

Conmemorado el 58 Aniversario de la Planificación Física

Commemorate the 58th Anniversary of the Physical Planning

Gisela Domínguez Battle
Instituto de Planificación Física

En el marco de las actividades por el 58 Aniversario de la Planificación Física, el jueves 17 de mayo de 2018, en la Casa de las Tejas Verdes, se realizó el Panel “La Planificación Física, ordenando el desarrollo”.

En esta actividad, que tuvo como coordinador y conductor a Fausto Martínez, del Instituto de Planificación Física, participaron 40 personas representantes de organismos de la Administración Central del Estado, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y asociaciones profesionales.

Los panelistas fueron:

- Cecilia Menéndez Yáñez, que se refirió a los inicios de la Planificación Física.
- Concepción Álvarez Gancedo, sobre la formación de arquitectos planificadores y el papel que desempeñaron en el desarrollo de la Planificación Física.
- Héctor Cuervo Masoné, relacionado con la municipalización del planeamiento. Los planes generales de ordenamiento territorial y urbanismo.
- Anelis María Marichal González, sobre el Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial. Retos y oportunidades.

A continuación se ofrecen las exposiciones de los cuatro panelistas.

Planificación Física. Primeros años

Cecilia Menéndez - Yáñez
Expresidenta
del Instituto de Planificación Física

Antecedentes

El 27 de enero de 1955 se crea la Junta Nacional de Planificación, con el doble propósito de identificar las líneas económicas en las cuales canalizar las nuevas energías del país y las potencialidades que ofrecía el territorio sobre todo en función turística e inmobiliaria (influencia de la mafia norteamericana en Cuba).

Ese mismo día se crea, por ley-decreto, el Instituto de Cartografía y Catastro, con la tarea fundamental de confeccionar la base cartográfica uno en 50 mil, a cuyos efectos el Servicio

Aéreo de los Estados Unidos realizó un vuelo sobre todo el país en 1956 para efectuar la triangulación terrestre necesaria, incluyendo el amarre con el sistema cartográfico de Estados Unidos a través del Canal de la Florida.

Junta Nacional de Planificación, 1959

La Junta Nacional de Planificación contaba con dos áreas: una de Economía y otra de Planificación Regional y Urbana; ambas resultaron de alcance insuficiente para el proceso inversionista desencadenado por la nueva economía y los elementos para la prestación equitativa de los principales servicios sociales.

A partir del área de Economía se creó la Junta Central de Planificación.

El área de Planificación Regional y Urbana pasó al Ministerio de Obras Públicas (MINOP), donde, de conjunto con la parte del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) que atendía los proyectos de viviendas de las comunidades campesinas, constituyó el Departamento de Planificación Física en el MINOP.

Extractos de la Resolución 243 del 19 de mayo de 1960

Primero: Se crea, adscrito directamente al Subsecretario Técnico de Proyectos, un Departamento que se denominará Departamento de Planificación Física, el que se dividirá en: División de Planificación Urbana y División de Planificación Regional.

Segundo: Serán funciones de la División de Planificación Urbana las siguientes:

- a) Coordinar los planes reguladores urbanos a cargo de los distritos, ejercitando la alta inspección de los mismos y fijando las normas para su elaboración. Realizar estudios e investigaciones en las materias de planes reguladores urbanos y zonificaciones de modo de mantener continua fiscalización sobre los perímetros urbanos y las regulaciones de zonificación que se produzcan, pudiendo proponer el Subsecretario Técnico de Proyectos su modificación cuando lo estime necesario.
- b) Estudiar los proyectos de urbanización o repartos que reciba de los distritos, y los elevará a la consideración del Subsecretario Técnico de Proyectos con su informe y proyecto de resolución acerca de los mismos.
- c) Estudiar los anteproyectos de delimitación urbana (perímetros urbanos) que reciba de los distritos, y los elevará con su informe al Subsecretario Técnico de Proyectos para su aprobación, confeccionando al efecto la resolución que corresponda.

Tercero: Serán funciones de la División de Planificación Regional las siguientes: Brindar asesoramiento y auxilio técnico a todos los departamentos del Estado, la provincia, los municipios y los organismos autónomos, y para estatales que tengan a su cargo la ejecución de planes de construcción en zonas no urbanas.

Cuarto: El Subsecretario Técnico de Proyectos queda encargado del cumplimiento de lo que por la presente Resolución se dispone.

Ministerio de Obras Públicas

Se nombra a la arquitecta Ana Vega como Jefa del Departamento de Planificación Física y posteriormente al arquitecto Enrique D’Jongh, quien había estado trabajando en el Distrito Sur de Oriente, en el plan vial de Oriente, revisando las urbanizaciones de viviendas ejecutadas por el Instituto Nacional de Ahorro y Viviendas (INAV) y otras tareas de Planificación Física. Posteriormente D’Jongh pasa a viceministro y se nombra al arquitecto René Saladrigas, procedente del Distrito Norte de Oriente.

Se crea un equipo para trabajar en el plan vial del país y en el sistema de puertos.

Llegan a Cuba asesores soviéticos y un grupo de arquitectos latinoamericanos a trabajar en Cuba.

La búsqueda de un modelo que conjugara el proceso de transformación radical de las estructuras agrarias que promovió la Reforma Agraria con la creación de un nuevo hábitat para la población campesina vinculada a ese proceso constituyó durante un período prolongado una de las líneas de trabajo del Sistema de la Planificación Física que ya se había estructurado en todo el país.

Instituto de Geodesia y Cartografía

Se inició una labor sistemática de levantamiento de cartografía de las ciudades, incluyendo el Catastro urbano, pero el trabajo tuvo que ampliarse a la problemática rural, debido a que las prioridades establecidas trataban de atemperar, en un breve plazo, las enormes diferencias en las condiciones de vida que entre el campo y la ciudad cubana se habían acumulado durante siglos.

Primeras tareas

Someros estudios urbanísticos que permitieran la correcta microlocalización de:

- Los iniciales programas industriales en un grupo de 25 ciudades, donde se ubicarían las primeras industrias que se lograban contratar en el extranjero.
- La erradicación de los barrios insalubres en las grandes ciudades y la construcción de conjuntos de viviendas que albergaran en nuevas condiciones a los desheredados de siempre.
- Transformación de edificaciones que la burguesía y el ejército abandonan en instalaciones dedicadas a las más disímiles actividades a las cuales el pueblo iba teniendo acceso.

Este proceso de reocupación del territorio y sus instalaciones no se desarrolla según un programa establecido.

Es prácticamente imposible seguir de cerca un proceso tan complejo y dinámico, los mecanismos de control se apoyan en algunos criterios básicos que limitan al mínimo el uso indebido de terrenos e instalaciones.

Al unísono con la Reforma Agraria se fue perfilando e implementando una política de construcción de pueblos, que tenía como objetivo central el rescate de la dignidad del campesino y la elevación de su nivel de vida.

Problemas fundamentales a resolver entre 1962-1963

- Organización territorial de las actividades políticas y administrativas del Partido y el Estado.
- Estructuración territorial de las unidades de producción agropecuaria estatales, a las que se transfirió la mayor parte de las tierras confiscadas a la burguesía y las compañías latifundistas extranjeras como consecuencia de la aplicación de las leyes de Reforma Agraria.
- Racionalización y ampliación de las relaciones agroindustriales del sector azucarero con vistas a incrementar la eficiencia y el volumen de su producción.

División Político-Administrativa 1963-1964

La transferencia al Estado socialista del grueso de las actividades de producción y servicio obligó a crear aparatos estatales que administraran estas en todo el territorio nacional. Simultáneamente se hizo necesario crear una división territorial que permitiera la organización, también para todo el país, de las actividades políticas y de masas. Ambas cuestiones estaban evidentemente en estrecha relación: había, en última instancia, que crear una división territorial que fuera adecuada, tanto para administrar las diferentes ramas económicas y de servicio como para asegurar su coordinación, dirección política y vinculación con las necesidades de la población.

La División Político-Administrativa que se conformó entre 1963 y 1964 adoptó la idea del “distrito” convertido en “región”, como eslabón intermedio entre la provincia y los municipios. Estos últimos, si bien fueron modificados respecto a los prerrevolucionarios, nunca se adaptaron a los criterios de las “células” y tampoco ejercieron un papel importante en la administración estatal de la época. Prueba de eso fue la extraordinaria rapidez con que desaparecían y aparecían, a resultas de la dinámica que el proceso revolucionario imprimía a todas las estructuras.

Hasta 1965

De esos años iniciales nos quedan todavía lecciones y ciertas premisas que nos han acompañado a lo largo de todo el camino, y que constituyen aún hoy en día puntos de referencia insoslayables.

La lección más importante fue la socialización de los conocimientos, la búsqueda permanente y sistemática de apoyo en las más disímiles instancias del aparato del Estado, del Partido, de las organizaciones de masas, de cuantos tuvieran que ver con los problemas que estábamos encarando.

Tareas posteriores 1966-1976

- La zafra de los 10 millones.
- El plan 1976-1980.
- La formación de los arquitectos planificadores.
- Aprobación de las bases técnico-económicas de la ciudad de La Habana por el Buró Político y el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros.
- La nueva División Político-Administrativa y el Congreso del Partido.
- Estrategia de Desarrollo al año 2000.

50 Aniversario de la Especialidad

Concepción Álvarez - Gancedo
Consultora del Instituto de Planificación Física

A finales de este 2018 la Especialidad de Planificación Regional y Urbana cumplirá cincuenta años de creada, nada menos que medio siglo. Y en una efeméride de tal alcance es casi obligado hacer un recuento. Al decir de Graciella Pogolotti, “las memorias se escriben sobre las arenas movedizas de un presente sumergido cada noche en el ayer”.¹ Corriendo esos riesgos me atrevo a hacer este repaso subjetivo e incompleto.

El 1968 fue un año internacionalmente convulso con el inicio de los bombardeos estadounidenses a Vietnam; la mayor huelga en la historia de Francia; los asesinatos de Martin Luther King y Robert Kennedy, y la intervención de las tropas soviéticas en Praga. Cuba, aún estremecida por la caída del Che en Bolivia y la frustración de no haber logrado la replicación de la lucha guerrillera en otros países latinoamericanos, no detuvo sus transformaciones políticas y sociales, solo en el primer trimestre del año celebró el Congreso Cultural de La Habana e inició la lucha contra la microfracción y la llamada ofensiva revolucionaria.

Tres años antes, en 1965, el país se había propuesto un programa de desarrollo económico basado en la agricultura, especialmente la cañera, por el preferencial convenio comercial con la Unión Soviética, lo que implicaba crear condiciones para llegar a producir 10 millones

¹Graciella Pogolotti. *Dinosauria soy*, Unión de Escritores y Artistas de Cuba, La Habana, 2011.

de toneladas de azúcar en 1970, además de desarrollar otras producciones para la exportación y el consumo.

La nación entera se volcó a la agricultura, encabezada por su dirección política. El criterio de cultivos intensivos y especializados demandaba un nuevo modelo de estructuración agraria. Para dirigir este proceso se crearon en todas las provincias, y posteriormente a nivel nacional, los Puestos de Mando de la Agricultura, a semejanza de la estructura militar; en ellos prácticamente radicaba la conducción del país.

Nazareno fue la sede del correspondiente a la entonces provincia de La Habana y tomó su nombre del asentamiento más cercano. A unos 40 km del centro de la capital, en una pequeña elevación y alrededor de una casita existente, se habían construido unas modestas naves de madera para albergar los grupos de cada cultivo, la dirección económica y la de Planificación Física. Al inicio solo una construcción era de ladrillo y placa: La Mapoteca, después siguieron el comedor, el albergue y la nueva nave de Planificación Física. El diseño del lugar tuvo el buen tino de respetar en todo lo posible el medio ambiente, lo que lo hacía muy agradable.

Fidel, como siempre al frente de las tareas priorizadas, visitaba el lugar con frecuencia. Uno de esos días, revisando los proyectos de nuevas edificaciones a cargo de estudiantes de tercer año con el arquitecto Raúl González Romero como profesor, manifestó su idea de especializar cada año a 30 estudiantes de Arquitectura en Planificación Física y que su formación radicara allí.

Creada en 1960, la Planificación Física tenía a finales de la década un aval de trabajo impresionante y se había hecho imprescindible para la toma de decisiones; sin embargo, era poco conocida por la mayoría de los cubanos, incluyendo los estudiantes de Arquitectura.

Por ello la decisión de integrarnos a esta disciplina nos causó sorpresa y estupor. Era un cambio imprevisto de nuestro futuro profesional, no teníamos ni idea de a qué se nos convocaba. No puedo precisar si las explicaciones que recibimos fueron insuficientes o si nosotros, yo en particular, no estábamos preparados para entenderlas. Lo cierto es que para conformar el primer grupo se dio un voto de confianza a las organizaciones estudiantiles.

La Especialidad tuvo como premisa formar a los estudiantes en la teoría y en la práctica; fue uno de los dos grupos² que iniciaron la “universalización de la universidad”. No hubo mucho tiempo para analizar diferentes propuestas, se hizo camino al andar. Recibimos una amplia gama de conocimientos; reconozco que a Celis no se le quedó nada por incluir: de las teorías sobre la planificación regional y urbana más actualizadas hasta los elementos prácticos para proyectar el territorio. Durante dos años tuvimos profesores excelentes que se ajustaron a fórmulas docentes poco convencionales para impartir materias que en muchos casos no formaban parte del programa de estudios vigente. De Roberto Segre a Viterbo O'Reilly; de Francisco Celis a Alfredo González; de los ingenieros Lugo y Martínez a Cecilia Menéndez, Rodolfo Fernández, Teresa Naredo, Marta Lorenzo y Carlos Capote en los

²El otro grupo estuvo integrado por los estudiantes de Ingeniería, que se dedicaron al terraceo de Cayajabos, bajo la dirección de Osmany Cienfuegos.

talleres, sin olvidar los aportes posteriores de Sergio Baroni, tuvimos un claustro de lujo y todos ellos dejaron su impronta en nosotros.

No menos importante fue la transmisión de habilidades que nos aportaron los proyectistas, investigadores de campo, especialistas en catastro y otros trabajadores del Instituto de Planificación Física (IPF), los que unidos a las experiencias de técnicos y dirigentes de la agricultura, construcción, recursos hidráulicos y viales, redes eléctricas, mecanización, etcétera nos permitieron en cortos meses hacer proyectos en una escala hasta el momento inusual.

Proyectar sí, pero en otra dimensión, donde el espacio abarcaba decenas de caballerías en vez de una parcela y el objeto de estudio consistía en diseñar un plan agropecuario en lugar de un edificio. Era organizar el territorio del mañana, para producir eficientemente y alcanzar la equidad social modificando sustancialmente el modo de vida rural. Se diseñaba todo: los campos típicos, los sistemas de riego, los trazados de guardarrayas y caminos, las redes de electricidad y comunicaciones, los talleres, los almacenes y, no por último menos importante, las nuevas comunidades con todos los servicios necesarios donde iban a residir los trabajadores de aquellos planes especializados.

Estos proyectos eran las piezas que, después de concertados y aprobados, se volcaban sobre un cartográfico 1:50 mil que presidía la Mapoteca, conocido como el Plano Madre; sobre él se analizaba y decidía el desarrollo de la provincia. Hicimos decenas de proyectos para ganadería, cítricos y frutales, caña, viandas y vegetales, café, tabaco e incluso para el esparcimiento. Casi todos se ejecutaron rápidamente modificando el espacio habanero y tornándose en referencia para el resto del país. Testimonio de esa época es el documental *No tenemos derecho a esperar*, de Rogelio París, que recomiendo a todos.

Con el paso de los meses y la conformación de nuevos grupos, los estudiantes fueron dislocándose fuera de Nazareno: Sandino, las agrupaciones genéticas de La Habana y Matanzas, el Plan Ganadero del Escambray, el Puesto de Mando del Yarey y otros territorios los acogieron.

La Especialidad de Planificación Física permaneció como programa de estudios desde 1968 hasta 1987 y tuvo siete ediciones en La Habana y ocho en Santiago de Cuba. Desapareció al considerarse pertinente reducir las especialidades en las carreras universitarias y formar profesionales con una enseñanza más general. No contamos con la cifra oficial de cuántos la matricularon, pero al reconstruir los grupos apelando a la memoria llegamos a que unos 190 estudiantes pasaron por ella. Fue sin duda un refuerzo importante en cantidad y calidad para el IPF y sus oficinas provinciales en el momento en que la transformación del territorio era una prioridad.

Si pensamos que estos estudiantes apenas rebasaban las dos décadas de vida, lo que más me asombra e impresiona es la confianza que los dirigentes a todos los niveles, comenzando por los del Instituto, depositaron en nosotros y su certidumbre de que daríamos respuestas técnicas acertadas. El respeto, la consideración y el apoyo que recibimos de ellos nos hizo comprometernos y crecernos, sin escatimar en tiempo y esfuerzos para que nuestro desempeño fuera el mejor, no sin cierto sobresalto en algunos momentos.

Al graduarnos no hubo muchos cambios, continuamos dedicados a la Planificación Física, aunque se diversificaron los temas y las escalas de trabajo. Así, en los años subsiguientes tuvimos la oportunidad de participar en tareas importantes y complejas como los estudios para la División Político-Administrativa; el Sistema de Asentamientos Humanos; la distribución territorial de las ramas industriales; la jerarquía y localización de los servicios sociales; el Esquema de Desarrollo Económico y Social al año 2000, nacional y por provincias; la localización de inversiones productivas y no productivas de los planes quinquenales; los estudios para el campismo; los planes directores de las principales ciudades, etcétera. Muchos egresados de la Especialidad participaron en la cooperación técnica a diferentes países y también intervinieron en proyectos de colaboración internacional.

Un grupo significativo de estos profesionales han dedicado toda su vida laboral al Sistema de la Planificación Física. Con el paso del tiempo otros decidieron ir a diferentes instituciones acometiendo disímiles tareas, pero creo que siempre llevaron a sus nuevos trabajos los conocimientos adquiridos y la capacidad de sintetizar e integrar articuladamente diferentes aspectos de la realidad nacional en los temas que emprendieron. Decimos que llevan “en vena” las experiencias del trabajo en Planificación Física.

Ya peinamos canas, tenemos hijos, nietos y hasta bisnietos, rebasamos la séptima década de la vida, muchos nos hemos jubilado... Conocimos éxitos y fracasos, sueños y desilusiones, pero todos evocamos con cariño este período de formación profesional, donde el futuro se mezclaba con el presente en una rara conjugación de pronóstico y realidad.

Nada de ello hubiese sido posible sin la visión, como siempre creadora, de Fidel; sin la dedicación de la dirección y los profesionales del Instituto; sin el empeño de los profesores; sin el apoyo de los técnicos de otras especialidades; sin el respaldo de los dirigentes de diferentes niveles... Rememorar la Especialidad implica recordar y reconocer a las muchas personas que nos acompañaron brindándonos sus saberes y experiencias, así como también su cariño, tolerancia, aliento y comprensión.

Seguramente no todo fue un lecho de rosas, pero como dice García Márquez en sus Memorias: “la nostalgia, como siempre, debe haber borrado los malos recuerdos y magnificado los buenos”...³

Quisiera terminar citando un párrafo del discurso del Comandante en Jefe del 13 de marzo de 1969, el cual, con las adecuaciones lógicas a los tiempos que vivimos, debe continuar siendo la divisa de trabajo para los que nos suceden en esta hermosa tarea de planificar el desarrollo del país: “Los de Arquitectura tienen decenas de miles de kilómetros que planificar, de caminos, de carreteras, de trochas contra incendios en los bosques; los de Arquitectura tienen mucha planificación física que hacer, muchas instalaciones industriales, de servicios y de viviendas que ubicar, y muchos proyectos que realizar”.

³Gabriel García Márquez. *Vivir para contarla*, Editorial Suramericana, Buenos Aires, 2002.

Algunos apuntes sobre el surgimiento de la municipalización del planeamiento

Héctor Cuervo - Masoné
Expresidente
del Instituto de Planificación Física

Hasta el año 1985 la estructura del Sistema de la Planificación Física estaba compuesta por direcciones provinciales que tenían una función de trascendencia especial, por cuanto: se microlocalizaban todas las inversiones, se elaboraban los proyectos territoriales, se ejecutaba el catastro urbano y rural, se hacían los esquemas de desarrollo y planes directores de las ciudades, así como los proyectos urbanos, y además se llevaba a cabo el control del territorio y del proceso inversionista.

En enero de ese mismo año se crearon las direcciones de arquitectura y urbanismo (DAU) en todos los municipios del país, con la única excepción de la provincia de La Habana.

Las DAU tenían las atribuciones de obtener y elaborar información básica a nivel territorial; participar en la elaboración y evaluación de los planes directores, los proyectos urbanos y otros estudios técnicos; controlar el uso del suelo urbano y rural; otorgar licencias de construcción y verificar el cumplimiento de las regulaciones y normas.

En el caso de la ciudad de La Habana, existía desde varios años antes de 1985 la Dirección Provincial de Arquitectura y Urbanismo (DPAU), que disponía de oficinas en cada uno de los 15 municipios de la ciudad y centraba su labor en la elaboración de proyectos de arquitectura y urbanismo, así como en algunas funciones de control urbano, de esta forma se mantenía como una dirección provincial a la par con la Dirección Provincial de Planificación Física (DPPF).

La creación de estas nuevas instancias municipales (DAU) significó un paso trascendental en cuanto a un acercamiento de la Planificación Física al nivel municipal.

A finales de 1987 el Comité Ejecutivo de la Asamblea Provincial del Poder Popular de la ciudad de La Habana tomó la decisión de integrar ambas direcciones (DPPF y DPAU). A partir de ese momento la estructura fue: DPPF y direcciones municipales de Arquitectura y Urbanismo (DMAU). Esta decisión le aportaba a la ciudad una dirección de planeamiento y proyecto urbano más fuerte.

Era más factible desarrollar una gestión urbana vinculada a los procesos reales que se ejecutaban en cada sector de la ciudad e identificar con mayor claridad las necesidades de la población y sistematizar el diálogo con las autoridades municipales, que asumían un papel creciente en las decisiones.

No obstante, el problema de la imagen de la ciudad de La Habana para cada etapa y de sus zonas no quedaba suficientemente resuelto al nivel de las funciones y gestiones que usualmente enfrentaba la DPPF y sus recién incorporadas instancias municipales. Se requerían acciones rápidas priorizadas en el marco de una gestión exigente que involucrara a todos los factores relacionados con este aspecto de la gestión urbana. Surgió así en este contexto el Grupo de Desarrollo Integral de la Capital (GDIC) como una dirección para la promoción de una voluntad urbana en la capital y que contribuyera a recuperar y desarrollar la imagen de la ciudad, y la necesidad de conservar y enriquecer el valioso patrimonio arquitectónico de que dispone la capital.

Las DPPF y las DMAU entre el 1986 y el 1990 se enfrascaron en elaborar los primeros planes municipales y de ciudades para dar respuesta al Plan Quinquenal 1991-1995.

Entre el 1992 y el 1993 se agudizó el Período Especial y es ahí que se inició la estrategia de descentralización del planeamiento y la gestión hacia los municipios, o lo que se conoció también como la municipalización del planeamiento, encaminada a estrechar el planeamiento y la gestión desde los municipios, ya que hasta ese momento estos instrumentos se abordaban desde las provincias.

Muchas de las transformaciones y medidas tomadas por el Estado en el empeño supremo por rebasar la crisis y continuar el proceso de desarrollo tuvieron un **impacto importante en la estructuración del territorio y las ciudades**. Ejemplo de ello son:

- Decisión de desarrollar el turismo internacional como elemento clave de la economía.
- Reestructuración de una parte importante del área agrícola con las unidades básicas de producción cooperativa (UBPC).
- Entrega de tierras en usufructo.
- Establecimiento de diferentes formas de asociación con el capital extranjero, que incluye la constitución de empresas mixtas, así como la creación de zonas francas.
- Redimensionamiento de la base industrial y el criterio de desarrollar, en lo posible, la industria local y concepciones más flexibles de la prestación de servicios con una incipiente ampliación del trabajo por cuenta propia.

Este proceso fue refrendado en el año 1999 con la aprobación, por el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, de la creación de las nuevas direcciones municipales de Planificación Física (DMPF), con funciones de planeamiento, gestión y control, en sustitución de las anteriores DAU, que se limitaban al control y la información.

Es en ese contexto en el que el Sistema de la Planificación Física impulsó 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. La respuesta metodológica a esta estrategia fue la concepción de un nuevo tipo de Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbano del municipio y la ciudad, y se plantearon como finalidades clave las siguientes:

- Fortalecimiento y precisión de los vínculos planeamiento-gestión desde el municipio.
- Creación de capacidades institucionales y de recursos humanos locales para conducir los cambios que genera el propio plan.
- Flexibilidad para evaluar y asimilar las nuevas oportunidades que se vayan presentando.
- Desarrollo de un proceso participativo, institucional y ciudadano para la producción de territorio y ciudad ordenados de manera consciente y responsable.

Para nosotros quedó claro que la verdadera identidad del ordenamiento territorial y el urbanismo, si bien pasa por el **planeamiento**, se consolida en la **gestión**. También se evidenció la necesidad de la evaluación, el monitoreo y el control de los territorios, los que por su importancia deben integrarse al proceso general de planeamiento.

La nueva concepción del plan identificó 10 premisas básicas de desempeño que debían orientarlo para combinar adecuadamente sus capacidades de incentivar, restringir y gestionar. Estas fueron: instrumento de gobierno, instrumento jurídico, descentralizado, participativo, gestionable, estratégico, regulador, controlable, integral y comunicativo.

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. Las funciones fundamentales del Sistema de la Planificación Física serían sobre el uso y destino del suelo, el ordenamiento de las actividades productivas y no productivas, y las infraestructuras, y sobre la estructuración del Sistema de Asentamientos Humanos y el urbanismo, y los aspectos de la arquitectura relacionada con este.

En función de todo lo anterior se definió que el proceso de trabajo se compone de tres actividades: **planeamiento, gestión y control**, cada una con sus contenidos y alcances.

Esta concepción está avalada en el Informe Mundial de Asentamientos Humanos, de 1996, del Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, que concluye con que: “la planificación tiene que ser el instrumento 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”.

Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial. Retos y oportunidades

Anelis María Marichal - González
Instituto de Planificación Física

Durante los cincuenta y ocho años de existencia de la Planificación Física en Cuba, el ordenamiento territorial, como proceso de alto condicionamiento social, ha respondido a los cambios y perfeccionamiento del modelo económico y social cubano. El 2011 marca un hito al aprobarse en el VI Congreso del PCC los “Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para actualizar el modelo económico cubano.

En este contexto se elabora el Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT), instrumento de planificación territorial de mayor jerarquía, que es una de las vías para la dirección de la economía nacional (Lineamientos 1, 2 y 91) que contribuirá a alcanzar la visión de la nación: soberana, socialista, democrática, próspera y sostenible definida en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social al 2030.

La elaboración del ENOT obedece a la necesidad de proponer políticas, estrategias y programas de desarrollo territoriales, que propicien la eficiencia económica, la equidad social y la sostenibilidad del desarrollo en los diferentes ámbitos territoriales del país.

El Esquema tiene como basamento los principios y premisas inherentes al planeamiento nacional (IPF, 2002). Entre sus principios están: reconocer la variedad física, cultural y económica; promover un desarrollo económico sostenible, según vocación y aptitud del territorio; estructurar el Sistema de Asentamientos Humanos permitiendo el acceso con equidad a los servicios e infraestructuras técnicas; fomentar la cooperación territorial y preservar lugares con altos valores naturales y antrópicos.

Como premisas se asumen las ya establecidas por el país para el desarrollo de los territorios: eficiencia económica, equidad social, sostenibilidad, gobernabilidad y condiciones apropiadas para la defensa.

La metodología utilizada en su elaboración se centró en la conducción de procesos de discusión que corresponden a un intento de optimizar los resultados obtenidos en investigaciones precedentes y eventos participativos organizados. Se combinaron varios métodos y técnicas.

En la práctica, el proceso de elaboración se caracterizó por una amplia participación de los organismos nacionales (25 instituciones) y académicos (universidades de Pinar del Río, La Habana y Villa Clara), direcciones provinciales de Planificación Física (15) y consejos de la Administración Provincial (15).

El ENOT identificó las potencialidades y restricciones para el desarrollo y transformación del territorio, que se expresan en la síntesis del modelo de estructuración actual del país, donde se identifican:

- **Áreas a conservar** conformadas por el Sistema Nacional de Áreas Protegidas que ocupa cerca del 20 % del territorio nacional, con una alta concentración en las zonas montañosas, la Ciénaga de Zapata y los cayos fundamentales.
- **Territorios de montaña** con potencial para los cultivos café, cacao y forestal.
- **Territorios con restricciones** asociadas en la región occidental y central al predominio de los peligros de inundaciones por penetraciones del mar; y en la región oriental a la sequía, la sismicidad y las inundaciones por intensas lluvias.
- **Territorios agrícolas y agropecuarios** con diferentes grados de desarrollo. Cerca del 20 % de la superficie agrícola del país no está cultivada; las provincias por encima del promedio nacional son: Cienfuegos, Ciego de Ávila, Camagüey y Las Tunas, que concentran el mayor número de tierras ociosas.
- **Territorios mixtos** donde existe potencial para el desarrollo del turismo, la industria, la explotación minera y la agricultura.
- **La población** se localiza de forma dispersa y concentrada en un sistema de asentamientos estructurado en sus diferentes niveles, donde el 69 % de las cabeceras municipales con funciones intermunicipales no cumplen su papel como estructuradores del territorio, debido a la carencia de servicios especializados y de un sistema de transporte y vialidad eficientes, o estar localizados en territorios económicamente deprimidos.
- **Corredores conectivos** que enlazan el Sistema de Asentamientos Humanos caracterizado por *vías automotoras* de interés nacional, de las que se encuentran en buen estado técnico el 62,8 %; *vías férreas*, el 91,1 % se encuentran de regular a mal estado; Fibra Óptica Nacional, que garantiza *comunicaciones confiables*; y *Sistema Eléctrico Nacional* (SEN) cubre el 99,8 % de generación a nivel nacional.

Nodos multimodales conectan el país hacia el interior y con el exterior, vinculados a puertos de interés nacional.

La **imagen objetivo** a que se aspira responde a nuestro modelo social. Un país:

Próspero: Donde los recursos naturales, patrimoniales y humanos se usan de forma racional y efectiva, lográndose una eficiencia económica derivada de la alta productividad, y el bienestar de sus ciudadanos se eleva progresivamente.

Sostenible: Donde se busca el punto de equilibrio entre el progreso necesario en los aspectos económico, social y ambiental (en su acepción más amplia) y el uso racional de los potenciales conocidos para los recursos naturales; se protegen los no renovables, especialmente el suelo y el agua, y cada vez más se incorporan los renovables para su uso productivo.

Autoabastecido: Donde se logra proveer a la población de los principales renglones alimentarios (granos, arroz, viandas, vegetales, leche, carne, huevos, café, cítricos y frutales) con producciones nacionales, de preferencia locales; se satisfacen las demandas de energía y de otros insumos para la población, la producción y los servicios.

Funcional: Donde la distribución de actividades productivas, de servicio y de recreación está fundamentalmente localizada en un Sistema de Asentamientos Humanos estructurado, jerarquizado e interconectado; tanto la movilidad como las conexiones física y virtual se perfeccionan hacia lo interno y con el exterior, a partir del posicionamiento estratégico de la Isla en la región.

Equitativo: Donde se garantiza el acceso a oportunidades similares de formación, empleo y servicios para la realización personal de sus habitantes, sin discriminación de ningún tipo, lo que propicia una calidad de vida en los asentamientos rurales diferente, pero no inferior a la de los asentamientos urbanos.

Integral: Donde tanto las nuevas inversiones como el mantenimiento se proyectan y ejecutan articulados en tiempo y espacio por los planes de ordenamiento territorial y urbano correspondientes a la localidad en que se localizan.

Seguro: Donde se disminuye la vulnerabilidad ante los peligros naturales, sanitarios, tecnológicos y los potenciales riesgos y amenazas para la seguridad interior de la nación; está preparado para adaptarse al cambio climático; aumenta su condición de país saludable, con la adopción de medidas de higiene y la cobertura universal de los asentamientos humanos con redes de acueducto, alcantarillado, tratamiento de albañales y servicios de recogida, reciclaje y disposición de los residuales sólidos, acordes con su tamaño y características físicas.

Retos y oportunidades

Para alcanzar el escenario previsto, el reto está en que la articulación multinivel contribuya a la gestión del ENOT, que entre los tres ámbitos territoriales (nacional, provincial y municipal) se mantenga un proceso de retroalimentación de las determinaciones de los planes de ordenamiento territorial provincial y municipal, que incluye los planes generales de ordenamiento de las ciudades; que los procesos promovidos por la nación sean una oportunidad para el desarrollo local, no por el proceso en sí, sino por los engarces de las cadenas productivas locales con las nacionales y de exportación.

Pero un reto mayor está en lograr que sean efectivas las interacciones con otras herramientas de las que dispone la Administración Pública: proporcionar el complemento espacial determinante del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social al 2030, e implementar las acciones estratégicas del Plan de Estado para el enfrentamiento al cambio climático “Tarea Vida”, de la Nueva Agenda Urbana y de los objetivos de desarrollo sostenible.

A estos retos se une la oportunidad de contribuir al cumplimiento del fin último del ordenamiento territorial y la Administración Pública: *la satisfacción de las necesidades de la población como resultado del incremento de la eficiencia en la producción de bienes y prestación de servicios*; no será de inmediato, dependerá de las realidades económicas del país y su entorno, de la motivación y constancia de todos los que tenemos el deber y la obligación de gestionarlo, y al igual que quienes nos antecedieron dedicarnos por entero a ese fin.