

Proceso de selección de una ciudad cubana y su integración al Proyecto Agenda 21 Local

En la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992, unos 180 Estados firmaron un plan de acción llamado Agenda 21, que refleja el consenso mundial hacia políticas que integren el medio ambiente y el desarrollo. Cuatro años más tarde se realizó en Estambul la Cumbre de las Ciudades, conocida como Hábitat II, en la cual los gobiernos participantes focalizaron su atención en la importancia de los asentamientos humanos y la necesidad de estudiar una estrategia de apoyo a los procesos de desarrollo urbano.

Ambas reuniones son antecedentes del Programa de Apoyo a las Agendas 21 Locales, fomentado por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), el cual tiene como objetivo fundamental fortalecer la capacidad y el papel de liderazgo de las autoridades locales para la detección, priorización, integración y solución de los complejos problemas urbano-ambientales, tanto los que ya existen como aquellos que se deriven del desarrollo económico y social del asentamiento en cuestión. Para lograrlo, las autoridades locales deben utilizar su capacidad de convocatoria a los actores clave, así como también encargar la conducción del proceso a un equipo de urbanistas y especialistas que de forma integradora, estratégica, participativa y creadora utilicen las herramientas metodológicas de que se les dota, adaptándolas a las características del lugar donde se aplica y teniendo en cuenta las lecciones aprendidas en otras ciudades.

Tenemos como propósito que en próximas entregas de la revista se muestren las experiencias del Proyecto en Cuba; mientras ese momento llega hemos considerado de interés transmitir los elementos que se tuvieron en cuenta y el método para la selección de la ciudad precursora de este movimiento en nuestro país.

EL proceso comenzó cuando la Dirección General de la Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores, Comercio Exterior y Cooperación Internacional del Gobierno belga obtuvo el financiamiento para desarrollar este programa en Cuba, el cual proviene de un consorcio integrado por universidades, ciudades, empresas y organizaciones no gubernamentales de ese país.

A partir de ese momento, que puede situarse a finales del año 2000, se estableció un primer listado de ciudades que cumplieran las condiciones establecidas, referidas a que debieran ser centros provinciales, con poblaciones entre 50 y 500 mil habitantes, que hubieran experimentado un rápido crecimiento urbano, localizadas en un ecosistema frágil o cercano a él y que presentaran problemas urbano-ambientales de consideración. Estos criterios estaban dados por el interés de que pudieran asimilarse las experiencias de otras ciudades que han transitado por este enfoque, y también que el trabajo de la ciudad cubana pudiera nutrir la práctica de otros lugares.

Tomando como referencia las investigaciones que sobre el Sistema de Asentamientos habían sido realizadas, y centrando el interés en las ciudades cuyas características se correspondían con las particularidades solicitadas, se conformó un primer grupo donde los elementos tomados en consideración para establecer situaciones problemáticas en la interacción medio ambiente-desarrollo fueron la higiene comunal, las áreas verdes, la contaminación de las aguas,



la contaminación del aire, los riesgos a los desastres naturales y los riesgos a los desastres tecnológicos.

Teniendo en cuenta lo anterior se confeccionó una ficha preliminar contentiva de características demográficas, base económica, estado de la vivienda, servicio de redes técnicas y otros aspectos para cinco ciudades que fueron Matanzas, Cienfuegos, Santa Clara, Camagüey y Holguín. Posteriormente este listado se extendió incluyendo, a solicitud del grupo evaluador, tres ciudades más: Pinar del Río, Sancti Spiritus y Bayamo.

Cada una de ellas, a solicitud del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, elaboró un Expediente de Candidatura que incluía los siguientes elementos:

- Una carta de petición formal de la autoridad local correspondiente, en nuestro caso los Presidentes de las Asambleas Municipales del Poder Popular, precisando su interés por el Proyecto, expresando su motivación para participar y comprometiéndose con apoyar esta iniciativa si su ciudad resultaba seleccionada.
- Una reseña básica contentiva de las características generales de la ciudad, su marco económico e institucional, así como su trabajo para el mejoramiento de la planificación y la gestión urbano-ambiental.
- Un informe donde se hiciera referencia a las relaciones para el planeamiento y la gestión urbana entre el municipio y las personas o instituciones

consideradas asociadas al crecimiento urbano; la pertinencia del propósito de integrar el medio ambiente y el desarrollo concretamente en esa ciudad; el compromiso del municipio y los recursos movilizables para un proceso de este tipo; las expectativas municipales sobre la capacitación requerida, así como los criterios iniciales sobre el apoyo técnico y financiero. También se incluía una evaluación sobre las condiciones para conducir un proceso participativo y sobre la capacidad local para enfrentar una tarea de estas características.

- Una lista de centros y organizaciones que podían asociarse al trabajo

de la Agenda 21 Local, al diseño de los programas operativos y a su implementación.

- Cartas de interés de organizaciones sociales de incorporarse a este proceso.
- Otra información que se considerara relevante.

Los Expedientes fueron examinados por los responsables del Programa Agenda 21 Local y el coordinador belga, y de inicio se consideró que todas las aspirantes podían pasar al paso siguiente en el proceso de selección, es decir, someterse a la visita de la misión conjunta de Hábitat y del Consorcio belga.



Encuentro de la Misión de Selección con las autoridades locales y técnicos de la ciudad de Pinar del Río.



UN-HÁBITAT

Proyecto Agenda

En cada ciudad la misión de selección se reunió con el Presidente del Poder Popular Municipal, representantes del Consejo de la Administración y de la Asamblea Municipal, presidentes de algunos Consejos Populares, representantes del Consejo de la Administración Provincial, dirigentes, profesionales y especialistas de las Direcciones de Vivienda y Planificación Física a nivel municipal y provincial, otros profesionales, trabajadores sociales y líderes locales, los cuales fueron convocados por la autoridad municipal. El programa de visita para cada ciudad consistió en:

- Una presentación del Programa de Apoyo a las Agendas 21 Locales en

general y del contenido y alcance que se preveía para esta iniciativa en Cuba, así como una explicación del papel del apoyo técnico del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat) y la movilización de recursos que estaría a cargo del Consorcio belga.

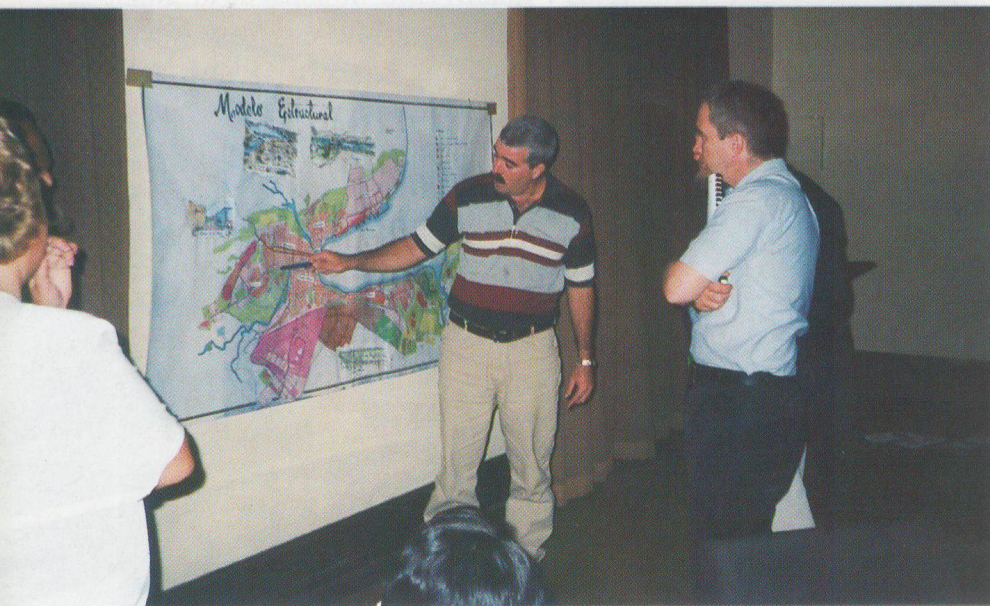
- Una presentación por parte del Presidente o de funcionarios de la Dirección Municipal de Planificación Física sobre la situación de la ciudad con sus problemas y su estrategia de desarrollo urbano sobre el trabajo del Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo para el municipio en general y la ciudad en particu-

lar. Se incluyó también una explicación de las iniciativas en marcha para enfrentar los problemas, seguida por un intercambio entre los representantes de la ciudad y los integrantes de la misión de selección.

- Una visita de terreno a sitios seleccionados conjuntamente para visualizar los problemas y comprobar iniciativas interesantes.

La evaluación de la misión fue que, en general, el concepto de desarrollo sostenible había sido asimilado por las ciudades cubanas e incorporado a su planeamiento, por lo que la traducción práctica propuesta por el Programa de la Agenda 21 Local para la implementación de ese concepto estaba ya de alguna forma siendo utilizada por nuestras ciudades.

Comprobaron que el proceso de planificación urbana y de toma de decisión a la escala municipal tiene como etapa de trabajo ineludible la definición de una visión de futuro compartida para el desarrollo urbano, incluyendo la dimensión ambiental, sobre la cual se establecen los objetivos a corto, mediano y largo plazo. Posteriormente se traduce esa visión en un plan de acción dentro de los límites impuestos por los recursos disponibles. También se evidenció que los planes realizados en los últimos años se han caracterizado por hacer un esfuerzo significativo para lograr la comunicación y la participación más amplia de los actores clave que pueden contribuir a encarar los problemas y a resolver los conflictos, existentes o prospectivos, entre el desarrollo urbano y el medio ambiente.



Encuentro de la Misión de Selección con las autoridades locales y técnicos de la ciudad de Matanzas.

Asimismo pudieron evidenciar que las ciudades cubanas utilizan instrumentos elaborados nacionalmente como parte de la dirección metodológica del Instituto de Planificación Física (IPF), como la Guía para la elaboración del Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo del municipio, los cuales promueven un enfoque estratégico y participativo, constatando además que en todas las ciudades el planeamiento urbano se utiliza para la identificación de los problemas prioritarios y la toma de decisión con respecto a las acciones concretas, las cuales se integran a los planes de inversiones del municipio.

Comprobaron que los conflictos entre desarrollo urbano y medio ambiente están identificados y forman parte de las prioridades de las autoridades locales, aunque en la mayoría de los casos la limitación de los recursos o la no existencia de una tecnología alternativa, adecuada y poco costosa, no permiten una respuesta oportuna a estas dificultades.

En algunas ciudades encontraron ejemplos de un mejor dominio del proceso de planificación estratégica, como por ejemplo en Camagüey, donde se desarrolla un programa para incorporar elementos educativo-ambientales de manera integrada con los proyectos de la comunidad, el cual tiene como objetivo fortalecer la educación ambiental y elevar la calidad de vida; en Cienfuegos hay una experiencia de proyectos de barrios subestandarizados que responden al movimiento de Municipios por la Salud y fomentan la creación de ambientes fi-

sicos y sociales que permiten a sus pobladores llevar una vida más sana; Santa Clara creó una oficina para gestionar proyectos de colaboración y Holguín mostró experiencias concretas en el diseño y ejecución de una manzana de forma participativa.

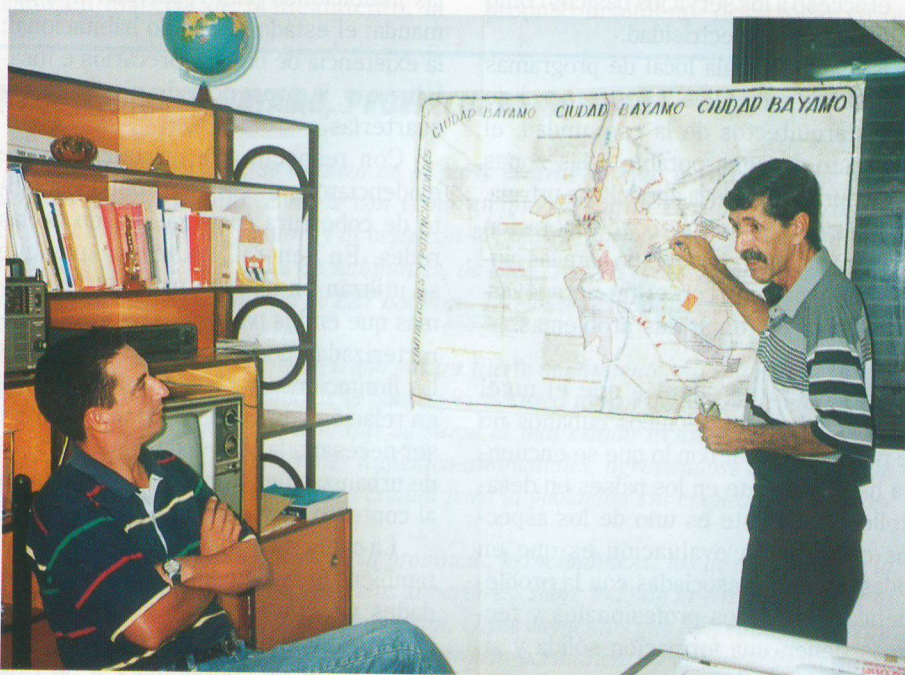
Las impresiones generales emitidas por el equipo que participó en la misión de selección fueron:

- El gran profesionalismo de todas las personas encontradas.

- Utilización adecuada de instrumentos avanzados de planificación urbana.
- Participación ciudadana en el proceso de toma de decisión, así como la existencia de algunos avances en cuanto a la coordinación intersectorial e interinstitucional.
- El entendimiento y el fuerte apoyo político prestado por las autoridades municipales y provinciales a los problemas urbanos.
- La eficiencia del sistema social para la educación, la salud, la vivienda y



Encuentro de la Misión de Selección con la Asamblea Municipal de Santa Clara.



Encuentro de la Misión de Selección en la ciudad de Bayamo.



Zona de desarrollo espontáneo de la ciudad de Bayamo.

el acceso a los servicios básicos como el agua y la electricidad.

- El éxito a escala local de programas urbanos nacionales, tales como el de los arquitectos de la comunidad, el abasto de agua potable a las zonas periurbanas y de la agricultura urbana.
- El bajo nivel de apoyo y colaboración internacional conseguido para las ciudades cubanas con el fin de apoyarlas para enfrentar sus problemas.

Consideraron además que el nivel profesional de los técnicos cubanos no se podía comparar con lo que se encuentra habitualmente en los países en desarrollo, donde éste es uno de los aspectos críticos. Su evaluación es que en todas las ramas asociadas con la problemática urbana, los profesionales y técnicos tienen una formación sólida y siguen capacitándose.

Sobre los problemas en las ciudades pudieron confirmar lo planteado en los informes y corroborar que existen temas comunes a todas; sin embargo, la gravedad de estas dificultades varía de una ciudad a otra. En general, los problemas ambientales que presentan las ciudades influyen de manera más directa en los barrios que han surgido espontáneamente, dado sobre todo por la insuficiencia de redes y por encontrarse localizados muchos de ellos en zonas inundables.

La problemática de la vivienda evidenció que tenía sus puntos críticos en

las limitaciones para responder a la demanda; el estado del fondo habitacional; la existencia de barrios precarios e insalubres, y la presencia de ciudadelas y cuarterías.

Con respecto a la urbanización, se evidenciaron numerosos problemas, tanto de cobertura como de estado de las redes. En general, las tecnologías que se utilizan en nuestro país son las mismas que en los países desarrollados, caracterizadas por su alto costo, y dadas las limitaciones y restricciones actuales en relación con el financiamiento parece ser necesaria la búsqueda de tecnologías de urbanización alternativas y adaptadas al contexto económico de Cuba.

La contaminación de los acuíferos fue también un tema común. Todas las ciudades visitadas estaban situadas cerca de un río o de una bahía. Se constató un cierto nivel de contaminación de ríos, arroyos y bahías provocado por el vertimiento de desechos domésticos e industriales por no contar con un sistema de alcantarillado integral. Estos problemas de contaminación tienen siempre un impacto sobre las actividades económicas y la calidad de vida de la zona aguas abajo. Algunas iniciativas para enfrentar esta situación están en marcha; sin embargo, la misión encontró un fuerte interés por parte de las autoridades para buscar apoyo en la solución económicamente viable de la contaminación de los cuerpos de agua.

Proyecto

La similitud de condiciones encontradas en las ciudades hizo difícil la selección. Además de pedirles a las ciudades un listado de indicadores con el objetivo de hacer una matriz comparativa, la misión de selección se reunió con el coordinador residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y su alterno en Cuba, y con una representación del Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica (MINVEC).

En relación con las ciudades de otros países en las cuales el Programa de la Agenda 21 Local actúa, las ciudades cubanas presentan -a juicio de la misión- un significativo nivel de avance en lo que concierne al ordenamiento territorial y el urbanismo, evidenciado por el conocimiento de técnicas y por un adecuado nivel de respuesta. De hecho, éste es el resultado que el programa aspira alcanzar en otras ciudades, por lo que la experiencia cubana puede ser utilizada como referencia para contribuir, respetando las diferencias en los contextos culturales y políticos, al mejoramiento de las técnicas y las metodologías en ese campo.

A pesar de lo anterior, constataron que en Cuba subsisten aspectos del trabajo del ordenamiento territorial y el urbanismo susceptibles de ser mejorados y refinados. Consideraron que esto puede lograrse mediante una labor de investigación que analice, proponga, adopte y pruebe métodos e instrumentos de trabajo que tiendan a hacer más eficiente, completo, participativo y convincente el proceso de planeamiento-



gestión-ejecución-control, necesario para la mejor utilización de los potenciales económicos, naturales, edificados y humanos siempre en función de satisfacer las demandas de la población resi-

dente, asegurando no comprometer el entorno y que éste pueda seguir siendo útil para las futuras generaciones.

Tomando en cuenta el trabajo realizado en materia de planeamiento, la

complejidad y la magnitud de los problemas que presenta y dada la prioridad que el país otorga a las provincias de la zona oriental del país, la misión de selección propuso finalmente desarrollar su pro-

CONTEXTO LOCAL: CIUDAD DE BAYAMO, PROVINCIA DE GRANMA

El municipio de Bayamo, capital de la provincia de Granma, se localiza en la parte central de ésta, formando parte de la llanura del Río Cauto (el de mayor longitud en Cuba). Limita al norte con el municipio de Cauto Cristo, al sur con los municipios de Guisa y Buey Arriba, al este con el municipio de Jiguaní y al oeste con los municipios de Yara y Río Cauto. La extensión territorial es de 918 km², con una población de 208,3 miles de habitantes, de ellos, 153,78 miles residen en la parte urbana y el resto en la zona rural, para una densidad de población total de 227 hab/km². Del total de habitantes, 103,4 miles son varones, que representan el 49,6 % del total, y 104,9 miles son mujeres.

La ciudad, por su parte, cuenta con 140 mil habitantes y se ha caracterizado por un fuerte movimiento migratorio del campo a la ciudad, lo que ha traído como consecuencia el crecimiento acelerado de la población y el área urbana, creándose barrios con pocos servicios e infraestructuras técnicas insuficientes y deficientes, a lo que se suma el mal estado técnico-constructivo del fondo habitacional. A esto se añade un impacto negativo en las condiciones higiénico-ambientales, agravándose esta situación desde el punto de vista económico por las pocas ofertas de trabajo que tiene la ciudad para la población sin empleo, denotándose un rechazo a las posibilidades de trabajo en la agricultura.

En la ciudad de Bayamo se concentra la mayor parte de las industrias de la provincia, principalmente las de derivados de la leche, la mecánica, la textil y de la construcción, así como una serie de servicios superiores, sobre todo de la enseñanza y de la salud, lo que ha influido en los grandes éxodos de población hacia la capital provincial. Otros elementos que han contribuido con esta movilidad son las características montañosas de gran parte de la provincia, la sequía permanente y la limitada oferta de oportunidades de empleo y de servicios. Aunque la ciudad crece por motivo de las migraciones, hay que señalar la pronunciada movilidad de la población de toda la provincia hacia otros lugares del país. En el período 1990-1995 el saldo migratorio fue de carácter negativo, con un volumen de 25,6 miles de personas, evidenciándose que se dirigían hacia el occidente del país.

Otro de los retos para el desarrollo sostenible en este municipio es el deterioro ambiental del territorio, provocado fundamentalmente por: la existencia de vertederos de desechos sólidos urbanos, la carencia del sistema de drenaje superficial que propicia la ocurrencia de inundaciones, los vertimientos de residuales industriales, domésticos y agropecuarios en el río Bayamo y las deficiencias en los servicios de abasto de agua y evacuación de residuales líquidos y sólidos; todo esto agravado por la considerable concentración de población en la zona urbana, entorno que presenta, además, un alto valor histórico-cultural, reconocido al ser declarada la ciudad como Monumento Nacional.

La situación actual de la ciudad de Bayamo es representativa de la realidad urbana del interior del país y particularmente de la zona oriental, por la complejidad del manejo urbano y la necesidad de aprovechar al máximo los recursos naturales, humanos, técnicos y económicos disponibles para el desarrollo local. Todo lo anterior exige la realización de grandes esfuerzos en la conceptualización, investigación, conocimiento y aplicación de herramientas y métodos para lograr un proceso adecuado de planificación, control y gestión municipal y urbana.



UN-HÁBITAT

Proyecto Agenda 21 Local

yecto en la ciudad de Bayamo, provincia de Granma. También planteó la alternativa de que las actividades nacionales de capacitación y de intercambio entre las ciudades cubanas en relación con los temas de planeamiento y gestión del ordenamiento territorial y el urbanismo tuvieran su sede en Santa Clara, como reconocimiento al alto nivel alcanzado por el trabajo del planeamiento urbano

en dicha ciudad, las facilidades ofrecidas para el desarrollo de actividades de superación, la existencia de centros de educación superior y su favorable localización en el centro de la Isla.

El documento del Proyecto de Apoyo de la Agenda 21 de la ciudad de Bayamo fue elaborado conjuntamente por UN-Hábitat, el PNUD y el IPF, aprobándose en la Sesión No. 38 del Co-

mité Nacional de Coordinación del Programa Anti Poverty Partnership Initiative (APPI) para Cuba el 8 de enero del 2001; posteriormente fue formalizado mediante la firma por parte de los señores Luis Gómez-Echeverri, Representante Residente del PNUD en Cuba, Raúl Taladrid, Viceministro del MINVE y Patrick de Beyter, Embajador belga en nuestro país.



Centro Tradicional de Bayamo.