se dará entonces a conocer las interioridades de este Decreto, lo que permitirá a la población corregir nuestra conducta respecto a las acciones que realizamos y que se reflejan en los territorios y ciudades, para contribuir conscientemente a mejorar su imagen.

De las contravenciones en materia de ordenamiento territorial y urbanismo

En las disposiciones generales de este Decreto queda bien definido su objetivo y a quiénes está dirigido, y que la medida que se aplique, según dicho Decreto, no exime de la responsabilidad administrativa,

civil o penal que se adquiere. Estos aspectos aparecen expresados en los artículos siguientes:

Artículo 1.- El objetivo del presente Decreto es el de establecer las conductas y las medidas aplicables en materia de ordenamiento territorial y urbanismo, en los aspectos del ornato, la higiene comunal y los monumentos relacionados con estas disciplinas.

Artículo 2.- El régimen de medidas administrativas en materia de ordenamiento territorial y urbanismo que por el presente Decreto se dispone incluye a las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, que incurran en las contravenciones que por esta norma se establecen.

Artículo 3.- La responsabilidad administrativa, civil o penal derivada de los actos de este tipo es exigible independientemente de las medidas aplicables de acuerdo con este Decreto.

De la multa y otras medidas

Para todos debe ser conocido que cometer una ilegalidad o contravención conlleva a la imposición de una medida contravencional o multa, y que ésta trae aparejada una medida u obligación de hacer, como se recoge en el artículo siguiente del Decreto No. 272.

Artículo 4.1.- Las conductas relacionadas en el presente capítulo se consideran contravenciones, y podrán ser objeto de las multas que en cada caso se señalan, en las que el importe primero es aplicable a las personas naturales y el segundo a las personas jurídicas. En los casos necesarios será especificada la persona de que se trate.

2.- Sin perjuicio de lo anterior, podrán ser aplicables, de conjunto o con independencia a la multa, las medidas siguientes:

- a) obligación de hacer lo que impida la continuación de la conducta infractora;
- b) decomiso de los medios y recursos utilizados;
- c) retirar el Certificado de Microlocalización, Área de Estudio, Licencia de Construcción o de Obra, Habitable o Autorización de Construcción o de Obra;
- d) resarcir los daños ocasionados;
- e) pérdida de lo construido; y
- f) demolición.

De las infracciones contra el ordenamiento territorial y el urbanismo

Las infracciones que se cometen están basadas en violaciones a varios de los instrumentos del control territorial y el urbanismo, a los que ya se hizo referencia en el tema “Instrumentos de control territorial. El proceso inversionista en Cuba” y son:

- Regulaciones urbanas y arquitectónicas.
- Microlocalización de inversiones.
- Licencia de Construcción o de Obra.
- Autorización de Construcción o de Obra.

A continuación véase las violaciones o infracciones que se cometen sobre estos instrumentos y la cuantía de la multa a aplicar en cada caso, según lo recoge el Decreto No. 272.

Sobre la violación de las regulaciones urbanas y arquitectónicas

Artículo 5.- Se consideran contravenciones de las regulaciones urbanas y arquitectónicas, y se impondrán las medidas que en cada caso se establecen:

a) a las personas jurídicas que amparadas en una Microlocalización, Área de Estudio determinada o Uso de Suelo violen las regulaciones urbanas contenidas en las mismas, 2 500 pesos, y ordenar la paralización de la obra hasta tanto no se ajuste a lo autorizado, o, en el caso que proceda, la demolición de lo construido no aprobado;

b) al que se encuentre construyendo o haya construido amparado en una Licencia de Construcción o de Obra violando las regulaciones urbanas y arquitectónicas contenidas en la misma, 1 000 pesos y 2 500 pesos, y ordenar la paralización de la obra hasta tanto no se ajuste a lo autorizado, o, en su caso, decomiso o demolición de lo construido; y

c) al que se encuentre construyendo o haya construido amparado en una Autorización de Construcción o de Obra violando las regulaciones urbanas y arquitectónicas contenidas en la misma, 500 pesos y 1 300 pesos, y ordenar la paralización de la obra hasta tanto no se ajuste a lo autorizado, o, en el caso que proceda, la demolición de lo construido no aprobado.

De la microlocalización de inversiones

Artículo 6.- Se consideran contravenciones y se impondrán las multas y medidas que para cada caso se establecen, a las personas jurídicas que no teniendo Certificado de Microlocalización, Área de Estudio o la Aprobación de Uso de Suelo:

1. Sin título de propiedad del terreno o azotea u otra forma de titularidad reconocida por el Estado:

a) termine cualquier tipo de construcción, 10 000 pesos, y, en su caso, el decomiso o pérdida de lo construido; y

b) inicie cualquier tipo de construcción, 8 000 pesos, y, en su caso, la demolición de lo construido.

2. Con título de propiedad del terreno o azotea u otra forma de titularidad reconocida por el Estado:

a) termine cualquier tipo de construcción, 5 000 pesos, y, en su caso, el decomiso o pérdida de lo construido; y

b) inicie cualquier tipo de construcción, 4 000 pesos, y, en su caso, la demolición de lo construido.

Artículo 7.- La persona jurídica que teniendo un Certificado de Microlocalización, o, en su caso, de Área de Estudio o aprobación de Uso de Suelo vencido, inicie o se encuentre construyendo cualquier obra, se le impondrá una multa de 1 000 pesos y la paralización de la obra hasta tanto no se obtenga la prórroga correspondiente.

De la Licencia de Construcción o de Obra

Artículo 8.- Se consideran contravenciones y se impondrán las multas y medidas que para cada caso se establecen al que sin tener Licencia de Construcción o de Obra:

1. Sin título de propiedad del terreno o azotea u otra forma de titularidad reconocida por el Estado:

a) termine una o más viviendas, 1 000 pesos y 10 000 pesos, y, en su caso, el decomiso o pérdida de lo construido;

b) termine la ampliación de una o más viviendas, 800 pesos y 8 000 pesos, y, en su caso, la demolición de lo ampliado;

c) inicie la construcción de una o más viviendas, 500 pesos y 5 000 pesos, y, en su caso, la demolición de lo construido;

d) termine una o más obras no destinadas a viviendas, 900 pesos y 9 000 pesos, y, en su caso, la demolición, decomiso o pérdida de lo construido;

e) termine la ampliación de una o más obras no destinadas a viviendas, 700 pesos y 7 000 pesos, y, en su caso, la demolición de lo ampliado; y

f) inicie una o más obras no destinadas a viviendas, 300 pesos y 3 000 pesos, y, en su caso, la demolición de lo construido.

2. Con título de propiedad del inmueble, terreno o azotea, según corresponda, u otra forma de titularidad reconocida por el Estado:

a) termine una o más viviendas, 800 pesos y 8 000 pesos, y, en su caso, la demolición, decomiso o pérdida de lo construido;

b) termine la ampliación, reconstrucción o remodelación de una o más viviendas, 600 pesos y 6 000 pesos, y, en su caso, la demolición de lo ampliado;

c) inicie la construcción, reconstrucción, ampliación o remodelación de una o más viviendas, 200 pesos y 2 000 pesos, y, en su caso, la demolición de lo construido;

d) termine una o más obras no destinadas a viviendas, 600 pesos y 6 000 pesos, y, en su caso, la demolición, decomiso o pérdida de lo construido;

e) termine la ampliación, reconstrucción o remodelación de una o más obras no destinadas a viviendas, 400 pesos y 4 000 pesos, y, en su caso, la demolición de lo ampliado; y

f) inicie la construcción, reconstrucción, ampliación o remodelación de una o más obras no destinadas a viviendas, 100 pesos y 1 000 pesos, y, en su caso, la demolición, decomiso o pérdida de lo construido.

Artículo 9.- Al que haya iniciado cualquier construcción y tenga vencida la Licencia de Construcción o de Obra, se le impondrá una multa de 80 pesos y 800 pesos, y se paralizará ésta hasta tanto no se obtenga la prórroga correspondiente.

Artículo 10.- Al que habite o utilice la obra en construcción o concluida sin que la autoridad competente en su caso haya certificado el Habitable o Utilizable, se le impondrá 250 pesos y 2 500 pesos, y:

a) si la construcción reuniera los requisitos para habitarla o usarla, tendrá la obligación de obtener tal certificado en el plazo establecido; y

b) de no tener los requisitos de habitabilidad o utilidad requerida, las personas que la ocuparon tendrán que abandonarla, y si es un local destinado a otros fines tendrán que retirar lo que allí se haya depositado.

De la Autorización de Construcción o de Obra

Artículo 11.- Se consideran contravenciones y se impondrán las multas y las medidas que para cada caso se establecen al que sin la Autorización de Construcción o de Obra:

a) coloque en áreas públicas, casetas, kioscos, tarimas u otros elementos similares, 500 pesos y 2 500 pesos, y la obligación de retirar, o, en su caso, la demolición de lo construido;

b) realice cambio de uso de un terreno o edificación que no requiera acción constructiva u ocupación temporal de espacios públicos, 500 pesos y 2 500 pesos, y, en su caso, restituirlo a su estado original;

c) ejecute construcciones que incidan en la estética urbana y arquitectónica del entorno y colindantes, tales como cercas, rejas exteriores, cambios de ventanas o puertas, tanques de agua, casetas de facilidades temporales, parqueos interiores o exteriores a la edificación, modificación de fachada u otros de usos similares a las anteriores, 500 pesos y 2 500 pesos, y, en su caso, la demolición de lo construido y la restitución a su estado original;

d) ejecute o retire apuntalamientos, o realice demoliciones totales o parciales en obras constructivas con grado de protección por su valor patrimonial, 500 pesos y 2 500 pesos, y, en su caso, restituirlo a su estado original;

e) pinte, repare o modifique la parte exterior de una edificación que se encuentre ubicada en una avenida o zona declarada como monumento nacional, u otra que, aunque no lo sea, tenga igual tratamiento, 400 pesos y 2 000 pesos, y en otras vías cuando se trate de edificios multifamiliares, 200 pesos y 1 000 pesos, y restituirlo a su estado original o modificarlo según se determine;

f) modifique cualquier componente de la vía pública o realice trabajos de reparación, ampliación y construcción de ésta o de las redes técnicas soterradas en la misma, se le impone una multa de 400 pesos y 2 000 pesos, y, en su caso, restituirlo a su estado original, según como lo disponga la autoridad correspondiente;

g) ejecute o retire apuntalamientos, y realice demoliciones totales o parciales en construcciones sin haberlo dispuesto la autoridad competente, 250 pesos y 1 500 pesos, y, en su caso, la restitución a su estado original; y

h) coloque en la parte exterior de inmuebles o en los espacios públicos anuncios, carteles, vallas, señalizaciones y elementos de ambientación y ornamentación temporales o permanentes, 200 pesos y 1 000 pesos, o estando autorizado los mantenga en mal estado, 50 pesos y 250 pesos, y retirarlos en el plazo que se disponga. No se aplicará lo aquí regulado en los casos de fechas nacionales dispuestas por nuestra legislación y las conmemorativas de las organizaciones políticas y de masas.

Artículo 12.- Al que haya iniciado cualquier construcción y tenga vencida la Autorización de Construcción o de Obra, se le impondrá una multa de 50 pesos y 500 pesos, y se paralizará la obra hasta tanto no se obtenga la prórroga correspondiente.

De las violaciones comunes al ordenamiento territorial y el urbanismo

Artículo 13.- También se consideran contravenciones respecto a las construcciones y se impondrán las multas y medidas que para cada caso se establecen al que:

a) como propietario, inversionista o responsabilizado no garantice el cumplimiento de la ejecución de la obra conforme a los proyectos autorizados, 500 pesos y 1 000 pesos, y paralizar la obra hasta tanto no se ajuste a lo establecido en el proyecto;

b) como proyectista o autoridad facultada responsabilizada no ejerza el control de autor, 250 pesos y 500 pesos, y paralizar la obra hasta tanto no se cumpla lo dispuesto por la autoridad competente;

c) se le haya ordenado demoler lo ejecutado y no lo cumpla en el plazo indicado por la autoridad competente se le duplicará la multa impuesta con anterioridad y se fijará un nuevo plazo para la demolición. De no cumplimentarse esta obligación, se ordenará la demolición por parte del Estado, y los gastos correrán a cargo del infractor;

d) incumpla una orden de paralización de una construcción, 500 pesos y 1 000 pesos, y demoler lo construido a partir de la fecha que se indicó su paralización;

e) no permita en su vivienda locales, áreas propias o inmuebles contiguos, y la ejecución de obras imprescindibles y autorizadas, que de no ejecutarse no se podría reparar el daño o perjuicio que sufre el

propio inmueble, los colindantes o terceras personas, 500 pesos y 1 000 pesos, así como la obligación de permitir los trabajos;

f) se le indique realizar en su vivienda locales, áreas propias o inmuebles contiguos, y la ejecución de obras de reparación, que de no ejecutarse ocasionen daño o perjuicio a su inmueble, los colindantes o terceras personas y habiéndose dispuesto por la autoridad competente que asuma tal reparación no la ejecute, 500 pesos y 1 000 pesos, y la obligación de pagar el valor del daño causado, así como el cumplimiento de lo indicado en el término establecido; y

g) durante la ejecución de una obra y hasta su terminación no mantenga en ella, a disposición de los inspectores o funcionarios autorizados, los documentos establecidos para su ejecución o no la identifique acorde con lo establecido, 260 pesos y 2 000 pesos, y paralizar la obra hasta tanto no se muestren los documentos exigidos.

Artículo 14.- Al que permita o autorice cualquier acción constructiva, parcelar o utilizar terrenos o azoteas para construir viviendas u otro tipo de construcción, sean estas áreas de su propiedad, las tenga en administración o las posea en usufructo, sin la autorización correspondiente de la autoridad competente, se le impondrá una multa de 2 000 pesos y la restitución del bien a su estado original.

Artículo 15.- Al que haya terminado de construir o se encuentre construyendo, amparado en una Licencia de Construcción o de Obra o no la tenga y no pueda demostrar que los equipos y materiales empleados en la obra de construcción son de procedencia lícita, se procederá al decomiso de estos materiales e instrumentos, y si procede la demolición o pérdida de lo construido.

Artículo 16.- Al constructor que ejecute o se encuentre ejecutando una obra sin que ésta se encuentre debidamente legalizada se le impondrá una multa de 1 000 pesos y 2 000 pesos, y la obligación de abstenerse de continuar con dicha conducta, con independencia de las sanción impuesta a otro supuesto infractor identificado en su caso como tal.

De las autoridades y sus facultades

Artículo 21.- Los jefes de los organismos facultados para imponer las medidas de pérdida de lo construido o decomiso con arreglo a este Decreto regularán el

procedimiento y decidirán las autoridades facultadas para su aplicación.

Procedimiento para imponer las medidas y recursos ante las inconformidades

Procedimiento para imponer las medidas

Artículo 22.- Las conductas que figuran contravenciones que se conocen por la actuación de los inspectores facultados o por la vía de la denuncia ante la autoridad competente.

Artículo 23.- La autoridad facultada que reciba una denuncia en cualquiera de los casos previstos en el presente Decreto realizará la comprobación que proceda, actuará conforme a lo estipulado administrativamente y podrá disponer, además, la retención provisional de los medios utilizados por el presunto infractor para cometer la contravención y los productos de ésta.

De los recursos

Artículo 24.- Contra las medidas impuestas por las autoridades facultadas se podrá establecer recurso de apelación ante el jefe inmediato superior de la autoridad que impuso la medida. El recurso se interpondrá dentro del término de tres días hábiles siguientes a su notificación y se resolverá dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha de impuesto.

Para la admisión del recurso será requisito indispensable haber abonado la multa o firmado convenio de pago con la oficina correspondiente. Contra lo resuelto no cabe ningún recurso ni procedimiento en la vía administrativa ni judicial.

Artículo 25.- La presentación del recurso no tiene efectos suspensivos, excepto cuando la autoridad ante quien se interpuso disponga lo contrario.

Del pago de las multas y cumplimiento de las medidas

Artículo 26.- Las personas naturales y jurídicas nacionales o extranjeras que operen parcial o totalmente en divisas pagarán las multas en dichas monedas, cuando la infracción sea como consecuencia de

la actividad económica que realiza y que le genere ese recurso. El resto lo hará en moneda nacional.

Artículo 27.- Las multas se pagarán en la oficina de cobros del municipio donde reside el infractor o la persona obligada a responder por él, dentro de los treinta días hábiles siguientes a su imposición. Para ello presentará el comprobante correspondiente y en el acto se le entregará recibo acreditativo del pago, o copia del convenio de pago que se podrá establecer entre el infractor y la oficina de cobros.

Artículo 28.- Si no se abonase la multa o no estableciera el convenio de pago después de transcurrido el plazo de treinta días naturales siguientes a la fecha de imposición de la medida, se tramitará la vía de apremio para su cobro.

Artículo 29.- En los casos en que se haya impuesto una obligación de hacer, la autoridad facultada concederá un plazo para su cumplimiento atendiendo a la complejidad de la medida. Si la persona a quien se le impuso no cumpliera la obligación de hacer en dicho plazo, la autoridad competente gestionará que se cumpla ésta por una entidad debidamente facultada, en cuyo caso los gastos correrán a cargo del infractor mediante el procedimiento vigente a través de la oficina de cobros.

El Decreto No. 272 establece varias **Disposiciones Especiales** y entre ellas se encuentra la siguiente:

TERCERA: Las entidades encargadas de ejecutar las órdenes de demolición serán las microbrigadas sociales, empresas de mantenimiento constructivo, empresas de demolición u otras de subordinación local designadas por los Consejos de la Administración.

Una de las **Disposiciones Finales** determina que se faculta a los ministros de Economía y Planificación, Construcción, Cultura y Salud Pública, y a los presidentes del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos, de la Vivienda y del Instituto de Planificación Física para que, de conjunto o individualmente, dicten dentro de sus respectivas competencias cuantas disposiciones sean necesarias para la mejor aplicación, ejecución y cumplimiento de lo dispuesto en este Decreto, incluyendo los procedimientos para la aplicación de las obligaciones de hacer o no hacer contenidas en él.

Para la adecuada implementación de este Decreto, los Organismos de la Administración Central del Estado que tienen el encargo estatal de aplicarlo deben

elaborar un cuerpo de instrucciones y resoluciones que constituyen los reglamentos para su aplicación; de ahí la pertinencia de que el Instituto de Planificación Física elaborara, a tales efectos, las disposiciones legales siguientes:

Instrucción No. 3, del Instituto de Planificación Física, “Modificaciones al Reglamento para la aplicación del Decreto No. 272/01”

La Instrucción No. 3, de 5 de noviembre de 2002 del Instituto de Planificación Física, “Modificaciones al Reglamento para la aplicación del Decreto No. 272/01”, introduce modificaciones que coadyuvan a lograr una mayor eficiencia en la aplicación del referido Decreto y además establece, entre otros aspectos, que las medidas de decomiso y pérdida de lo construido en virtud del artículo 21, del propio Decreto, serán aplicadas mediante Resolución administrativa dictada por:

a) el Director Municipal o Provincial de Planificación Física que corresponda, cuando un inspector subordinado a ellos imponga la multa y proponga la sanción antes mencionada; en el caso de los inspectores nacionales el Presidente del Instituto de Planificación Física designará el Vicepresidente que la dicta;

b) en todos los casos en que se disponga la medida de decomiso o pérdida de lo construido será requisito indispensable antes de dictar la Resolución por la autoridad competente, escuchar el parecer del Consejo de la Administración Municipal o Provincial del territorio donde se dictó; y

c) los medios, recursos y bienes muebles e inmuebles sujetos a estas medidas se entregarán a los Consejos de la Administración del territorio donde se dispuso la medida, los que quedarán bajo su custodia y cuidado hasta tanto el tribunal competente decida el destino de los mismos.

Resolución No. 16, del Instituto de Planificación Física, “Reglamento para la inspección territorial del Sistema de la Planificación Física”

La Resolución No. 16, de 21 de marzo de 2006 del Instituto de Planificación Física, “Reglamento para la

inspección territorial del Sistema de la Planificación Física”, establece que el Departamento de Inversiones y Control del Territorio del Instituto conjuntamente con las Unidades Organizativas del Sistema que atienden esta actividad son los encargados de la planificación, control y ejecución del trabajo de inspección.

Los cuerpos de inspectores podrán estar constituidos por especialistas que se desempeñan en los departamentos de control del territorio o en otros departamentos técnicos del SPF.

En la Planificación Física se entiende por:

Control del territorio: Actividad que realizan los profesionales y técnicos que estudian, analizan y elaboran los instrumentos para el control del ordenamiento territorial y el urbanismo dentro del SPF (Macrolocalización, Área de Estudio, Microlocalización, Licencias, Autorizaciones y Utilizables), para garantizar el cumplimiento de las determinaciones de los planes generales de ordenamiento territorial y urbanismo.

Inspección territorial: Acción que ejecutan los inspectores y especialistas del SPF, encaminada a velar por el cumplimiento de las disposiciones en materia de ordenamiento territorial y urbanismo.

El Reglamento expresa:

Artículo 1.- El Instituto y las Direcciones Provinciales y Municipales de Planificación Física serán las instancias del SPF encargadas de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes dictadas en materia de ordenamiento territorial y urbanismo.

Artículo 2.- La inspección territorial constituye la vía a través de la cual nuestros inspectores ejercen el control sobre las transformaciones territoriales y urbanas, con el fin de detectar a tiempo las violaciones y deficiencias existentes.

Artículo 3.- La inspección en el SPF está dividida en tres niveles de trabajo que son:

- a) Nacional con su cuerpo de inspectores nacionales;
- b) Provincial con su cuerpo de inspectores provinciales; y
- c) Municipal con su cuerpo de inspectores municipales.

En el cuerpo de este Reglamento se detallan las tareas y funciones de los inspectores nacionales y provinciales, por lo que haremos referencia a algunas de ellas:

- Revisar el cumplimiento de los documentos normativos aprobados, dentro y fuera del SPF, para llevar a cabo el trabajo de inspección por parte de nuestros profesionales y técnicos.
- Investigar las quejas de las entidades y la población en relación con posibles violaciones relacionadas con el ordenamiento territorial y el urbanismo o el incumplimiento del Código de Ética de los Cuadros, funcionarios y trabajadores del Sistema.
- Crear grupos multidisciplinarios o formar parte de ellos con el objetivo de realizar inspecciones integrales.
- Participar en los tribunales como perito con el solo objetivo de esclarecerle al mismo sobre nuestra experiencia en materia de ordenamiento territorial y urbanismo.

Dentro de las principales tareas de los inspectores municipales se encuentran las siguientes:

- Velar por el cumplimiento de las regulaciones territoriales, urbanas y arquitectónicas, y aplicar las medidas correspondientes a las entidades estatales o personas naturales que violen lo establecido en los documentos aprobados.
- Detectar a tiempo el inicio de obras ilegales en los Consejos Populares que tienen a su cargo, procediendo con la imposición de la multa correspondiente o el apercibimiento y la obligación de hacer (demolición o restituir a su estado original), y el decomiso de los materiales e instrumentos de construcción.
- Participar en el replanteo de las obras y levantar acta en la que el inversionista se responsabilice del levantamiento ejecutado.
- En las obras constructivas autorizadas que se ejecutan en los Consejos Populares que atiende, al inspector le compete solicitar al inversionista, jefe de la obra o al constructor los documentos que autorizan el o los trabajos que se realizan (planos, memorias descriptivas aprobadas, documento de microlocalización, regulaciones urbanas y arquitectónicas u otras licencias o autorizaciones). Si la obra se ejecuta sin ajus-

tarse al proyecto aprobado ordenarán su paralización y pedirán la presentación de nuevos planos representativos de esas modificaciones o ampliaciones con el objetivo de ser evaluadas y, si procediere, autorizar su continuación.

- Atender todas las quejas y denuncias de las entidades y los ciudadanos relacionadas con su trabajo, y dar respuesta en el tiempo no mayor de un mes.
- Hacer dictámenes técnicos en materia de urbanismo.
- Participar en los tribunales municipales como perito con el solo objetivo de esclarecerle al mismo sobre nuestra experiencia en materia de ordenamiento territorial y urbanismo.

De las alineaciones

Esta Resolución No. 16/2006 del Instituto de Planificación Física también establece en sus artículos 10 y 11 la responsabilidad de los inspectores respecto a las alineaciones en el territorio, fundamentalmente en el área urbana; ésta es la muestra más elemental de ordenamiento de cualquier zona o barrio y de los asentamientos humanos en general. Dichos artículos expresan:

Artículo 10.- Los inspectores municipales fijarán y, en el caso que sea necesario, demarcarán las alineaciones acordadas en los frentes de los terrenos en que haya de construirse, a fin de que sean tenidas en consideración en el momento de su fabricación, practicando al efecto sobre el terreno las operaciones que sean necesarias. Revisarán y ordenarán las rectificaciones de las áreas cuyas licencias hayan sido otorgadas, sean éstas de nueva planta o de ampliaciones exteriores (fijación de alineación).

Artículo 11.- Corresponde a los inspectores municipales hacer los estudios pertinentes para rectificar las alineaciones de las calles, levantar los planos representativos de éstas, así como proponer lo que en este sentido estimen conveniente (rectificación de alineación).

De las obligaciones

Las obligaciones de los inspectores quedan claramente expresadas en los artículos 12 y 13 de la Resolución No. 16/2006 al establecer lo siguiente:

Artículo 12.- Será obligación del inspector recorrer y examinar con frecuencia los Consejos Populares bajo su control y dentro de éstos las calles, solares yermos y obras que se realizan en los espacios que estuvieron vacíos; se informará a la autoridad competente el estado de las edificaciones ruinosas.

Artículo 13.- Multar o apercibir a los que mantengan obstáculos que perjudiquen el tránsito público y toda acción que viole la imagen urbana.

También la Resolución No. 16/2006 establece prohibiciones que son de obligatorio cumplimiento por parte de los inspectores del SPF, lo que aparece recogido en el artículo 14 de dicha Resolución en los términos siguientes:

Artículo 14.- Queda terminantemente prohibido al cuerpo de inspectores del SPF participar o inmiscuirse en problemas que no tengan que ver con la actividad de control y supervisión del ordenamiento territorial y el urbanismo.

Es de vital importancia que la población tenga pleno conocimiento de este Decreto No. 272 y de las instrucciones y resoluciones que contribuyen a su implementación para que pueda acometer, dentro de la legalidad, todas aquellas acciones constructivas que le permitan, según sus necesidades, mejorar el estado técnico de sus inmuebles o iniciar la construcción de nuevas viviendas de forma progresiva, en las áreas destinadas a tales efectos. ●

Bibliografía

- Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros. Decreto No. 272 “De las contravenciones en materia de ordenamiento territorial y urbanismo”. La Habana, 20 de febrero de 2001.
- Instituto de Planificación Física. Instrucción No. 3 “Modificaciones al Reglamento para la aplicación del Decreto No. 272/01”. La Habana, 5 de noviembre de 2002.
- _____. Resolución No. 16 “Reglamento para la inspección territorial del Sistema de la Planificación Física”. La Habana, 21 de marzo de 2006.

NOTICIA

Seminario-Taller de Urbanismo en Santiago de Cuba

Fausto Martínez García
Instituto de Planificación Física

Del 22 al 26 de abril de 2013 se desarrolló el Seminario-Taller de Urbanismo en apoyo a la recuperación urbanística de la ciudad de Santiago de Cuba por el paso del huracán Sandy, como parte del proyecto de colaboración en curso suscrito entre la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía, España, y el Instituto de Planificación Física, Cuba.

El evento tuvo lugar en la sede de la Oficina del Conservador de la Ciudad y contó con más de 50 participantes, entre ellos alumnos y profesores de la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Sevilla, España, y de la Escuela de Arquitectura de la Facultad de Construcciones del Instituto Superior Politécnico “Julio Antonio Mella”, de Santiago de Cuba, así como especialistas de la Oficina del Conservador de la Ciudad, de la Dirección Provincial de Planificación Física de Santiago de Cuba y del Instituto de Planificación Física.

El objetivo fue plantear y debatir soluciones de diseño para una zona de la ciudad propuesta para



la construcción de viviendas por el Plan General de Ordenamiento de la ciudad de Santiago de Cuba, mediante un modelo de urbanización sustentable que tenga en cuenta los valores paisajísticos del lugar, las relaciones territoriales y las infraestructuras existentes, tratando de minimizar el impacto económico de la actuación, dada la escasez de recursos disponibles, y teniendo presente resultados de estudios de peligro, vulnerabilidad y riesgos.

El lugar elegido es un sector de 85 ha comprendido entre el reparto Versailles, al norte, y la carretera



circunvalante, al sur, próxima al aeropuerto internacional “Antonio Maceo”, de Santiago de Cuba, y particularmente a la pista de vuelos ejecutivos, lo que le impone regulaciones de altura no mayor de 3 niveles a las edificaciones en su cota más elevada, que fueron dadas por el Instituto de Aeronáutica Civil de Cuba.

La parte teórica contó con una presentación de Francisco Gómez, profesor titular de la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Sevilla, quien se refirió a modelos internacionales de diseño urbanístico, así como a las características del lugar seleccionado y las expectativas a alcanzar en este evento de solo 5 días de intenso trabajo. Ivette Borjas, especialista de la Oficina del Conservador de



la Ciudad, ofreció una conferencia introductoria, en la que mostró una panorámica de los valores patrimoniales y paisajísticos de la ciudad y su desarrollo

histórico. Seguidamente Fausto Martínez, especialista del Instituto de Planificación Física, realizó una exposición de la actual situación habitacional de la ciudad y las propuestas de planeamiento realizadas por Planificación Física recientemente en respuesta a los daños causados por el huracán Sandy. Otras intervenciones estuvieron a cargo de Martín Gómez y Luis Rubiño, profesores de la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Sevilla; Miguel Quintero y Norka Cabrales, profesores de la Escuela de Arquitectura de la Facultad de Construcciones del Instituto Superior Politécnico “Julio Antonio Mella”; Natacha Font, especialista de la Dirección Provincial de Planificación Física de Santiago de Cuba; y Odalys Quintana y Aleida Márquez, especialistas de la Oficina del Conservador de la Ciudad.

La parte práctica fue desarrollada por 8 grupos de trabajo con 6 miembros cada uno, integrados por estudiantes de Arquitectura de la Universidad de Sevilla y del Instituto Politécnico Superior “Julio Antonio Mella”, y jóvenes arquitectos de la Dirección Provincial de Planificación Física de Santiago de Cuba y del Instituto de Planificación Física.

Los grupos trabajaron del 23 al 25 y presentaron sus propuestas el día 26, para lo cual contaron con 25 minutos para responder preguntas y debatir las presentaciones.

En horas de la tarde se efectuó la ceremonia de clausura con la entrega de los certificados a los participantes y las palabras a cargo de los



profesores de la Universidad de Sevilla y del Instituto Superior Politécnico, así como de especialistas y directivos de la Oficina del Conservador de la Ciudad y de la Dirección Provincial de Planificación Física que participaron en la preparación y conducción del taller. ●

Ordenación urbanística y tutela de los valores culturales

Daniel Fernández Navarro
Consejería de Obras Públicas y Vivienda
Junta de Andalucía, España

1. Introducción.

En una de sus acepciones, el Diccionario de la Real Academia Española define la cultura como el “conjunto de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una época, grupo social, etcétera”. En su propio significado, el término implica una apreciación dinámica y expresiva de la sociedad que en cada momento habita un espacio determinado. La cultura se predica de un sujeto, la sociedad, en continuo movimiento, y adopta una infinita capacidad de expresión, generalmente espontánea y sin un consciente ánimo de perdurar.

Sin embargo, cuando se unen los conceptos urbanismo y cultura, el significado de esta última palabra se petrifica como si tratara de protegerse ante una cierta amenaza. Olvidamos entonces que el urbanismo proporciona el hábitat en el que toda expresión humana se manifiesta y sus opciones representan y sirven a los intereses ge-

nerales de la sociedad. La mejor garantía que el urbanismo puede ofrecer para la salvaguarda de los valores culturales de una sociedad es acometer la tarea de identificar y mantener el acervo urbanístico que ha conformado la ciudad como ente complejo y multifuncional.

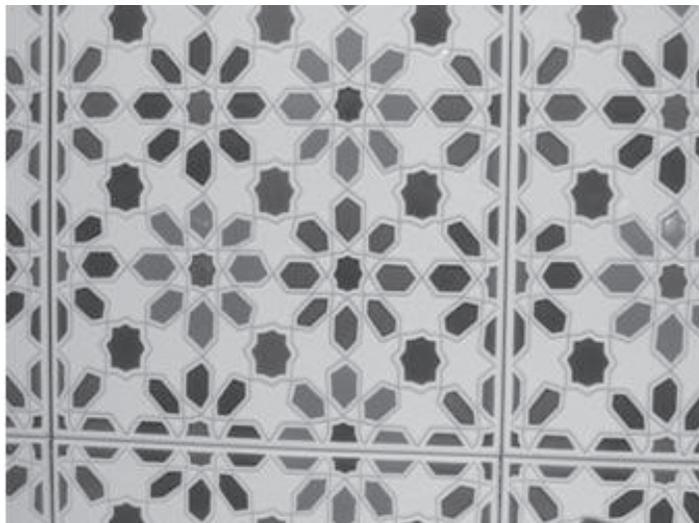
Los mecanismos de protección de edificios y sus entornos que brindan las legislaciones sobre patrimonio histórico son incuestionables e imprescindibles. Pero, ante cierta tendencia de ocupación del territorio que no se compadezca del modelo urbanístico que ha dado lugar a la ciudad heredada, y constatándose que existe una importante transformación de los centros históricos que obedecen a comportamientos diversos, ¿son suficientes estos instrumentos

de protección para cumplir el ambicioso objetivo que persiguen estas legislaciones sobre patrimonio histórico?

2. Protección de las legislaciones sobre patrimonio histórico: instrumentos necesarios, aunque insuficientes.

La Ley de Patrimonio Histórico Español (LPHE), Ley No. 16/1985, de 25 de junio, contempla una acepción amplia y extensiva de aquello que conforma el Patrimonio Histórico, no solo mencionando a los bienes inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico, sino también el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques que tengan valor artístico, histórico o antropológico.

Por su parte, la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía (LPHA), Ley No. 14/2007, de 26 de noviembre, propone una consideración aún más amplia del obje-



Cerámica andaluza.



Balcón en Triana, Sevilla, Andalucía.

to protegido, pues dispone que el Patrimonio Histórico Andaluz lo componen todos los bienes de la cultura, materiales e inmateriales, en cuanto se encuentren en Andalucía y revelen un interés artístico, histórico, arqueológico, etnológico, documental, bibliográfico, científico o industrial para la Comunidad Autónoma, incluidas las particularidades lingüísticas. La legislación andaluza confirma la línea expansiva en la consideración de los bienes que integran el patrimonio cultural, a la que se refería ya en 1990 observando un “progresivo proceso de expansión de la realidad protegida que muestra el ordenamiento jurídico” (Barreiro, 1990).

En España, tanto la legislación estatal como las legislaciones autonómicas parten de una actividad pública consistente en la declaración o la catalogación como elemento fundamental para, en primer lugar, identificar los bienes portadores de valores dignos de tal consideración y, posteriormente, otorgarles un régimen de singular protección y tutela.

En Andalucía, los bienes inmuebles que por su interés pueden ser objeto de tal reconocimiento son los monumentos, conjuntos históricos, jardines históricos, sitios históricos, zonas arqueológicas, lugares de interés etnológico, lugares de interés industrial y zonas patrimoniales.¹

¹En lo que ahora interesa, es necesario destacar que para la LPHA son monumentos los edificios y estructuras de relevante interés histórico, arqueológico, paleontológico, artístico, etnológico, industrial, científico, social o técnico, con inclusión de los muebles, instalaciones y accesorios que expresamente se señalen. Se define como Conjuntos Históricos las agrupaciones de construcciones urbanas o rurales junto con los accidentes geográficos que las conforman, relevantes por su interés histórico, arqueológico, paleontológico, artístico, etnológico, industrial, científico, social o técnico, con coherencia suficiente para constituir unidades susceptibles de clara delimitación. Por último, son jardines históricos los espacios delimitados debido a la ordenación humana de elementos naturales, a veces complementados con estructuras de fábrica y estimados de interés en función de su origen o pasado histórico o de sus valores estéticos, sensoriales o botánicos.

Para acentuar la protección de los bienes reconocidos como de interés cultural, la legislación española, y por ende la andaluza, presta especial atención al tratamiento del entorno de esos bienes. Entorno que está formado por aquellos inmuebles y espacios cuya alteración pudiera afectar a los valores propios del bien de que se trate, a su contemplación, apreciación o estudio. Esta afección puede referirse a inmuebles colindantes o incluso alejados. Se trata, por tanto, de evitar, por medio del planeamiento urbanístico del municipio, cualquier contaminación visual o perceptiva que degrade los valores de un bien inmueble protegido o que interfiera en su contemplación.

En efecto, para la identificación y tratamiento de los elementos merecedores de una especial protección es fundamental el instrumento urbanístico, que habrá de recoger tales elementos, y establecer para ellos un régimen jurídico de uso e intervención que sea compatible con la protección de tales valores. Para este cometido es esencial la coordinación de los municipios, como administraciones competentes para tramitar el planeamiento urbanístico, con los órganos estatales y autonómicos competentes en la protección del patrimonio cultural. Esta estrecha colaboración se manifiesta en un triple plano: por una parte, la prestación de toda la información que la administración estatal o autonómica tengan sobre los elementos protegidos, mediante su identificación, su grado de protección, y aportando incluso alguna directriz para su preservación; por otra, efectuando un fiel reflejo de la identificación de tales elementos en el instrumento de planificación física, adquiriendo estas adminis-

traciones una activa intervención durante la tramitación del planeamiento mediante la emisión de informes preceptivos y vinculantes a las propuestas de ordenación que afecten a estos elementos; y por último, en la obligación de innovar el planeamiento urbanístico ya aprobado cuando sobrevenga alguna declaración como bien de interés cultural de algún elemento, con objeto de adecuar la ordenación urbanística a las exigencias derivadas de su protección.

Estos mecanismos se singularizan cuando existe el reconocimiento de un conjunto histórico, sitios históricos, lugares de interés etnológico, lugares de interés industrial o zonas patrimoniales. En tal caso se hace necesaria la elaboración y aprobación de un instrumento de planeamiento urbanístico que ordene preferentemente de forma conjunta el área, aportando las medidas adecuadas de protección de dicho ámbito, de modo que se garantice el mantenimiento de la estructura territorial y urbana, y de los usos tradicionales y las actividades económicas compatibles, proponiendo, en su caso, medidas de intervención para la revitalización del bien protegido. Así mismo, se establecen determinaciones que mantengan las alineaciones, rasantes y el parcelario existente, y la regulación de los parámetros tipológicos y formales de las nuevas edificaciones con respeto y en coherencia con los preexistentes.

De forma sucinta y a riesgo de dejarnos un sinfín de consideraciones que bien podrían ser objeto de un análisis más profundo, éstos que se han mencionado son los mecanismos de identificación y protección que la legislación



Catedral de Cádiz, Andalucía.

especial otorga a los elementos que merecen una singular consideración por sus valores culturales. Este sistema de protección es necesario y en modo alguno se puede prescindir de él. Sin embargo, la aplicación de las medidas de protección de las legislaciones sobre patrimonio histórico resulta estéril y su cumplimiento inasumible si no se opta por un modelo de ordenación respetuoso con el acervo urbanístico de la ciudad y que reconduzca la transformación y, en el peor de los casos, la obsolescencia de los centros urbanos. En las vías de actuación para proteger los elementos con relevancia cultural han primado los aspectos de defensa física de los edificios sobre los aspectos sociales y funcionales, una forma de actuar que aún hoy tiene un peso excesivo (Troitiño, 2003).

Es necesario superar esta idea que relaciona la conservación de los valores culturales con la estricta conservación arquitectónica de determinados inmuebles y sus

entornos, y buscar decididamente fórmulas de colaboración entre las distintas administraciones públicas y la iniciativa privada a través de las cuales, además de la protección arquitectónica y urbanística de las edificaciones, los mecanismos de tutela de los valores culturales pivoten sobre la recualificación funcional, económica y social de los centros de las ciudades.

3. Acervo urbanístico y tutela de los valores culturales.

La premisa fundamental de cualquier acción pública dirigida a la tutela de los valores culturales es optar por un modelo de ciudad acorde con el acervo urbanístico que la ha conformado.

En Europa, y especialmente en España, desde finales de los noventa se ha venido demandando por parte importante de sectores económicos una determinada forma de ocupación del territorio, monofuncional y dispersa, que no se compadece

del modelo que aporta la ciudad heredada. Si hablamos de la urbe mediterránea, estas notas definitorias se encuentran en un modelo de ciudad compacta, diversa, multifuncional y, por tanto, compleja. Estas son las notas que han marcado la creación y crecimiento histórico de las ciudades españolas, una compactibilidad que incluso ha presidido con ciertas matizaciones las más importantes actuaciones urbanísticas que se han sucedido en las principales ciudades españolas, fundamentalmente en las operaciones de reforma interior y de ensanche de las urbes desde finales del siglo XVIII hasta la mitad del siglo XX. Si bien es cierto que este modelo ha implicado, en ocasiones, ir a remolque de las necesidades que en cada momento se han ido planteando en la sociedad, ha servido para optimizar los recursos y servicios de los que la ciudad se ha ido dotando.

La diversidad de usos y funciones en la ciudad garantiza una

mayor integración social y, en consecuencia, un mayor intercambio de comunicación cultural y social en virtud de los espacios urbanos compartidos. Como ya han venido expresando muchos autores, en la ciudad compacta el número de portadores de información diferentes es elevado en número y diversidad. La diversidad se traduce en un mayor flujo de información y de oportunidades, capaz de generar estabilidad, coherencia y madurez a la ciudad. “Una mayor diversidad de usos en un barrio o en un territorio concreto, es decir, una mixticidad y una densidad mayores de la residencia, los servicios y las actividades económicas, los equipamientos, etcétera proporcionan el contexto adecuado para que aumenten los intercambios de información y, en consecuencia, se creen los canales de flujo energético sustentadores de la organización compleja. En este mismo sentido se manifiesta un aumento de la diversidad de la red asociativa” (Rueda, 1998).

Asistimos, por tanto, a unas propuestas de modelo urbanístico en las que están primando unas opciones de modelo de planificación física distintas de las que han conformado nuestro particular acervo urbanístico. En primer lugar, se propugna un esquema policéntrico donde las nuevas propuestas de crecimiento, normalmente desconectadas del núcleo urbano existente, desequilibran el peso económico y poblacional del municipio en detrimento del núcleo principal. Es obvio que esta opción tiene un importante impacto para la salvaguarda y protección de los bienes culturales dignos de protección, generalmente ubicados en los cascos históricos, al tiempo que conlleva un relevante impacto social en la medida que la mayor oferta residencial se concentra en los nuevos núcleos. En segundo lugar, las nuevas propuestas de desarrollo tienden a una especialización de usos y funciones que restan complejidad y diversidad a la urbe. Se proyectan actuaciones urbanísticas que tienen como resultado un modelo *tematizado*, que trata de atraer a la población para el desarrollo de las diferentes funciones con carácter exclusivo. Si hasta ahora el factor de localización guardaba referencia con la ciudad existente o a algún recurso natural como, por ejemplo, la costa, constituyendo esta cercanía el elemento más apreciado de cualquier asentamiento, ahora se trata de dotar a las nuevas actuaciones de su propio factor de localización, que se presenta como único y exclusivo, obviando —eso sí— que como regla general su ubicación suele ser arbitraria. Y ello se hace, decimos, mediante la especialización de una determinada función y uso, que se constituye



Calle de Cádiz, Andalucía.

como atracción en sí misma, y el diseño de un paisaje ad hoc artificialmente naturalizado. Asistimos a la creación de una ciudad que para su comprensión necesita de calificativos: la ciudad de la tecnología, la ciudad comercial, la ciudad de golf, la ciudad de los niños, la ciudad de la moda, la ciudad I+D+I, etcétera. Obviamente, una ciudad que precisa de calificativos para ser entendida como tal deja de ser ciudad. En este punto cabe que nos cuestionemos qué efectos puede tener esta opción en la preservación de los valores culturales

de una ciudad, en la que los centros históricos tienden ineludiblemente a quedar también tematizados.

En Andalucía, esta tendencia trata de ser reconducida en virtud de la legislación urbanística y de los planes de ordenación del territorio de alcance regional o subregional, al que deben sujetarse los planes urbanísticos de los municipios. La propia Ley No. 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía, dispone que la ordenación urbanística de los municipios debe optar por el modelo que mejor asegure la correcta funcionalidad y puesta en valor de la ciudad existente, la



Calle de Granada, Andalucía.

adecuada protección y mejora de los centros históricos, que evite la dispersión de los nuevos desarrollos urbanísticos, que procure la funcionalidad y equilibrio de los espacios públicos del municipio de modo que atiendan a la integración y a la cohesión social de la ciudad, y que evite la especialización de usos de los nuevos desarrollos urbanísticos.

Es necesario reconocer que, excepcionalmente, este modelo policéntrico y monofuncional puede tener cabida en determinadas circunstancias, aportando dinamismo económico a determinadas zonas, creación de empleo, e in-

cluso la regeneración y recualificación de ámbitos geográficos degradados. No obstante, la oportunidad y el impacto de estas actuaciones urbanísticas deben ser objeto de valoración desde la administración regional, pues han de observarse no solo desde la perspectiva urbanística municipal, sino también desde la escala territorial regional, entendiéndose que su implantación sobrepasa la relevancia del propio municipio en el que se implantan.

En un encuentro de responsables públicos en materia de urbanismo celebrado en Zaragoza en el mes de febrero de 2012, que congregó a los directores generales de la

materia de todas las regiones de España, se alcanzó una conclusión clara: en estos momentos de crisis económica es necesario reconducir la dinámica urbanística hacia el interior de las ciudades, como elemento de recuperación y puesta en valor de los núcleos urbanos. Es decir, apostar por la intervención y recualificación de las ciudades mediante su renovación y reforma, en detrimento de nuevas actuaciones urbanizadoras de expansión urbanística. Para ello es necesario incentivar y agilizar este tipo de operaciones. Este ha sido el objeto de la reciente Ley No. 2/2012, de 30 de enero, aprobada por el Parlamento de Andalucía.

4. La compleja transformación de los centros de las ciudades y su incidencia en la preservación de los valores culturales.

En nuestra historia reciente se ha producido una rápida transformación social de los centros de las ciudades, idéntica, aunque algo más tardía, a la que se ha producido en el resto de las ciudades de Europa. Obviamente, esta transformación tiene incidencia en la preservación y protección de los valores culturales, especialmente aquellos de carácter intangible. Sin embargo, en ocasiones supone la reactivación o el despliegue de manifestaciones culturales diversas. Esta transformación social no obedece a patrones comunes ni aporta resultados que permitan ser generalizados, pues depende de las propias características de las ciudades, sus procesos de crecimiento y de los cambios demográficos que en ellas se han producido.

En efecto, existen ciudades o ámbitos metropolitanos en los que en estos últimos años se han acentuado las diferencias entre zonas periféricas mejor dotadas urbanísticamente, con viviendas más espaciales y una población creciente y rejuvenecida, receptoras de incipientes familias, con otros ámbitos o barrios del centro más degradados o envejecidos y en una paulatina carencia de dotaciones. Por otra parte, en algunas ciudades, espe-



Foto satelital de un desarrollo inmobiliario orientado al turismo en Andalucía.

cialmente en las más importantes, se ha iniciado un proceso de ruptura de esta tendencia, motivada por el redescubrimiento de las ventajas del centro por parte de clases sociales de mayor poder adquisitivo. En diversas ciudades europeas se ha producido una verdadera renovación social de los centros históricos, permitiendo su recuperación y recualificación. En estos casos a una creciente demanda residencial le ha acompañado una dinamización del sector servicios y una modernización del sector comercial.

Sin embargo, decimos, se trata de un fenómeno bastante complejo, pues la revitalización social de los centros históricos también va ligada a la presencia de una activa población inmigrante en aquellas zonas interiores de la ciudad en la que existe una mayor oferta de viviendas en alquiler a precio más asequible, y que contribuye en mayor o menor grado a la recualificación

de estos barrios. Esta población aporta nuevas formas de expresión cultural en barrios que otrora albergó a una creciente población obrera a mediados del siglo pasado, conviviendo y compartiendo hoy espacios con una población envejecida y con otras nuevas familias que mantienen cierta referencia familiar con estas zonas. Algunas de las familias que hace menos de una década se trasladaron a zonas periféricas o a ciudades dormitorio de las áreas metropolitanas, ahora anhelan volver a los barrios de procedencia buscando el apoyo de los progenitores para poder conciliar la vida profesional con el cuidado de sus hijos. “Para el caso español se puede afirmar que se da a la vez un proceso de redistribución de los hogares en función de su posición en el ciclo vital, de su capacidad económica, su condición étnica y su posición en el sistema productivo. Este proceso se añade a la



Nuevo desarrollo residencial en Sevilla, Andalucía.

periferización de los hogares tradicionales compuestos por pareja e hijos y a una reestructuración y fragmentación de los centros urbanos en los que una población joven compuesta por hogares unipersonales o por pareja sin hijos compete por los lugares centrales con una población extranjera inmigrante, con una población envejecida y con elementos más difícilmente clasificables entre los que hay que contar con elementos claramente marginales” (Leal Maldonado y Domínguez Pérez, 2008).

El análisis que estos autores realizan de la ciudad de Madrid es perfectamente extrapolable al resto de grandes ciudades de Andalucía y del resto de España, donde conviven diversos procesos. Por una parte, un despoblamiento de algunos ámbitos o barrios del centro histórico, con un importante factor

de envejecimiento y degradación, de modo que la congestión del tráfico, la degradación e inadecuación del parque inmobiliario y la obsolescencia de las dotaciones y espacios colectivos ha impulsado a la clase media a trasladarse a la periferia; y por otra parte, una revaloración de las zonas centrales de las ciudades, en las que surge la atracción de convertirse en centro neurálgico de la vida cultural, comercial y de ocio de los ámbitos metropolitanos, lo que provoca que diversos extractos sociales (profesionales autónomos, artistas, jóvenes o parejas sin intención de tener hijos, etcétera) encuentren atractivas estas zonas para vivir.

Compartiendo el análisis que efectúan estos autores, en el caso de España este proceso se ha visto acentuado por el alto valor del precio de adquisición de la vivienda,

que ha significado que la opción de vivir en las zonas periféricas sea la única posible. La dinámica marcada por la oferta inmobiliaria en los años del auge económico se ha traducido en un modelo urbanístico expansivo, con unas nefastas consecuencias para las actuaciones urbanas que, se pensaba, deberían absorber la primera demanda de producto inmobiliario. Las numerosas propuestas de grandes actuaciones urbanísticas ubicadas en zonas periféricas de

crecimiento no sólo han significado dar la espalda a las intervenciones en la ciudad existente —más costosas de ejecutar y con menor margen de rentabilidad en su promoción en relación con el valor inicial de adquisición de suelo—, sino que han trasladado al interior de las ciudades los precios de adquisición de las viviendas que se ponen en el mercado en las zonas de expansión.

Es obvio que este complejo proceso social, con una incuestionable componente urbanística, representa un importante condicionante para la identificación de los valores culturales dignos de preservación, tanto los elementos inmuebles de la ciudad como aquellos valores inmateriales. La ordenación urbanística, sea porque en ocasiones es la desencadenante de

ciertos procesos, sea porque es el mecanismo de reconducir determinadas dinámicas, no puede quedar impertérrita ante los diversos fenómenos. En torno a la planificación física debe existir un análisis y una evaluación, por parte de los poderes públicos, de los efectos que ciertas opciones de ordenación puedan tener. En ocasiones, los poderes públicos se afanan en identificar determinados elementos inmuebles como representativos de una manifestación cultural, arrogándole incluso una protección urbanística, sin que se aporten las medidas necesarias para que tales manifestaciones de carácter intangible sigan produciéndose. Hemos de trascender más allá de la propia realidad protegida para valorar la incidencia social y cultural que las políticas públicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo puedan tener. En palabras de Parra, “el urbanismo y su instrumento esencial, el cartográfico, reduce las cuatro dimensiones del territorio a las dos de los mapas, de modo que la estática planimetría sustituye a los procesos y la geometría euclidiana al barroquismo vital” (Parra, 2007). No basta la mera protección de los elementos inmuebles portadores de valores culturales, pues cuando éstos van ligados al reconocimiento de ciertas manifestaciones inmateriales de la sociedad, por sí mismos, son edificios sin alma. Como ejemplo de esta reflexión, resulta llamativo que desde noviembre de 2010,

cuando se declarase el flamenco como Patrimonio Inmaterial de la Humanidad por la UNESCO, algunos planes urbanísticos vienen proponiendo que el propio Plan General de Ordenación Urbanística reconozca al flamenco el nivel de protección que se merece. Esto lleva aparejado que en el propio plan, o en su ejecución, se aporte una especial tutela a los inmuebles que acogen a una u otra peña flamenca. Es de celebrar la bieninten-

de sus habitantes, pues, del mismo modo, de nada sirve que establezcamos una determinada protección a bienes inmuebles en los centros históricos, si al mismo tiempo no establecemos los mecanismos que eviten el despoblamiento de estas áreas o descuidemos los lugares de atracción cultural o de encuentro colectivos, ya que tal protección singular de los edificios por muy exigente que sea será artificiosa y cara.



Nuevo desarrollo residencial en Jerez.

cionada medida —sin dejar de reconocer la dificultad que entrañan estas identificaciones y regímenes—, pero estos reconocimientos son inocuos si, por ejemplo, en la política de rehabilitación y regeneración de ese concreto barrio no se garantiza el mantenimiento o el retorno de la población, sino que, por el contrario, se favorecen determinadas operaciones que a la postre significan la paulatina expulsión

5. El tratamiento del paisaje por los instrumentos de planificación física como elemento configurado por valores naturales y culturales.

En la elaboración de los instrumentos de planificación física es necesario, si no preceptivo, contar con una amplia información sobre



Plaza España, Sevilla, Andalucía.

los elementos de carácter natural y artificial que configuran y estructuran el territorio, y la proyección de las afecciones que éstos tienen en la regulación de las distintas funciones y usos, ya sea con el propósito de proteger, tutelar o poner en valor un bien determinado. Por tanto, deben recabarse de las administraciones y organismos competentes, la información relativa a los estudios hidrológicos, delimitación de las zonas costeras, masas forestales, correcto trazado de las infraestructuras ejecutadas o proyectadas, diagnóstico ambiental de los valores que se presentan en el territorio, etcétera. Como parte de esta misma tarea, es indispensable tener un profundo conocimiento del paisaje del territorio que va a ser objeto de ordenación, no solo como un elemento a proteger, sino como un vector de interpretación del modo de vida de la población y de su relación con el medio.

El paisaje, como esfera de conocimiento científico y técnico,

va tomando paulatinamente una sólida identidad abierto a un elenco de disciplinas, lo cual está dando resultados muy positivos en la conjunción e integración de las distintas perspectivas desde las que se aborda su estudio (ecología, antropología, ciencias ambientales, geografía, economía, turismo, etcétera). Esta labor de integración multidisciplinaria que exige el acercamiento al paisaje conecta con la amplia concepción que ha venido a acuñar el Convenio Europeo del Paisaje (CEP), celebrado en Florencia en octubre de 2000, que lo define como “cualquier parte del territorio tal y como lo perciba la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción o interacción de factores naturales y humanos”. Del preámbulo del CEP se extrae, además, que el paisaje desempeña un papel importante de interés general en los campos cultural, ecológico, medioambiental y social, que constituye un recurso favorable para la actividad económica

y que su protección, gestión y ordenación pueden promover la creación de empleos. El CEP resalta que el paisaje contribuye a la formación de las culturas locales y que es un componente fundamental del patrimonio natural y cultural europeo, que favorece la consolidación de la identidad europea.

El CEP supera la concepción reduccionista del paisaje vinculado a la protección de elementos de carácter natural, y admite la concurrencia

de factores de índole cultural en su conformación dinámica que lo hacen merecedor, igualmente, de su conservación, recuperación, ordenación y gestión. Los conceptos de patrimonio cultural y natural se fusionan en una visión integral del paisaje. Su moderna definición se traduce en una ampliación espacial del concepto, pues ya no se vincula solo a lugares en los que pueda reconocerse características rústicas, sino que también podemos hablar de paisajes urbanos. Las políticas públicas del paisaje ya no deben ir dirigidas solo a la protección o tutela, sino también a la gestión como tarea dirigida a la recuperación, creación y minimización de impactos sobre el mismo o puesta en valor de determinados elementos (Hervás Más, 2009).²

²El autor habla de una “universalidad del paisaje”, dado que este concepto abarca paisajes urbanos y paisajes naturales, las bellezas naturales y las áreas antiestéticas o degradadas.

Por último, el paisaje, para que cobre significado, necesita de la percepción del observador. Lo verdaderamente llamativo de la definición que aporta el Convenio Europeo es que huye de asociar tal percepción a la existencia de un observador cualificado. Por el contrario, el CEP hace alusión a los sentidos, o si se quiere, a la sensibilidad de la población, es decir, del común de los ciudadanos. Lo expresa con acierto Zoido Naranjo (2004) al afirmar que los procesos de transformación de muchos paisajes están abriendo paso a la ampliación y superación del paradigma paisajístico elitista, cuyo reconocimiento como lugares sublimes, pintorescos y bucólicos parecía estar reservado a las sensaciones experimentadas por una superior y minoritaria capa social. El paisaje es hoy un valor socialmente generalizado. Esta idea, para Lasagabaster y Lazcano (2004), presenta aspectos de muy diferente consideración: “Por una parte hay que destacar el elemento subjetivo, de sentimiento del paisaje como tal, que remite a lo que la población siente. Así se democratiza la propia idea de paisaje, que deja de ser elitista para pasar a ser una idea de paisaje democrática. Esta característica presenta sus problemas, ya que la idea de paisaje, si es democrática, exige determinar el ámbito en el cual debe declararse ese sentimiento. A su vez, se plantea el problema de poblaciones sin aprecio hacia el paisaje y, al revés, con un celo excesivo”.

Dichos autores advierten que esto lleva también a la dificultad de establecer mecanismos de control

del propio concepto o categoría de paisaje, pues en tanto concepción subjetiva, es de imposible control por su propia definición.

Como podemos adivinar, tanto el diagnóstico del paisaje como su integración en los instrumentos de planificación física precisan de activos trámites de participación ciudadana que pulsen el sentir de la población respecto a la afección que la ordenación propuesta pueda tener en los valores paisajísticos. La participación pública es el mecanismo mediante el cual se instrumenta la formación democrática de los instrumentos de planificación



Paisaje agrícola andaluz.

territorial y de los planes urbanísticos, y que debe servir igualmente para conceptualizar el paisaje que ha de ser objeto de tratamiento. No obstante, esta conformación del paisaje, según la definición del CEP, en el que el significante está construido desde la presencia de un claro elemento subjetivo, debe

hacerse desde una sólida base: la formación e instrucción de la población en esta materia, que en definitiva es quien está llamada a dar significado al término. Y en este aspecto, a todas las administraciones públicas competentes en la materia (local, regional, estatal y europea) nos queda mucha tarea por desarrollar.

Es oportuno traer algunos de los datos obtenidos por el Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA) para la elaboración del EcoBarómetro de Andalucía 2011 (EBA) respecto a la percepción, valoración e identificación de los

paisajes andaluces. El 82,6% de los ciudadanos andaluces los identificamos con “espacios de naturaleza rica en biodiversidad y bien conservada”, es decir, mantenemos una concepción naturalista del paisaje. De modo que la idea del “buen paisaje” es la que está fuera de la ciudad alejada del propio entorno urbano. Esta concepción



Vista del río Guadalquivir, Sevilla, Andalucía.

popular que podemos compartir como ciudadanos legos en la materia, contrasta con la que el propio CEP propone, es decir, ese paisaje integrador de elementos no sólo naturales, sino también culturales y referido tanto a ámbitos rurales como urbanos. El 10,1% relacionamos el paisaje como “allí donde se vive bien y a gusto”, y solo un 2,9% de la población lo reconocemos como aquel “que atrae al turismo y a las empresas”; obviamos así la potencialidad del paisaje como elemento atractivo y de identidad turística, con la consiguiente oportunidad de generación de riqueza y empleo, como nos recuerda el preámbulo del Convenio Europeo.

El EBA también aporta datos de cuál creen los encuestados que es el paisaje más significativo de Andalucía. La mayoría contestamos que el que más identifica a

Andalucía es el de “costa y playa” (38,1%), seguido de “los paisajes de olivares” (21,1%), “los paisajes de sierra” (10,7%) y “el paisaje de pueblos blancos” (9,7%), entre otros. Concluye el IESA que en este sentido, a pesar de que la superficie ocupada por olivares es de 1,5 millones de ha, lo que representa el 30% de la superficie cultivada, a los ciudadanos nos empaña esta percepción, el hecho de que seamos una de las regiones que recibimos más turismo y, en definitiva, nos influye la propia imagen que proyectamos más allá de nuestra región, la de sol, costa y playa.

De este estudio resaltan datos significativos respecto de lo que consideramos los andaluces que constituyen las principales amenazas del paisaje. Un 90,1% consideramos como primera amenaza los

“incendios forestales”, seguido de 76,5%, que entendemos como segundo elemento “las construcciones y edificaciones en la mitad del campo”, y en tercer lugar (75,7%), que apreciamos que “el abandono de la agricultura tradicional” es otra importante amenaza.

Consciente de la nueva concepción holística e integradora del paisaje que aporta el CEP, el EBA cuestiona sobre aspectos relativos al paisaje urbano. La primera pregunta versó sobre qué elemento del paisaje urbano nos sentíamos más satisfechos. Según el estudio, valoramos como principal elemento “los parques, jardines, arbolados y plazas, y demás elementos que componen la red de espacios verdes” (50,8%), seguido de “las casas con sus patios y fachadas bien cuidadas” (33,2%) y después “los monumentos como castillos, ige-

sias y puentes” (28,7%), en cuarto lugar “las calles animadas y con actividades al aire libre” (21,9%). La segunda de las cuestiones se planteó sobre los problemas más importantes que alteran el paisaje. La mayor parte de la población consideramos como elemento perturbador “la suciedad, pintura en fachada, los solares sin ocupar, el vandalismo” (43,8%) y el tráfico (41,2%). Resulta curioso que el estudio arroje datos tan minoritarios en relación con otras “amenazas” que sí tienen que ver con el modelo de ordenación urbanística por el que optamos, pues sólo un 16,2% consideró como elemento perturbador del paisaje “las nuevas urbanizaciones y el crecimiento de las ciudades”, y un 15% “la construcción de bloques y barrios cada vez más parecidos en todas partes”.

Considero que estos datos reflejan una alta sensibilidad de la población andaluza ante el paisaje, y un posicionamiento claro respecto a cuáles son los principales valores, amenazas y oportunidades. Del mismo modo, estos datos revelan que a los poderes públicos nos queda una ardua labor de concienciación ciudadana sobre la importancia de estas consideraciones y de la corresponsabilidad que todos los colectivos tenemos para la mejor gestión del paisaje, pero, sobre todo, en la directa relación que guardan la opción de un determinado modelo de ordenación territorial y urbanística con el tratamiento del paisaje y la tutela de los valores culturales.

El 6 de marzo de 2012, el Gobierno de Andalucía aprobó la Estrategia de Paisaje de Andalucía. Según su preámbulo, esta Estrategia tiene como finalidad integrar el paisaje en todas las políticas de la

Junta de Andalucía con posible repercusión directa o indirecta sobre el paisaje, orientando estas políticas hacia un paradigma común y asentando en Andalucía una política específica para el paisaje con un carácter transversal, mediante la acción compartida, integrada y coordinada de las consejerías involucradas. Este enfoque novedoso en el ámbito de las políticas autonómicas sobre el paisaje redundará en una mayor eficacia de la acción de la Junta de Andalucía en su conjunto, y en mejores oportunidades para preservar y poner en valor el paisaje como capital territorial para el desarrollo de la Comunidad Autónoma.

La Estrategia se fundamenta en el desarrollo de siete objetivos de calidad paisajística que requieren de la actuación concertada de varios Departamentos y que implican a los tres ejes de intervención establecidos en el Convenio Europeo: la protección, gestión y ordenación de los paisajes. Estos siete objetivos consisten en: impulsar la recuperación y mejora paisajística del patrimonio natural; impulsar la recuperación y mejora paisajística del patrimonio cultural; cualificar los espacios urbanos; cualificar los paisajes asociados a actividades productivas; cualificar las infraestructuras de transporte, energía y telecomunicaciones; implementar instrumentos de gobernanza paisajística; y potenciar la sensibilización, la educación y la formación en materia de paisaje. Para cada uno de estos objetivos se definen líneas estratégicas que se desagregan en actuaciones de diverso tipo a desarrollar en los programas de todas las consejerías implicadas.

Aunque estos aspectos merecen ser objeto de un estudio más profundo del que podamos dedicarle en estos momentos, no quería pasar por alto en estas líneas la necesidad de obtener un adecuado diagnóstico de los valores paisajísticos en la elaboración de los instrumentos de planificación física, así como acometer la tarea de integrar el tratamiento del paisaje en cualquier actuación con proyección en el territorio, pues de ello depende el mantenimiento del acervo cultural de la población que habita un determinado espacio. ●

Bibliografía

- Barrero Rodríguez, Concepción. *La ordenación jurídica del patrimonio histórico*. Ed. Cívitas. [s. l.], 1990.
- Hervás Más, Jorge. *Ordenación del territorio, urbanismo y protección del paisaje*. Ed. Bosh. [s. l.], 2009.
- Lasagabaster Herrarte, Iñaki e Iñigo Lazcano Brotons. “Protección del paisaje y espacios naturales protegidos”. *Revista Vasca de Administrativa Pública*, (70). [s. l.], 2004.
- Leal Maldonado, Jesús y Marta Domínguez Pérez. “Transformaciones económicas y segregación social en Madrid”. *Revista Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, (158). [s. l.], 2008.
- Parra, Fernando. “La cultura del territorio: la naturaleza contra el campo”. *Revista Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, (151). [s. l.], 2007.
- Rueda, Salvador. *La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa. Ciudades para un futuro más sostenible*. Ed. Escuela Superior de Arquitectura de Madrid. [s. l.], 1998.
- Troitiño Vinuesa, Miguel Ángel. “La protección, recuperación y revitalización funcional de los centros históricos”. Artículo publicado en *Colección Mediterráneo Económico*, (3), Ed. Caja Rural Intermediterránea. [s. l.], 2003.
- Zoido Naranjo, Florencio. “El paisaje. Patrimonio público y recurso para la mejora de la democracia”. *Revista PH*, Ed. Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico. [s. l.], 2004.

NOTICIA

Curso de software libre PostgreSQL-PostGIS

Fausto Martínez García
Instituto de Planificación Física



terio de Comercio Exterior de Cuba.

Este software es una importante herramienta de trabajo para nuestra actividad, utilizable en el planeamiento y la gestión territorial y urbanística, así como en el catastro.

El curso fue impartido por la Señora María Teresa Toscano, especialista andaluza en Sistemas de Información Geográfica, y contó con la participación de 20 especialistas de las Direcciones Provinciales de Planificación Física: Pinar del Río, Mayabeque, Artemisa, Villa Clara, Cienfuegos, Sancti Spíritus, Ciego de Ávila, Camagüey, Las Tunas, Holguín, Granma y Santiago

Del 18 al 28 de marzo de 2013 se impartió en el Centro Nacional de Superación de la Planificación Física (CENSPLAF) el curso de software libre: PostgreSQL-PostGIS, el cual forma parte del programa de acciones del Proyecto de Colaboración Internacional bajo el título: “Contribución al Desarrollo de Capacidades en Materia de Arquitectura, Ordenación del Territorio y Urbanismo”, suscrito entre la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía, España, y el Instituto de Planificación Física y el Minis-

de Cuba, así como de la Dirección Municipal de la Isla de la Juventud y del Instituto.

En la evaluación realizada se consideró la importancia de institucionalizar este software, para lo cual se debe sistematizar su aplicación en nuestra actividad, socializar en las Direcciones Provinciales los conocimientos adquiridos por los alumnos, y realizar el próximo año un encuentro nacional con los participantes para evaluar los resultados alcanzados en su aplicación. ●