

40 años de la planificación física en Cuba

**Logros,
experiencias
y retos**

Introducción

Desde su creación institucional, cuyo aniversario 40 celebramos el pasado año 2000, la *Planificación Física* en Cuba se ha ocupado de dos disciplinas conocidas internacionalmente como Ordenamiento Territorial y Urbanismo, es decir, se concibió que el espacio físico era uno, ya existieran en él zonas agrícolas, actividades extractivas o procesadoras, reservas naturales o asentamientos de población. Este criterio resultó muy acertado, pues nos ha permitido concebir el desarrollo integrado de ciudades y regiones, materializando los programas de transformación económica y social iniciados por la Revolución para dar respuesta a los principales problemas del país: la tierra, el desempleo, la industrialización, la salud, la educación y la vivienda.

Con anterioridad al triunfo de la Revolución, la preocupación por la utilización consciente del territorio se había manifestado fundamentalmente en planes de desarrollo para la ciudad de La Habana, que tuvieron como fin bien embellecerla creando un marco escenográfico y monumental que satisficiera las ansias de esplendor de la enriquecida burguesía cubana ("Plan de Embellecimiento y Ampliación de La Habana", 1926) o convertirla en una metrópoli de cuatro millones de habitantes con fuertes

inversiones norteamericanas en el turismo relacionado con el juego (concebida como "Las Vegas del Caribe"), transformando la Habana Vieja en un centro administrativo y comercial "moderno" (vale decir que al salvarse de esta intervención devino en Patrimonio de la Humanidad) y urbanizando el este de la ciudad como parte de los negocios de la familia del exdictador Batista ("Esquema de Desarrollo de La Habana", 1957).

Este último trabajo mencionado es uno de los pocos resultados elaborados por la Junta Nacional de Planificación, creada en 1955, la cual -aunque tenía entre sus funciones estudiar y proyectar planes reguladores a escala del país, las regiones económicas y las ciudades- sólo se ocupó de la capital y de determinados estudios sobre Varadero, reflejando así los intereses de quienes la fundaron.

Las primeras transformaciones revolucionarias

Justo es entonces considerar que en nuestro país la *Planificación Física* como actividad nació con la Revolución, el 19 de mayo de 1960, producto autóctono de la Revolución, como departamento del entonces Ministerio de Obras Públicas, y junto a ella ha atravesado diferentes etapas durante las cuales ha ofrecido elementos territoriales para la toma de decisiones y ha propuesto soluciones espaciales a los imperativos del desarrollo en cada momento.

Sus objetivos han sido coherentes con nuestro proyecto social y pudieran resumirse en desarrollar una economía diversificada y eficiente, a la par que se eleva la calidad de vida de todos sus ciudadanos. Esto, en términos territoriales, significa alcanzar el pleno, racional y sostenible aprovechamiento de los recursos de todo tipo y la creación de ámbitos propicios para el desarrollo personal y colectivo de sus ha-

bitantes en condiciones de equidad, independientemente del lugar donde se viva.

En función de lograrlo, hubo que enfrentar fuertes desproporciones territoriales, siendo la más significativa el desarrollo polarizado en la ciudad de La Habana, que concentraba el 55 % de la actividad constructiva, el 61 % de las camas hospitalarias, el 63 % de los médicos, el 70 % de la industria no azucarera, el 80 % de la matrícula universitaria y el 90 % de las importaciones. Todo lo anterior acentuó su papel como centro casi único de servicios superiores, lugar con la mayor concentración de empleos industriales y servicio, y mejores condiciones de hábitat, motivando fuertes migraciones hacia ella. De ahí la premisa de desconcentrar el desarrollo a otras ciudades del país que se fueron convirtiendo en centros alternativos.

En los primeros años se tomaron importantes medidas encaminadas a tratar de paliar las injusticias sociales existentes entre campo y ciudad, tan cercanamente sentidas por aquellos que combatieron en la sierra y el llano y que ahora guiaban los destinos del país. Se produce entonces un descomunal esfuerzo constructivo en las zonas rurales para llevar a ellas escuelas, hospitales, caminos, viviendas, comunidades..., todo lo cual era necesario localizar en el territorio como paso previo a su ejecución; en todo este proceso estuvo presente nuestro trabajo.

Pero el atraso y las necesidades eran tan grandes que además de estas inversiones hubo un proceso, fundamentalmente en la capital, donde muchas instalaciones cambiaron su uso para dar respuesta a las demandas populares: las mansiones burguesas, muchas de las cuales fueron abandonadas por sus antiguos dueños, los cuarteles, los bancos y otras instalaciones se utilizaron como albergues y escuelas para

miles de estudiantes del interior del país, mientras que los centros privados de salud y recreación dieron servicio a nuevos usuarios, sin discriminación de clases, ni razas y que no tenían acceso a ellos hasta ese momento.

La organización de la agricultura

Paralelamente comenzaron los intentos para organizar y diversificar la producción agropecuaria, pues producto de las Leyes de Reforma Agraria se puso en manos del Estado alrededor del 70 % de la superficie del país. Esto, unido a la nacionalización de la industria azucarera, requirieron de respuestas tales como la conformación de empresas agropecuarias estatales y la racionalización de las relaciones agroindustriales, por sólo citar dos de las más importantes.

La definición de la producción agropecuaria, como la base sobre la cual asentar el proceso de desarrollo en los años '60, conllevó elaborar estudios encaminados a la determinación del mejor uso productivo del suelo agrícola, teniendo en cuenta su productividad, topografía, posibilidades de riego, etcétera. Lo anterior dio como resultado la organización de planes agrícolas especializados en todo el país y la consecuente ubicación de plantas para el procesamiento de su producción, ya fueran pasteurizadoras, combinados y envasaderos de cítricos, centrales azucareros u otras industrias derivadas.

Dichas localizaciones fueron producto de los estudios físicos de planes especializados, donde se tenía en cuenta las características de la explotación de cada cultivo, sus condicionantes de mecanización, quimificación y riego, que a la vez que posibilitaban el aumento de los rendimientos, humanizaban la explotación. Se zonificó así el espacio productivo, diseñándose su

organización mediante el trazado de campos, caminos, sistemas de riego, así como la localización de instalaciones productivas y de apoyo, incluyéndose también en estos proyectos los asentamientos de su fuerza de trabajo. Estos estudios se conocieron como *Proyectos Territoriales* y son considerados una experiencia única de diseño territorial.

Todo este trabajo implicó que los técnicos de la Planificación Física tuvieran la necesidad de aprender y conocer las características de la producción agropecuaria, vinculándose estrechamente con los Ministerios y Delegaciones Territoriales de la Agricultura y el Azúcar, el Instituto de Recursos Hidráulicos, los Institutos de Suelo y los organismos constructores de ese momento. A tal punto llegó esta relación que buena parte de nuestras oficinas se establecieron en los Puestos de Mando de la Agricultura.

La industrialización

Por su parte, los esfuerzos de industrialización requirieron una serie de estudios y evaluaciones de los potenciales de las ciudades: áreas de desarrollo, cantidad y calificación de sus habitantes, presencia de puerto, abasto de agua, conexiones viales, calidad del suelo, capacidad energética, etcétera para determinar aquellos lugares con las mejores posibilidades para la localización de estas inversiones.

Cuando se fueron conociendo las características de las nuevas industrias en cuanto a tamaño, capacidad, residuales, insumos y tecnologías, se evidenció que era imposible su localización dentro del área urbana existente, determinándose la necesidad de crear zonas industriales. Ello motivó el acometer los primeros *Planes Directores* donde se dimensionaban las ciudades en población y en área, se establecieron zonas para las diferentes fun-

ciones (áreas para vivienda, centros de servicios, áreas verdes, zonas industriales...) y se proponían nuevas vías, redes técnicas necesarias para el abasto de agua, la solución de residuales, la transformación y distribución eléctrica, las inversiones portuarias en los casos donde existiera, etcétera. Para lograr estos trabajos fue necesario incorporar nuevas disciplinas a nuestro quehacer y lograr que técnicos con diferentes formaciones fueran hablando un lenguaje común, que les permitiera además identificarse con los profesionales de los organismos inversionistas y constructores que estaban incidiendo en las ciudades.

Producto de la materialización de estos planes, un grupo importante de ciudades del país se fueron convirtiendo en centros industriales y su desarrollo las vinculó con las infraestructuras nacionales que también se venían ejecutando: autopistas, líneas de alto voltaje, redes de comunicaciones y la reconstrucción de las líneas férreas y de todo su sistema, lo que repercutió en una mayor consolidación de estos lugares y de su influencia en el entorno.

La difusión de los servicios sociales

En otro orden de cosas se acometió también la organización territorial de los servicios sociales, cuya distribución presentaba la particularidad de que las instalaciones debían situarse de forma tal de poder acceder a ellas en un tiempo razonable para la población. Pero esto se debía conjugar con la lógica interna de prestación que cada servicio tiene y que da como resultado una estructura jerárquica. Para ambos criterios resultaba importantísimo el conocer con exactitud la distribución espacial de la población, la cual se localiza en una serie de asentamientos distribuidos por todo el territorio nacional y que van desde la población dispersa hasta las grandes ciudades.

El conocimiento de la *estructuración de los asentamientos poblacionales* y la comprensión de las características y funcionamiento de las diferentes unidades de servicio permitieron ir asociando las instalaciones a tamaños demográficos, pudiendo definirse tres niveles fundamentales de servicio: *básico o de uso frecuente, intermedio o de uso periódico, y superior o de uso ocasional.*

En este proceso de interrelación y ajustes fue imprescindible lograr un trabajo en conjunto con los organismos sectoriales de los diferentes servicios sociales, del cual fue surgiendo todo un programa de normas de localización, que si bien al aplicarse tuvo el aspecto negativo de ser un esquema poco flexible ante la natural diversidad, hay que reconocer que cumplió con el objetivo estratégico de brindar servicios accesibles a la población en rangos de tiempo que varían según su uso, *consolidó las cabeceras provinciales y municipales como centros de servicio superiores o intermedios* y propició la descentralización en la formación del personal especializado, dotando a muchos territorios de posibilidades nunca antes alcanzadas como contar con la formación universitaria.

La organización territorial del Estado

Al asumir el Estado nuevas funciones económicas y tomar conciencia de su compromiso de mejorar las condiciones de vida, se encontró con una *división en provincias inadecuada* a estos fines, que databa de la época colonial (instaurada a fines de la Guerra de los Diez Años), y una conformación en municipios basada en premisas impositivas y electorales. Baste señalar que las cuatro provincias occidentales, con el 45 % del área y el 58 % de la población, concentraban el 75 % de los municipios del país.

Por ello fue necesario acometer estudios para la organización territorial del país, más conocidos como *división político-administrativa*. En este sentido hubo dos momentos importantes, el primero de los cuales ocurrió en 1963 cuando manteniendo con algunos cambios de límites las seis provincias tradicionales, incluyó la instancia de la región con 47 unidades y aumentó el número de municipios a 300. Este cambio tuvo consecuencias significativas, pues las regiones se convirtieron en unidades muy operativas que consolidaron sus centros y opacaron la acción de los municipios.

En la primera mitad de la década del '70, el país se prepara para importantes transformaciones: su primer Plan Quinquenal, el Sistema de Dirección y Planificación de la Economía, la institucionalización de los organismos centrales y la generalización y, por tanto, la creación a nivel de todo el país de los Órganos del Poder Popular que extenderían su experiencia en Matanzas.

Toda esa reorganización de funciones requería de un nuevo marco territorial, por lo que se evaluaron diferentes modelos para la organización territorial que concluyó en 1976 con la aprobación de una división político-administrativa, aún vigente, de tres niveles: *nación, 14 provincias y 169 municipios.*

Consideramos necesario llamar la atención sobre la importancia que la distribución territorial de los habitantes del país ha tenido también en este proceso. A la población hay que analizarla como fuerza de trabajo, el principal elemento de desarrollo con que contamos, pero a la vez debe considerarse como demandante de toda una serie de necesidades para su vida, que van desde la alimentación a la cultura, sin olvidar que nuestros ciudadanos deben ir convirtiéndose cada vez

más en actores dinámicos y activos en el ejercicio del gobierno del pueblo.

Por ello, la estructuración de esa población en asentamientos, expresados en su localización espacial, características demográficas, funciones productivas, administrativas y de servicio, sus relaciones con otras ciudades, pueblos y con el territorio que los rodea han sido elementos de importancia cardinal para definir la *organización territorial del país*.

Los análisis realizados por el planeamiento físico para conocer, pronosticar y proyectar la estructuración y funcionamiento de los asentamientos se conocen como *estudios del Sistema de Asentamientos Poblacionales*. Ellos se han venido realizando a lo largo de más de tres décadas con alcances nacional, provincial y local, siendo utilizados para diversos análisis y proyecciones que han estado en la base de la toma de importantes decisiones.

Para llegar a la definición de las catorce provincias en la última división político-administrativa, se partió de perfilar territorios fuertes, con posibilidades de consolidación. En ello tuvieron una influencia importante las ciudades que se estaban fortaleciendo mediante los procesos de industrialización, localización de servicios superiores y vinculación a las infraestructuras de carácter nacional, desarrollo que las iba señalando como los centros de influencia de los territorios que las rodean. Por su parte, para la división en municipios se tomó en consideración las relaciones productivas y sociales entre las posibles cabeceras y su entorno.

Mediante esta división político-administrativa se trató de crear ámbitos territoriales que no sólo tuvieran en cuenta la situación en el momento de su creación, sino también cierta perspectiva de desarrollo, de forma tal

que las unidades creadas permitieran el funcionamiento de las instituciones, tanto estatales como políticas, pero que también tuvieran incidencia en la búsqueda de formas de mitigar las desproporciones entre occidente-oriental y las diferencias campo-ciudad.

Por diferentes razones, no todas las proyecciones de desarrollo se materializaron y algunos municipios mantienen cierta debilidad, sobre todo económica; no obstante, *las evaluaciones realizadas al cabo de veinticuatro años, y diez de ellos en Período Especial, han confirmado la validez de las provincias y de la mayoría de los municipios*, y diríamos más, gracias a tener esta estructura se ha podido enfrentar este último período con mayores y mejores condiciones.

La institucionalización y la vinculación con los planes de la economía

Precisamente en 1976, y como parte del proceso de institucionalización, la actividad de Planificación Física, que tenía oficinas hasta el nivel de región, pasó a ser en su instancia nacional una institución adscripta a la entonces Junta Central de Planificación. Esta decisión se tomó por haberse constatado que sus contenidos de trabajo rebasaban el ámbito constructivo, relacionándose necesariamente con las estrategias económicas, políticas, ambientales, sociales y culturales del país, pues era responsable de su expresión territorial. Las oficinas provinciales responden a la doble subordinación siendo técnica y metodológicamente dirigidas por el Instituto y estando subordinadas administrativa y políticamente a los gobiernos a esa instancia.

Posteriormente, en 1985, se asimilaron los Departamentos de Control Urbano que existían en los municipios, conformándose sobre esta base las Di-

recciones Municipales de Arquitectura y Urbanismo (DAU). Esto permitía, además de lograrse una representación en cada uno de ellos, dar un importante paso al crear las condiciones para poder cerrar el ciclo de *información-diagnóstico-planeamiento-gestión-control*, aunque es necesario señalar que se afrontaban muchas limitantes para hacerlo, tanto por la gran cantidad de trabajo relacionado con los servicios técnicos para responder al desarrollo de la vivienda que demandaba la población, como por la calificación del personal técnico, básicamente preparado para tareas de inspección.

Tanto las relaciones con el sector económico como la existencia de un sistema con instancias a los tres niveles en que se organizó el país nos permitió comenzar las *coordinaciones de los planes físicos con los económicos*, asegurándoles un basamento inversionista a las transformaciones proyectadas. Así se trabajó en *Esquemas y Planes Directores*, los primeros asociados a la Estrategia de Desarrollo Económico y Social hasta el año 2000, y los segundos como documentos preplan vinculados con los planes quinquenales de la economía.

La formulación -y sus sucesivas actualizaciones- de más de ciento cincuenta Esquemas y Planes Directores de provincias, municipios y ciudades, entre la segunda mitad de los '70 y la década del '80, constituyeron un importantísimo esfuerzo para hacer posible la coordinación entre los planeamientos económico y físico, y la toma de decisiones por parte de las autoridades. En ellos se trató de dar respuesta no sólo a *imágenes finales* de cómo preveíamos el desarrollo, sino a los estudios de primera etapa, mediante propuestas de plan concebidas como un conjunto de documentos que contenían, sobre la base de un diagnóstico y una perspectiva de desarrollo, proyectos técnicos, programas de in-

versiones, planes de medidas y regulaciones territoriales y urbanas. Estos trabajos adolecieron de una serie de deficiencias, tanto internas como externas. En primer término, no todos los técnicos y dirigentes de la actividad estaban preparados para el cambio de enfoque, existiendo en general una sobrevaloración en la elaboración del Plan, que se convertía en un objetivo de por sí, dejando de lado la actividad coordinadora y negociadora a través de la cual debe materializarse.

Por otra parte, muchos de los estudios a nivel municipal y local fueron acometidos por las Direcciones Provinciales de Planificación Física en consulta principalmente con las instancias administrativas de ese nivel, mientras las DAU existían para inspeccionar el territorio, captar información y prestar servicios a la población.

Resultados y deficiencias

El resultado de la actividad durante las tres primeras décadas permitió mostrar un territorio mejor estructurado que el prerrevolucionario, consecuencia del esfuerzo conjunto de una voluntad política y de la utilización de las disciplinas del Ordenamiento Territorial y el Urbanismo. Entre sus principales logros cabe señalar:

- Reducción de la concentración productiva y de servicios superiores en la ciudad de La Habana, disminuyendo la corriente migratoria hacia ella y manteniendo su proporción en cuanto a la distribución de la población del país. Según datos de fines de los '80, la capital tenía el 19 % de la población, el 23 % de las capacidades de formación universitaria, el 27 % de la capacidad constructiva, el 34 % de la producción industrial azucarera y el 36 % de las camas hospitalarias, situación muy diferente de la evidenciada tres décadas atrás.
- Localización territorial de las inversiones para la generación de nuevos em-

pleos y prestación de servicios, dando lugar a una mayor homogeneidad en muchos de los indicadores de nivel de vida. Así se han creado ámbitos como los provinciales, donde en conjunto sus 12 cabeceras suman una población similar a la de la capital, localizan la quinta parte de los empleos industriales, y son centros de desarrollo y servicios superiores de sus territorios, o como los municipales, donde 142 cabeceras son centros aptos para brindar los servicios necesarios a la población y a las instituciones (centros polifuncionales), distribuidos regularmente en el espacio, lo cual significa que su población tributaria puede acceder a empleos diversificados y servicios intermedios a una distancia de entre 10 y 15 kilómetros.

- Obtención de una importante integración rural-urbana. Expresión de ello es que el 46 % de los obreros agrícolas del país residen en asentamientos que clasifican como urbanos, y más de la tercera parte de los trabajadores que viven en áreas rurales laboran en actividades extraagrícolas.

Todo lo anterior implicó estudios de planeamiento y de localización que respaldaron la construcción de innumerables obras. En las cabeceras provinciales se construyeron decenas de hospitales, escuelas especializadas, instalaciones deportivas y culturales, etcétera. Un esfuerzo considerable también se produjo en las cabeceras municipales para dotarlas de los servicios intermedios. Otro dato interesante es que entre 1975 y 1985, período de mayor maduración de las inversiones industriales, se crearon 73,5 miles de empleos en este sector en las cabeceras provinciales y 48,3 miles en las municipales.

Si bien estos resultados son en extremo alentadores, no todos han sido aciertos, también hay que enumerar una serie importante de insuficiencias y deficiencias entre las cuales se encuentran:

En los resultados de los Esquemas y Planes Directores realizados para las ciudades se evidenciaron problemas, tales como: una excesiva ocupación de áreas con el consecuente desaprovechamiento del suelo; una insuficiente atención al fondo edificado; la priorización de la nueva construcción y la localización de funciones en áreas no previstas; la preferencia a las nuevas zonas en detrimento de las áreas tradicionales, generando dificultades de integración entre lo nuevo y lo viejo. En el caso de las ciudades principales se localizaron instalaciones que requerían grandes áreas, lo que influyó negativamente en el uso racional del suelo urbano como en la posibilidad de su articulación a la trama existente.

También puede considerarse como deficiencia el no haber exigido con mayor fuerza y rigor un tratamiento estético y funcional diferenciado a los asentamientos pequeños en relación con las ciudades mayores, dando como resultado que los mismos proyectos de edificios y similares concepciones para las zonas de viviendas los microlocalizamos sin tomar en consideración la idiosincrasia de las personas que los habitarían y su entorno natural.

Debe añadirse que en los primeros años de su desarrollo, la actividad careció de una base teórico-conceptual para el examen y proyección del territorio, convirtiéndose la práctica en el rasgo caracterizador de nuestro quehacer. Sin embargo, ya en 1968 y motivado por la necesidad de preparar un personal calificado, comenzó a impartirse la *Especialidad de Planificación Regional y Urbana* para los arquitectos, programa de estudio que se mantuvo hasta 1977, lo que implicó una búsqueda, actualización y adaptación a nuestras condiciones del saber en este campo.

En la década de los '70 comenzaron a desarrollarse algunas investigaciones

relacionadas con la regionalización del país y los asentamientos, pero no es hasta la segunda mitad de los '80 que se formaliza una importante investigación como Programa de Ciencias Sociales, cuyo tema fue el Perfeccionamiento del Sistema de Asentamientos Poblacionales. Esta investigación determinó la necesidad de profundizar en la problemática del grupo de asentamientos conformado por los pequeños poblados urbanos y rurales, y la población dispersa, lo cual se constituyó en una importante línea de investigación durante varios años.

No podemos dejar de mencionar la importancia que en todo nuestro trabajo ha tenido la colaboración internacional. Después de una primera etapa donde contamos para el desarrollo de nuestra actividad con especialistas latinoamericanos y posteriormente con expertos del campo socialista, pudimos prestar asistencia técnica a otros países. De 1973 a la fecha, unos 450 técnicos de diferentes instancias del Sistema de la Planificación Física colaboraron en catorce naciones de Asia, África, América Latina y el Caribe.

LA DÉCADA DE LOS '90

El Período Especial y los nuevos enfoques del planeamiento territorial y el urbanismo

A pesar de las limitaciones evidenciadas en nuestro trabajo, consideramos que el haber logrado un territorio más equilibrado y homogéneo ha coadyuvado a resistir el impacto del Período Especial, calificado como el más complejo momento de la historia de Cuba como nación independiente.

Muchas de las transformaciones y medidas tomadas en el empeño supremo por rebasar la crisis y continuar el proceso de desarrollo, tienen y tendrán un impacto importante en la estructuración del territorio y las

ciudades. Ejemplo de ello son: la decisión de desarrollar el turismo internacional como elemento clave de la economía; la reestructuración de una parte importante del área agrícola con las Unidades Básicas de Producción Cooperativa y la entrega de tierras en usufructo; el establecimiento de diferentes formas de asociación con el capital extranjero, que incluye la constitución de empresas mixtas, así como la creación de zonas francas; el redimensionamiento de la base industrial y el criterio de desarrollar, en lo posible, la industria local y las concepciones más flexibles de la prestación de servicios con la ampliación del trabajo por cuenta propia.

Mientras que en el mundo hubo un abandono del planeamiento y una tendencia a la desregularización de los procesos asociados al territorio y las ciudades, restante de los procesos de neoliberalización de la economía asumidos por muchos países, en el Sistema de la Planificación Física desarrollamos un movimiento de reflexión sobre los nuevos enfoques para desarrollar el Ordenamiento Territorial y el Urbanismo en las nuevas condiciones y a tono con las medidas que el país iba adoptando.

Todo este proceso de cambio unido al análisis de nuestra actividad puso a debate la concepción misma del papel del territorio y su manejo.

Para nosotros ha quedado claro que la verdadera identidad del Ordenamiento Territorial y el Urbanismo, si bien pasan por el planeamiento, se consolidan en la gestión. En este sentido no somos una experiencia aislada, pues al analizar los problemas del planeamiento tradicional, el Informe Mundial de Asentamientos Humanos, de 1996, del Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos concluye con que "la planificación tiene que ser el instrumen-

to estratégico fundamental de una buena gestión. Sin la planificación no puede haber gestión, y sin gestión, la planificación se convierte en un depósito de buenas intenciones completamente aisladas de la realidad". También se evidenció la necesidad de la evaluación monitoreo y control de los territorios, los que por su importancia deben de integrarse al proceso general de planeamiento.

En este proceso de actualización se definió el Ordenamiento Territorial y el Urbanismo como *la función pública* que planifica, regula y controla la utilización del espacio mediante una institución nacional y sus escalones territoriales, el Sistema de la Planificación Física, que trabaja en la expresión espacial de las políticas del Estado y el Gobierno en sus diferentes instancias. Definió que sus funciones fundamentales son sobre el uso y el destino del suelo, el ordenamiento de las actividades productivas, no productivas y las infraestructuras, y sobre la estructuración del Sistema de Asentamientos y el Urbanismo y los aspectos de la arquitectura relacionada con éste.

El planeamiento, la gestión y el control

En función de todo lo anterior, se definió que el proceso de trabajo se compone de tres actividades fundamentales: *el planeamiento, la gestión y el control*; cada uno de ellos tiene sus contenidos, alcances e instrumentos.

El planeamiento físico es la actividad donde acumulamos más experiencia. Dicho de la forma más simple, consiste en un proceso creativo para solucionar los problemas de los territorios y los asentamientos en su aspecto espacial, previniendo las futuras dificultades. Para ello debe identificar los conflictos, analizar sus implicaciones y proponer una actuación integrada y

acorde con las posibilidades para un plazo de tiempo determinado.

Según su alcance en el tiempo, sea a más largo plazo (veinte o más años) o a menor término, se utilizan respectivamente el Esquema o el Plan. Por otra parte y dependiendo del territorio que abarquen y del detalle en que se trabaje, pueden ser generales o parciales.

Así, el *Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo* es el instrumento para el país, la provincia, el municipio y las ciudades a un horizonte temporal medio (entre cinco y diez años). Cuando sea necesario un alcance temporal más amplio se utilizarán los *Esquemas*, los cuales generalmente se expresan en políticas territoriales.

Por otra parte, cuando las ciudades y los territorios requieren un nivel de definición mayor se elaboran *Planes Parciales* (asociados a parte de la ciudad, barrios, consejos populares, etcétera) y/o *Planes Especiales* (elaborados para un sector específico: para una zona turística, una rama de la economía, una zona con características naturales no enmarcadas en los límites político-administrativos como las cuencas hidrográficas o los territorios de montaña). También pueden hacerse *Estudios de Localización* para determinadas inversiones que por su importancia así lo requieran.

La gestión, por su parte, es tramitar, negociar, dirigir el cambio que se propone en el planeamiento; es la vía mediante la cual todos los implicados actúan de forma coordinada para alcanzar lo que se ha propuesto en el Plan.

Por su parte, el control constituye la garantía para que se cumplan las definiciones de destino y uso del suelo que establecen los planes, la estructura físico-espacial determinada y la imagen que se propone, tanto para el paisaje urbano como el rural, en correspon-

dencia con las condiciones y regulaciones territoriales y urbanas establecidas en dichos planes.

Especial importancia tienen para los resultados del planeamiento el conocimiento y el cumplimiento de las *Regulaciones*, que consisten en un conjunto de disposiciones jurídico-administrativas que deben garantizar el funcionamiento y la coherencia de las soluciones físico-espaciales, tanto para el uso y destino del suelo como para las condicionantes arquitectónicas o aquellas determinantes derivadas de la protección del medio ambiente.

Para el control se tienen una serie de instrumentos, donde los principales son: las *Macro y Microlocalizaciones*, la *Licencia de Obra*, la *Autorización*, el *Área de Estudio*, el *Certificado de Habitable o Utilizable*. También se prevén inspecciones para fiscalizar y comprobar el cumplimiento del Plan.

El proceso de conceptualización y perfeccionamiento de los instrumentos del Ordenamiento Territorial y el Urbanismo ha marchado unido a una estrategia de desarrollo institucional iniciada, desde los primeros años de esta década, en todo el Sistema de la Planificación Física. De ella se derivó un grupo de decisiones estratégicas, las cuales se han ido implementando de cierta manera.

Por su importancia cabe mencionar, entre ellas, la *descentralización del planeamiento físico*. Partimos de que la descentralización del planeamiento posibilita la elaboración de planes más realistas por aquellos que lo gestionan y controlan en buena parte, facilitando procesos eficaces en la toma de decisiones a nivel local y contribuyendo también con efectividad a la toma de decisiones en el resto de las instancias administrativas.

Como antecedentes contábamos con la experiencia adquirida en la elabo-

ración de los Planes Directores Municipales de Autoabastecimiento Alimentario y los Planes para el desarrollo en los municipios de las industrias locales, como respuesta inmediata para paliar las necesidades de la población en los momentos en que nuestra economía sufría su mayor depresión. En ambos casos, estos planes fueron asumidos por las instancias municipales de Planificación Física, participando además una amplia representación de las autoridades e instituciones de los municipios.

Desde entonces se desarrolla un programa impulsado por el Instituto de Planificación Física, con la colaboración y apoyo de los Consejos de la Administración Municipal y Provincial, conocido como la *Municipalización de la Planificación Física*. Se ha logrado que un grupo importante de municipios ya elaboren sus propios Planes de Ordenamiento Territorial y Urbanismo, así como estudien y aprueben en los casos que le corresponde las solicitudes de microlocalización de inversiones.

Otra de las decisiones priorizadas fue la de crear la estructura y conformar los equipos de especialistas que permitieran la elaboración acelerada de Esquemas y Planes relacionados con el desarrollo del turismo, destinándose a ello los pocos recursos materiales y buena parte de los recursos humanos calificados con que contaba nuestra actividad.

Aspectos tales como: fortalecimiento del Sistema de la Planificación Física en su doble subordinación; recalificación y estabilización de los recursos humanos; fortalecimiento de las alianzas con otras instituciones; perfeccionamiento del instrumental jurídico, metodológico y normativo; creación de una cultura masiva sobre el ordenamiento territorial y el urbanismo constituyen objetivos estratégicos de trabajo que han estado presentes en todo este tiempo.

Debido al trabajo de los últimos años, podemos mostrar los siguientes resultados:

- Tenemos 80 Planes Generales de Ordenamiento Territorial y Urbanismo de nivel municipal, los que incluyen las 12 cabeceras provinciales.
- Potencial turístico del país, mediante el cual se definieron los polos y las regiones turísticas, sus características naturales y posibilidades de explotación, así como las capacidades posibles.
- Tenemos elaborados Planes de Ordenamiento Territorial y Urbanismo en 52 de los 85 polos turísticos existentes.
- Esquema General de Ordenamiento y Plan General de Ordenamiento para la Ciudad de La Habana.
- Esquemas de Ordenamiento Territorial para las restantes provincias.
- Estudios nacionales para evidenciar problemas, tales como las migraciones internas de población, o dar elementos sobre los potenciales y limitaciones para el desarrollo de los municipios del país.
- Investigación particular sobre los asentamientos pequeños y la población dispersa, con vistas a obtener elementos que respalden una política que no permita un sobredimensionamiento de los asentamientos poblacionales.
- Estudios en la región oriental de la Vulnerabilidad Alimentaria.
- Investigaciones sobre la incidencia en los asentamientos de fenómenos climatológicos y desastres naturales.

Por otra parte, se continuó tratando de incorporar los resultados de la Planificación Física a los planes de la economía de las provincias, y a nivel nacional incorporar resultados en los estudios estratégicos a largo plazo.

Es conveniente señalar el énfasis que en todo este período se ha puesto en *aumentar la eficiencia del proceso inversionista* expresado en la reducción de los tiempos de ejecución de las obras, aumentando su calidad y superando

los problemas de integración evidenciados en etapas anteriores. En esto el planeamiento está dando pasos para desempeñar su papel al incorporar el resto de las instituciones en su propia elaboración, lo que facilita la agilidad y calidad en las respuestas a las consultas que se realizan para cada una de las microlocalizaciones.

Por otra parte, se ha trabajado por el *rescate del urbanismo*, considerándolo parte integrante de los Planes de Ordenamiento Territorial, lo cual ha permitido no sólo ver las ciudades en sí mismas, sino interrelacionadas con su ámbito de influencia. Esta disciplina incorpora el conocimiento de los procesos y aspectos económicos, sociales, políticos, jurídicos, culturales y tecnológicos, los interpreta y los proyecta en la transformación y conformación del espacio urbano. No obstante, el envejecimiento de planes de otros momentos o de las regulaciones urbanas contenidas en los mismos, así como la insuficiencia en el trabajo de inspección territorial determinado por diferentes factores existentes para obtener las licencias y autorizaciones, el incremento de las ilegalidades en torno a las construcciones por esfuerzo propio de la población, los deficientes instrumentos contravencionales por la cuantía de las multas y otras medidas complementarias, conllevaron al surgimiento de obras que en cierta medida han comenzado a afectar nuestros valores patrimoniales y al urbanismo en general, aunque estamos a tiempo de rectificar estos errores.

La proyección para los próximos años

Durante el presente año se ha realizado un proceso de definición de los *objetivos estratégicos hasta el 2003*, partiendo de las funciones de la institución aprobadas recientemente.

Así se estableció que debemos hacer énfasis en dar las respuestas esenciales de

planeamiento, gestión y control con agilidad y efectividad, logrando que en el desarrollo del trabajo se fortalezcan los vínculos con la planificación económica a mediano y largo plazo, se contribuya al perfeccionamiento del proceso inversionista, y se logren resultados arquitectónicos y urbanísticos coherentes con nuestra cultura y los valores de nuestra sociedad.

Para ello debemos:

- Elaborar y aplicar los documentos metodológicos y jurídicos que respalden y garanticen la calidad y la implementación de nuestros trabajos.
- Lograr la coordinación de los planes físicos con los económicos mediante la incidencia de los trabajos de planeamiento espacial en la definición y elaboración de planes económicos, así como la implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial y Urbanismo.
- Realizar los proyectos de investigación necesarios para desarrollar y apoyar la actividad.

Para lograr estos objetivos es necesario perfeccionar el trabajo de dirección aplicando nuevas técnicas y estilos mucho más ágiles y participativos, y obtener mejores resultados en la gestión de los recursos humanos, la actividad económica y la administrativa.

Los retos y las aspiraciones

Si bien los instrumentos de planeamiento son la forma de presentar, evaluar y escoger la mejor alternativa para lograr que nuestros territorios y ciudades sean equitativos, eficientes, sostenibles y seguros, aún tenemos que *lograr que el Plan sea una especie de contrato social en defensa del patrimonio colectivo, un elemento de consenso de intereses y un instrumento de dirección y gestión para los gobiernos locales, con el respaldo jurídico requerido para su cumplimiento.*

Entonces resulta evidente que tenemos por delante retos importantes:

El primero está dado por la *gran incertidumbre* creada por el dinamismo del entorno, por lo que tenemos que adaptarnos al rápido ritmo con que se suceden los acontecimientos que obligan a una agilidad desconocida en el pasado del planeamiento.

El segundo viene expresado por la necesidad de que los gobernantes y dirigentes en general asuman el *respaldo a los trabajos del Plan* además de su participación personal, o la de sus representantes, y que esto sea un elemento activo en la determinación de problemas y en la selección de soluciones, utilizando todo el proceso del planeamiento y el Plan en sí como un instrumento de gobierno.

Un tercer reto está planteado por la *diversidad de representantes sociales y económicos* que tradicionalmente han actuado sobre los territorios y las ciudades, pero que comienzan bien a plantear requerimientos para condicionar su localización o permanencia en un área determinada, o a exigir con más fuerza la satisfacción de sus demandas. Dentro de este reto de participación es de significativa importancia la incorporación activa de la población, no sólo como fuentes de información, sino como protagonistas de los cambios.

En cuarto lugar está la necesidad de contar con un *instrumental jurídico apropiado*, para lo cual se está trabajando en los proyectos de Ley del Ordenamiento Territorial y del Urbanismo, un Decreto-Ley sobre el Regla-

mento de la Planificación Física. En estos momentos el Decreto sobre las Contravenciones en materia de Ordenamiento Territorial y Urbanismo se acaba de aprobar, norma jurídica que ayudará al orden en este sentido.

Por último, pero no menos importante, está la necesidad de contar con *un diseño urbano que sea la expresión*

tos armoniosos, coherentes, agradables y humanos, no lograremos el reconocimiento del final de la sociedad a un trabajo que va desde el territorio hasta este paisaje urbano que disfrutamos o sufrimos.

Finalmente, sí es en los territorios y las ciudades donde se desarrolla nuestra vida, y aspiramos a que sea de forma sana, agradable y segura;

tenemos que pensar en ellos mucho más que como el sitio donde se realiza un conjunto de funciones y nuestro esfuerzo debe ir más allá de racionalizarlas y hacerlas más eficientes.

Entonces, debemos trabajar porque nuestros asentamientos poblacionales y el territorio en general se erijan como el marco físico donde nos realizamos personal y socialmente; donde establecemos relaciones humanas, desde las más íntimas hasta las inherentes al trabajo, la amistad, la solidaridad; donde producimos y nos sentimos útiles; tienen que ser el ambiente físico con el que nos identificamos culturalmente y donde se expresan nuestros valores éticos y estéticos, sitio de nuestras tradiciones culturales y patrióticas.

Por ello, el Ordenamiento Territorial y el Urbanismo al que aspiramos demanda no sólo de ex-

ptos capacitados, competentes e ideológicamente identificados con los principios de nuestra Revolución, sino también del interés y el trabajo de políticos, inversionistas y ciudadanos sensibilizados, responsables y comprometidos, de forma tal que todos unidos coadyuvemos a lograr que los municipios y ciudades que conforman nuestro país sean lugar de enriquecimiento humano y responsabilidad social.

de la sociedad en que vivimos, de una cultura que integre nuevos elementos con tradiciones e historia. Es el diseño urbano el elemento que articula el urbanismo y la arquitectura, sin él puede haber una eficiente organización de los espacios y también buenos proyectos arquitectónicos, y, sin embargo, si no somos capaces de convertir los conjuntos urbanos en elemen-

