

IV Foro Urbano Nacional

Hacia la implementación de la Nueva Agenda Urbana en Cuba

IV National Urban Forum

Towards the implementation of the New Urban Agenda in Cuba

Miguel Padrón - Lotti

Consultor del Instituto de Planificación Física

Entre los días 11 y 13 de abril de 2017 se efectuó, con sede en la Maqueta de La Habana, el IV Foro Urbano Nacional, en esta ocasión bajo el tema principal “Hacia la implementación de la Nueva Agenda Urbana en Cuba”. Fue auspiciado por el Instituto de Planificación Física (IPF), ONU-Hábitat, el Comité Nacional Hábitat y la Maqueta de La Habana, y participaron representaciones del Sistema de la Planificación Física, entre los que se destacan los directores provinciales de Villa Clara, Holguín, Granma y Guantánamo, y la directora municipal de Baracoa, además de varios organismos de la Administración Central del Estado, entidades nacionales, la sociedad civil, organizaciones profesionales y la Academia. El presidente del IPF, Samuel Carlos Rodiles Planas, pronunció las palabras de apertura. A continuación se cita su idea final:

Las diversas presentaciones, experiencias e intervenciones que tendrán lugar en el transcurso de estos tres días, enriquecidas mediante el debate abierto, son pertinentes para estimular y promover soluciones alternativas a viejos y nuevos problemas urbanos. Esperamos que las sesiones sean productivas al abordar cada una de las temáticas previstas, las que responden a los principales ejes para el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en Cuba, bajo los auspicios de la Nueva Agenda Urbana (figura 1).



Figura 1. El presidente del IPF realizando la apertura del IV Foro Urbano Nacional.

Se presentaron 22 ponencias estructuradas en 10 temas, así como un panel final. Las ponencias abarcaron los temas siguientes: Resiliencia urbana (tres ponencias), Economía urbana (tres ponencias), Movilidad urbana (una ponencia), Enfoque de género (una ponencia), Salud ambiental (una ponencia), Legislación urbanística (dos ponencias), Reanimación y paisaje urbano (cuatro ponencias), Hábitat y vivienda (tres ponencias), Planeamiento urbanístico (dos ponencias) y la Nueva Agenda Urbana (dos ponencias).

▪ **Resiliencia urbana.**

Este grupo temático ratifica la necesidad de abordar el tema de la resiliencia como parte de una futura política urbana nacional. En ese sentido puede afirmarse que varios expertos sobre el tema de otros países consideran que un buen plan urbano es un instrumento imprescindible para lograr una ciudad resiliente.

El proyecto de resiliencia urbana en Bayamo partió de los estudios de Peligro, Vulnerabilidad y Riesgo (PVR) del Plan General de Ordenamiento Urbano de la ciudad, y de la experiencia de los grupos de gestión de riesgos para identificar pautas para reducir las vulnerabilidades y procesos de su implementación. La experiencia incluyó la realización de nuevas consultas urbanas, la elevación de la capacidad de monitoreo y la aplicación del enfoque de género, junto a la institucionalización del proyecto, el fortalecimiento del planeamiento para construir una ciudad más resiliente y la capacitación de todos los actores implicados.

La investigación sobre morfología, microclima y resiliencia presentó como principales objetivos reducir la isla de calor y contribuir al mejor aprovechamiento de las fuentes renovables de energía para proponer variables de diseño arquitectónico y modelos urbanos a través de inversiones de mejora. Las propuestas están en proceso de aplicación en espacios públicos, lo que está demostrando el notable resultado con pequeñas inversiones adecuadamente orientadas.

La ponencia sobre el proceso de recuperación de Baracoa tras el paso del huracán Matthew presentó la compleja estructura de la ciudad y las vulnerabilidades que ocasionó el crecimiento espontáneo junto a algunas limitaciones del plan urbano anterior y su implementación en cuanto a la identificación de riesgos. Los nuevos estudios de PVR han contribuido a reorientar el desarrollo urbano generando cambios en el modelo de ciudad. El proceso de trabajo ha fortalecido el papel del planeamiento con sus regulaciones para precisar las acciones de superación progresiva de las vulnerabilidades físico-espaciales, junto a otras de diferente naturaleza, y constatar el amplio respaldo de la consulta urbana como método de participación. La contribución del urbanismo a la recuperación de Baracoa tiene el potencial de identificarse como una buena práctica a divulgar en los ámbitos nacional e internacional.

▪ **Economía urbana.**

El tema del financiamiento del desarrollo urbano se desarrolló a partir de la experiencia de los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC) implementados por Brasil y algunas reflexiones para su aplicación en La Habana. La experiencia está asociada al desarrollo de operaciones urbanas, que son transformaciones estructurales y determinan el incremento de valor en la zona de intervención. El derecho adicional a construir permite generar fondos de la administración pública no presupuestados para anticipar la capacidad de ingresos financieros. A partir de algunos ejemplos se razonó el poder que tiene un plan urbano con sus regulaciones para diseñar, de manera controlada, operaciones como cambios de uso, elevación de densidades y fusión de parcelas que incrementen el valor de una zona. Complementariamente se analizó la utilidad de los mapas de valor del suelo, así como la necesidad de una orientación urbano-económica de la gestión del Banco,

Planificación Física y otras entidades para aprovechar el financiamiento urbano que pueden aportar la inversión extranjera y la privada, y eventualmente otros agentes empresariales.

También enfocada a la economía urbana se presentó la ponencia sobre La Habana y su potencial de transformaciones. Se identificó inicialmente que la economía urbana y regional son disciplinas poco desarrolladas en Cuba, a lo que se añade la dificultad en disponer de los datos apropiados para ello. En ese sentido, el papel clave de estos debe resaltarse como premisa para poder cambiar una realidad que previamente debe ser conocida. El despliegue del tema partió de definir un grupo de premisas e ideas centrales sobre el papel nacional y regional de la ciudad de La Habana. Seguidamente se evaluaron sus activos para el desarrollo y se esbozaron cinco ejes clave de su desarrollo futuro. En las conclusiones del tema se identificaron los principales desafíos que enfrenta la ciudad: planificación estratégica, fuentes de financiamiento para el despliegue del potencial urbano, infraestructura y retención de la fuerza de trabajo que determina el desarrollo. Finalmente se planteó la necesidad de repensar el futuro de la ciudad en un país diferente que ya se está conformando.

Por otra parte, la compleja presentación del Modelo Orgánico de Gestión Urbana dificultó comprender la utilidad de este instrumento que, no obstante, apunta también hacia el ya imprescindible enfoque económico del desarrollo urbano, por lo que hubo consenso en la necesidad de facilitar una divulgación y explicación posterior de sus objetivos, contenidos y alcances.

Las tres ponencias generaron un dinámico debate sobre sus dimensiones jurídicas, en particular la propiedad, los precios y las concesiones de suelo. En cualquier caso se consideró que no se deben posponer las oportunidades de obtener financiamiento para la ciudad a partir de los procesos de desarrollo que se están abriendo; se constató que la economía urbana es una asignatura pendiente para el desarrollo urbano en Cuba que requiere de una hoja de ruta para desplegarla, y que se debe dotar a los planes urbanos de la capacidad de prever el financiamiento que mejor convenga al modelo económico social en construcción, en coordinación con las instituciones implicadas.

- **Movilidad urbana.**

El tema de la movilidad urbana fue desarrollado a partir del proyecto que desarrolla la Facultad de Arquitectura en el Consejo Popular Los Sitios, en el municipio de Centro Habana, a partir de un enfoque integrado de los problemas sociales con sus implicaciones espaciales. Se analizaron los primeros resultados a diferentes escalas de trabajo: ciudad, municipio y barrio para llegar a enfocar la calle. Se valoró la importancia estratégica de una articulación entre las políticas nacionales urbanas y de transporte o movilidad, así como la contribución de proyectos anteriores como la Agenda 21 Local y la colaboración Suiza que deben ser recuperados como referencia para el planeamiento actual en el tema movilidad.

- **Enfoque de género.**

La ponencia sobre el enfoque de género aplicado a los proyectos se fundamentó a partir del papel rector de la Federación de Mujeres Cubanas (FMC) en este tema, así como en los principios y planes de acción internacionales y la política del Estado cubano que lo orientan. Hubo consenso en que, a pesar de la existencia de una metodología general nacional, su aplicación al planeamiento urbano debe ser sistematizada más allá de su consideración eventual con diferentes alcances. Una contribución para ello sería la elaboración de una guía para el enfoque de género en el urbanismo, sobre lo cual hay varias referencias internacionales, así como la realización de un primer diagnóstico nacional sobre el tema.

- **Salud ambiental.**

El tema de salud urbana fue presentado con referencia específica a los estudios sobre la incidencia que tiene en ella el campo magnético de baja frecuencia, asociada a la salud ambiental con sus impactos en la leucemia infantil, las enfermedades del corazón y el funcionamiento de otros órganos. Los valores identificados en Cuba hasta el momento evidencian estar por encima de los reconocidos como aceptables por la Organización Mundial de la Salud (OMS). A partir de estos resultados se trabaja con la Empresa Eléctrica para explorar medidas y normas de protección sanitaria, adecuadas y viables, incluyendo el interior de las viviendas. En cualquier caso el tema presentado ratifica la salud como un contenido necesario a incorporar en el planeamiento de la ciudad; efectivamente, el urbanismo tiene mucho que aportar para la prevención en materia de salud.

- **Legislación urbanística.**

En el tema de la legislación urbanística se abordó, en primer lugar, el ejercicio de la propiedad sobre el suelo urbano a partir del *ius edificandi* o derecho de los titulares a edificar. La ponencia abarcó el papel de la función pública en la construcción de la ciudad, así como los deberes y derechos de los propietarios, deteniéndose en la función social de la propiedad, el alcance de su enunciado en Cuba y su implementación real. En ese sentido, se analizaron las implicaciones del derecho a urbanizar y el derecho a edificar, pero también el deber al uso, conservación y rehabilitación de lo edificado, así como a la protección del patrimonio natural y cultural. Se resaltó la importancia de estos aspectos para la elaboración de una política de gestión del suelo en Cuba.

La legislación urbanística fue abordada también desde la perspectiva del proceso inversionista, en particular en los ámbitos de los decretos 327 sobre el proceso inversionista y 322 sobre el traspaso de funciones de la vivienda. Se abordaron los elementos que integran cada una de estas normas, los principales resultados hasta ahora obtenidos en su aplicación y sus vínculos con el necesario desarrollo del Catastro urbano. Se debe mencionar que ambos procesos generan una valiosa base de datos sobre el desarrollo urbano que tienen el potencial de integrarse en un sistema de información geográfico para disponer del mapa de transformación de la ciudad en tiempo real como instrumento clave de análisis y decisión para el gobierno local y la propia Planificación Física.

▪ **Reanimación y paisaje urbano.**

La reanimación urbanística de la ciudad de Camagüey se presentó en un conjunto de imágenes que expresaron las principales obras ejecutadas con vistas a la celebración de su 500 aniversario de fundada.

Por otra parte, el panel sobre el paisaje urbano y la nueva reanimación urbanística articuló sucesivamente tres ponencias sobre la conceptualización de la imagen urbana, el trabajo de la Comisión de Paisajismo de la Unión Nacional de Arquitectos e Ingenieros de la Construcción de Cuba (UNAICC) y el proyecto de una zona central de La Lisa a partir de la necesidad de rescatar los espacios públicos de la ciudad, aplicando enfoques de dinamización, participación y autogestión, el liderazgo del gobierno municipal, así como la participación de la Universidad y otras entidades. Entre los objetivos del proyecto estuvieron el rescate de la historia del municipio, la búsqueda de la identidad local y afianzar el sentido de pertenencia. Los resultados metodológicos alcanzados ya se utilizan en la capacitación de varios actores en la ciudad de La Habana y otras ciudades del país. El trabajo evidencia la necesidad de actuar también en otras partes de la ciudad, además de en los centros históricos, el reto de generar nuevo patrimonio, junto con la conservación del heredado, y el desafío de formar paisajistas y diseñadores urbanos para atender todo el déficit acumulado en esta escala de trabajo. Nuevamente emergió como un obstáculo la capacidad financiera para ejecutar las propuestas, incluyendo los potenciales que ofrece la alianza entre los sectores público y privado (figura 2).



Figura 2. Debate en plenario sobre el tema reanimación y paisaje urbano.

▪ Hábitat y vivienda.

El tema de la vivienda se abrió con la ponencia sobre los retos de la gestión local de la vivienda, que aportó herramientas metodológicas para el diagnóstico de la precariedad en los barrios de Santa Clara y Remedios, así como la medición de esta condición. Ello incluyó el diagnóstico, el sistema de variables, los métodos y técnicas participativas, el grado de precariedad y los modos de actuación. El trabajo se desarrolló a dos escalas: la ciudad y cada barrio para fundamentar una estrategia de actuación con sus prioridades que contribuya a la toma de decisiones por el gobierno local para su implementación progresiva en la medida que se disponga de recursos para ello, contando con la participación de la población y otros actores. Se sugirió considerar la salud como una de las variables a evaluar como factor de precariedad.

A este enfoque local siguió un desarrollo nacional del tema de la vivienda en su dimensión jurídica. Se expusieron sucesivamente los antecedentes históricos, las primeras medidas revolucionarias, las grandes leyes de la vivienda, los ajustes posteriores asociados al inicio del Período Especial, las normas más recientes y la evolución institucional para ofrecer una imagen integrada de todo el proceso. El análisis fundamentó la necesidad y posibilidad de una nueva ley general de la vivienda en las condiciones actuales, la dispersión actual de funciones, los objetivos de las cinco políticas aprobadas recientemente, así como las premisas para definiciones futuras en relación con el tema inmobiliario en su conjunto. El tema originó un debate amplio, que incluyó la situación de los albergues de tránsito, las ilegalidades, el uso de los procedimientos administrativos o las vías judiciales al nivel local, y la propia institucionalidad. En particular, se consideró que la vivienda ya no es solo social,

sino también mercancía, por lo que se requieren nuevas regulaciones y, en ese contexto, se debatió sobre la factibilidad jurídica de la inversión extranjera en materia de vivienda.

Complementó este tema la ponencia sobre los retos y oportunidades de Viñales, que está asociada al intenso desarrollo turístico e inmobiliario local. La importancia de este territorio emerge respaldada por las declaratorias que lo avalan como monumento nacional, paisaje cultural de la humanidad, parque nacional y polo turístico, todas ellas con diferentes delimitaciones geográficas. Se expusieron el crecimiento del suelo urbanizado, el modelo que propone su plan físico-espacial, así como el escenario actual de turistas y visitantes junto con las capacidades de alojamiento público y privado creadas. Se presentó el proceso de seguimiento del plan a través de la evaluación de las acciones ejecutadas, lo que contribuye a una adecuada implementación. Un tema que no llegó a debatirse fue el conocimiento de la generación financiera de Viñales y los gastos de conservación y desarrollo para sostener la población y la actividad turística en un contexto de pérdida de fuerza de trabajo estatal en algunos sectores clave, según se informó, que requiere su importación de otros municipios.

▪ **Planeamiento urbanístico.**

El tema fue abordado en dos partes: se expusieron las primeras ideas de una metodología para la elaboración de los planes de ordenamiento urbanístico, concebida en un contexto de trabajo simultáneo a diferentes escalas. En la segunda parte se presentaron los estudios iniciales sobre la franja costera de la ciudad de Baracoa y su Malecón en particular. El debate al respecto incluyó la propuesta de institucionalizar la consulta urbana como método de referencia para la participación de la población en el planeamiento. Se plantearon también ideas sobre la concepción antropológica de la imagen urbana, los modelos morfológicos urbanos que orientan el desarrollo, los vínculos urbano-territoriales, el sistema de asentamientos humanos, los impactos del desarrollo turístico próximo a Baracoa, el vínculo con los planes de la economía, el financiamiento urbano, el desarrollo local y los nuevos actores locales.

▪ **Nueva Agenda Urbana.**

Se presentaron dos ponencias estrechamente vinculadas. La primera abordó varios aspectos de la realización de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), efectuada en Quito del 17 al 20 de octubre de 2016, con énfasis en el desempeño de la delegación cubana. En la segunda se expuso una síntesis de los principios, compromisos, medios de implementación y seguimiento acordados para su implementación por cada uno de los países firmantes.

Panel y debate final

Santiago Herrera, director jurídico de la Vivienda del Ministerio de la Construcción (MICONS), resaltó las condiciones de Cuba para llevar a la realidad la Nueva Agenda Urbana a partir de la voluntad política expresada y los nuevos instrumentos de gestión de gobierno que se están aprobando. Miguel Padrón, experto-consultor del IPF, llamó la atención sobre el contenido de los temas abordados en el Foro en relación con el proceso de actualización del modelo económico y social, en un país altamente urbanizado como el nuestro, lo que requiere de una adecuada visibilidad de su dimensión urbana. Ibis María Menéndez-Cuesta, subdirectora de Urbanismo del IPF, ratificó los esfuerzos del Instituto en actualizar un desarrollo metodológico coherente con la Nueva Agenda Urbana y las necesidades del país, y expresó que varios de estos temas pudieran ser objeto de un trabajo grupal posterior para explorar estrategias que encaminen algunas soluciones. Martha Fernández, de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana, destacó el enfoque multidisciplinario de los temas debatidos, el papel del derecho urbanístico en su solución y la necesidad de desarrollar esta disciplina en Cuba, y ofreció a la Facultad de Derecho como entidad colaboradora. Mercedes Elester, presidenta de la UNAICC, señaló el compromiso de la institución en la búsqueda de soluciones y en la información y educación de la población para una ciudad mejor, y recomendó informar a la Asamblea Nacional del resultado de este Foro.

Norman Medina, presidente de la Comisión de Paisajismo, instó a los organizadores a socializar los resultados e ideas expuestos entre todas las instituciones que integran el Comité Nacional Hábitat y demás entidades implicadas. Consideró imprescindible precisar el enfoque étéreo diferenciado en los análisis urbanos, incluyendo la “gerontología urbanística”. Por otra parte, el funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX), Joel Suárez Orozco, mencionó el potencial que para Cuba tendría la presentación de proyectos al Fondo Verde para el Clima aún poco utilizado. Complementariamente, Liliana Núñez, directora de la Fundación “Antonio Núñez Jiménez”, ofreció esa institución como sede para recibir asesorías y capacitación en toda la gama de opciones que sean convenientes para el país. Por su parte, Milagros López, de la dirección de Urbanismo y experta de ONU-Hábitat Cuba, recomendó organizar una campaña de comunicación social para la divulgación de la Nueva Agenda Urbana y su implementación en Cuba.

En la actividad final, el presidente del IPF instó a los participantes a materializar todo lo que se ha expresado a partir de la rectoría de esta institución, así como llevarlo a la realidad con pasos positivos y eficientes, teniendo en cuenta el desempeño de los gobiernos locales para su implementación. En ese sentido se tomó el acuerdo de avanzar en ese objetivo (figura 3).



Figura 3. Actividad de clausura.

Fue reconocido el aporte clave de los ponentes en el desarrollo temático del Foro y el de los colegas que amenizaron los debates de manera creativa y polémica. El Foro Urbano tiende a consolidarse como espacio sistemático de debate para la generación de conocimientos e ideas sobre los problemas urbanos y sus estrategias de solución en Cuba.