

## **Implementación de la Nueva Agenda Urbana en Cuba. Pasos a seguir y visión hacia adelante**

### **Implementation of the New Urban Agenda in Cuba. Steps to follow and forward vision**

Colectivo de autores

Proyecto de Colaboración Internacional “Implementación de la Nueva Agenda Urbana en Cuba”

## **RESUMEN**

También en el marco de la Asistencia Técnica de ONU-Hábitat para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en Cuba y bajo el auspicio de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo se realizó un taller con la participación de expertos internacionales y nacionales, presidido por el presidente del Instituto de Planificación Física, Samuel Carlos Rodiles Planas, y el director ejecutivo de ONU-Hábitat, Joan Clos, y se obtuvieron resultados relevantes para la aplicación de la agenda global al nivel nacional, subnacional y local. En este material se abordan los objetivos trazados, el contexto territorial y urbano para su aplicación en Cuba, los pilares de la agenda y los talleres temáticos realizados, las líneas de trabajo preliminares y aspectos clave para la implementación de la Nueva Agenda Urbana, la visión hacia adelante y los pasos a seguir.

**PALABRAS CLAVE:** Nueva Agenda Urbana; planeamiento y diseño urbano; economía urbana; financiación; legislación; líneas de trabajo; visión.

## **ABSTRACT**

Also in the framework of the UN-Habitat Technical Assistance for the implementation of the New Urban Agenda in Cuba and under the auspices of the Andalusian Agency for International Development Cooperation, a workshop was held with the participation of international and national experts, chaired by the Institute of Physical Planning president, Samuel Carlos Rodiles Planas, and the executive director of UN-Habitat, Joan Clos, obtained relevant results for the application of the global agenda at the national, subnational and local levels. This material addresses the objectives set, the territorial and urban context for its

application in Cuba, the pillars of the agenda and the thematic workshops, the preliminary work lines and key aspects for the implementation of the New Urban Agenda, the forward vision and the steps to follow.

KEY WORDS: New Urban Agenda; planning and urban design; urban economy; financing; legislation; lines of work; vision.

## Introducción

En el marco de la Asistencia Técnica de ONU-Hábitat, bajo el auspicio de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se han realizado varios encuentros de trabajo entre expertos internacionales y locales con un objetivo principal: elaborar una hoja de ruta que conduzca a la elaboración del Plan de Acción Nacional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana (NAU) en las 15 provincias y 168 municipios del país.

Con la conducción de Pablo Vaggione, coordinador de la Oficina de ONU-Hábitat para México y Cuba, son evidentes los avances en su ejecución; los resultados obtenidos hasta el momento son validados, por así decir, en varias mesas de diálogo, en las que han participado expertos en las diversas temáticas que involucra la NAU. El marco de implementación de esta Agenda implica la elaboración de una política urbana nacional con las políticas locales derivadas y su implementación en ambos casos, estructuradas a partir de los tres pilares establecidos por la NAU:

- I. Planeamiento y diseño urbano.
- II. Legislación urbana.
- III. Economía urbana y financiación.

En el contexto territorial y urbano se han desarrollado diferentes actividades, entre las que se destacan los talleres temáticos en cada uno de los pilares de la NAU, en los cuales se han identificado las líneas de trabajo y acciones, así como se ha elaborado una matriz de temáticas clave y las mesas de diálogo para la implementación de la NAU que cumplieron los objetivos siguientes:

- I. Comentar, validar y proponer ajustes a las líneas de trabajo.
- II. Aportar ideas sobre las áreas temáticas clave identificadas por el Instituto de Planificación Física (vivienda, economía urbana, infraestructura básica, movilidad, riesgos y cambio climático).

Otros objetivos que se persiguen con la Asistencia Técnica son:

- Conformar una herramienta que facilite la elaboración de la política nacional urbana, estructurada sobre la base de los pilares de la NAU y respondiendo a temáticas clave.
- Talleres para la implementación de la NAU a nivel local, con casos pilotos en las ciudades de La Habana y Baracoa, de los que se derive una cartera de proyectos prioritarios.

## Contexto nacional

El contexto cubano en el cual se desarrolla la implementación de la NAU:

- Uno de los mayores índices de urbanización en América Latina y el Caribe, con un 76 %, que se incrementará al 78 % para el 2030.
- Modelo de sociedad socialista.
- Sistema de la Planificación Física, que tiene como función la organización y la utilización óptima del espacio, y el ordenamiento de las actividades en el territorio.
- Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, y la conceptualización del modelo económico, que constituyen políticas y estrategia para los próximos cinco años.
- El perfeccionamiento del modelo económico y social demanda del fortalecimiento del ordenamiento territorial y urbanístico, y la gestión de suelo.
- Se cuenta con normas y regulaciones para zonas especiales, catastro nacional y herramientas de gestión.
- Están definidos los diferentes tipos de planes de ordenamiento urbanístico y el alcance de cada uno.
- Las ciudades cabeceras municipales y capitales provinciales cuentan con planes generales de ordenamiento urbano.

- El ordenamiento urbanístico cumple 10 mandatos clave: ser instrumento de gobierno, instrumento jurídico, descentralizado, participativo, gestionable, estratégico, regulador, controlable, integral y comunicativo.
- El ordenamiento urbanístico tiene como metas: promover la cultura urbana y ciudadana; transmitir una visión integral de la arquitectura y el urbanismo; promover programas y acciones de recuperación de sitios, conjuntos y edificaciones de valor patrimonial; priorizar la rehabilitación, conservación y mantenimiento del fondo construido; atender de manera priorizada los asentamientos o barrios precarios y los periféricos; y acompañar las decisiones del Estado y el Gobierno en la recuperación de los efectos de eventos extremos.
- El ordenamiento urbanístico incorpora los resultados de las investigaciones sobre peligro, vulnerabilidad y riesgo, así como los relativos a efectos del cambio climático.
- El ordenamiento urbanístico establece entre sus políticas: desarrollar estructuras urbanas compactas que garanticen el máximo aprovechamiento del potencial de crecimiento interno de las ciudades y demás asentamientos humanos, incrementando las densidades y aprovechando las redes técnicas y los servicios existentes; fomentar la recuperación e incremento del fondo habitacional; reducir la vulnerabilidad; y prever la adaptación urbana de las ciudades bajo riesgo por eventos meteorológicos extremos y la elevación del nivel medio del mar por cambio climático.
- Son priorizadas cinco áreas temáticas: economía urbana, accesibilidad y movilidad, vivienda, infraestructura técnica, riesgo y cambio climático.

### **Líneas de trabajo preliminares para la implementación de la Nueva Agenda Urbana**

Los talleres temáticos desarrollados fueron los siguientes:

1. Planificación y validación del Documento Base (6 y 7 de julio de 2017).
2. Legislación (7 y 8 de septiembre de 2017).
3. Economía urbana y finanzas municipales (14 de septiembre de 2017).

Estos talleres temáticos sobre los pilares de la NAU tuvieron como **objetivo principal** identificar conjuntamente “líneas de trabajo” en cada pilar y contaron con la participación de los principales actores vinculados con el desarrollo del hábitat y el urbanismo. La metodología utilizada para ellos previó la presentación temática de referencia, discusión y comentarios para la identificación de los desafíos, acciones y barreras, así como la agrupación de acciones en líneas de trabajo y priorización de acciones sobre la base de impacto y facilidad de implementación.

Como resultado de este proceso se identificaron 24 líneas de trabajo y 74 acciones agrupadas en los tres bloques basados en los pilares de la NAU y cinco bloques por su prioridad para Cuba, todas presentadas y debatidas en el taller de expertos; así mismo fue presentado un ejemplo de cómo desarrollar líneas de trabajo y sus acciones.

Corresponde la mayor cantidad de acciones propuestas a la **financiación** (53), seguido por **planificación** (45), **legislación** (35) y **otros** (6). Estos últimos se refieren a acciones de sensibilización, participación, etcétera. Los resultados evidencian la necesidad de trabajar con mayor énfasis el tema de la financiación para el desarrollo urbano y habitacional de los asentamientos humanos y ciudades del país.

### **Aspectos clave para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en Cuba**

Según Elkin Velásquez, director regional para América Latina y el Caribe, ONU-Hábitat (ROLAC), el Instituto de Planificación Física presenta elementos clave y perspectivas en la implementación de la NAU. En el proceso seguido para la implementación de la NAU, se ha identificado la necesidad de estudiar el desarrollo de las ciudades y cómo mejorar la competitividad de los gobiernos locales. Muchos países de América Latina y el Caribe han pedido análisis sobre distintos aspectos de la NAU: en el Caribe, sobre la preparación frente a eventos naturales; Bolivia, cómo la NAU puede ayudar a la “Agenda Patriótica” al 2025, la producción de viviendas sociales y el desarrollo de las ciudades; la ciudad de Medellín, que tiene gran avance, se interesa en conocer cómo avanzar en materia de innovación. Es un antes y después de Hábitat III, es necesario la NAU para lograr un desarrollo concreto. Para muchos sectores, la NAU es una respuesta nueva a problemas viejos. En ello interactuarán

los expertos internacionales en la continuidad de este diálogo: ¿Cómo enfrentar los riesgos? ¿Cómo mejorar la movilidad? ¿Cómo desarrollar la vivienda social? En cada país debe existir una visión integral, el ciudadano no pregunta cómo va el “trípode” de la NAU, ni la legislación urbana; sino ¿hay empleo?, ¿hay vivienda, es adecuada y accesible?, ¿qué pasa con los desastres naturales?, ¿qué hace el gobierno?... La perspectiva no solo es del Gobierno, sino del ciudadano, es también sectorial. Hay que conversar con la demanda sectorial.

Cuba ha participado en las tres conferencias mundiales del Hábitat con una fuerte presencia en estas magnas citas; se destaca la histórica intervención del Comandante en Jefe Fidel Castro Ruz en la Cumbre de Estambul, Turquía, en la que visionariamente el líder de la Revolución Cubana se adelantó a los sucesos del desarrollo urbano y las ciudades evaluados en Quito.

El país no está estancado en la implementación de la NAU, está elaborada la visión del país y están fijados los pasos a seguir. Se creó el Grupo Nacional para la implementación de la NAU, integrado por instituciones del Estado y el Gobierno (organismos de la Administración Central del Estado y entidades nacionales), así como organizaciones no gubernamentales relacionadas con el desarrollo del hábitat y de conjunto y con la colaboración de ONU-Hábitat se elabora la arquitectura del Plan de Acción Nacional a concluir este año.

Se crearon ocho grupos temáticos de trabajo que responden a los tres pilares de la NAU y las cinco áreas temáticas prioritarias seleccionadas de forma participativa entre representantes del Instituto de Planificación Física y otros actores del hábitat, incluyendo a los gobiernos locales: vivienda, economía urbana, infraestructuras técnicas, accesibilidad y movilidad, y riesgos y cambio climático.

Las líneas de trabajo y acciones identificadas marcan la ruta de actuación para distintas etapas. Figuran entre ellas la elaboración del diagnóstico urbano, planteamiento de escenarios y modelos de estructuración físico-espacial, determinación de buenas prácticas, establecimiento de prioridades y proyectos, fijar las bases para la elaboración de la estrategia de desarrollo de La Habana, apoyar la recuperación de asentamientos humanos afectados por eventos climatológicos extremos, el fortalecimiento y la capacitación institucional, así como la elaboración de políticas urbanas nacional y locales. Esta hoja de ruta hacia Hábitat

IV recoge los pasos a seguir en las distintas etapas de implementación de la NAU y los resultados esperados hasta el 2036.

Al respecto de los aspectos clave para la implementación de la NAU, Sergio Salat, arquitecto y consultor de ONU-Hábitat, establece una comparación en cuanto al desarrollo urbano de dos ciudades con algunos parámetros similares: Barcelona y Atlanta, y plantea cómo la planificación y el diseño, la productividad urbana, la accesibilidad, el tratamiento al medio ambiente, entre otros aspectos, en ambas ciudades, corrobora que un correcto diseño, una completa legislación y una eficiente captura financiera contribuyen a un desarrollo urbano resiliente y sostenible.

Por otra parte, Ricardo Jordán, especialista en Geografía y Economía Urbana de la CEPAL, expresa que “cuando los recursos son escasos hay que combinar bien la planificación y el mercado”. En el Plan de Desarrollo de Cuba hacia el 2030 se reconoce el papel fundamental de la planificación territorial y urbana como decisión política, así como consolidar el papel del Estado como regulador del mercado. Es un desafío reconocer y bajar la gestión urbana, proyectar la solución al déficit y el camino hacia el desarrollo.

El diálogo entre territorios y sectores ha existido siempre, es como “un matrimonio con problemas que nunca se separa”. El conflicto estará siempre, porque unos tienen más recursos que otros; para mejorar el diálogo tiene que haber definiciones.

Cuando se hablaba de transporte la cuestión era bien difícil, luego aparece la movilidad y la cuestión medular es la accesibilidad. La movilidad y la accesibilidad tienen mucho que ver con el desarrollo de las distintas formas urbanas y deben formar parte importante de la visión hacia el crecimiento de los modelos urbanos.

María Buhigas, arquitecta urbanista y consultora de ONU-Hábitat, desde su mirada como funcionaria pública y las lecciones aprendidas en trabajos realizados para ciudades de América Latina, expresa varias ideas en función de la implementación de la NAU:

«...hay que generar proyectos pilotos, la urbanización genera valor, pero hay que bajar la escala, detallar, experimentar, para luego legislar y planificar lo que va a escalas superiores. La vivienda tiene un gran peso político, la vivienda social es prioritaria y determina que las personas puedan tener una vida mejor; cuando un proceso urbano es incapaz de crear valor, debe revisarse el modelo: espacios públicos, equipamiento, empleos. La solución a la



vivienda no puede ser solo la respuesta a las cuatro paredes y un techo, hay que generar condiciones, que es algo más que espacio urbano y vivienda, no se puede hacer girar la Rueda de la Urbanización.

»Entre las lecciones aprendidas está que hay que tener ideas de contexto, la política de la vivienda no puede estar aislada de la política urbana, las inversiones deben dejar productos, no se puede pensar que hacer vivienda social no es rentable. ¿Qué es rentabilidad?, ¿qué son los problemas ambientales?, ¿cómo resolver la violencia? En los polígonos de intervención hay que bajar la escala al nivel de detalle, cada decisión tiene una implicación y si es equivocada se puede estar dificultando la situación financiera. La política de la vivienda tiene que entrar en la lógica de la construcción de espacios urbanos».

### **Visión hacia adelante y pasos a seguir**

¿Cómo llevar la NAU a la concreción? En todas las mesas de diálogo para la implementación de la NAU ha salido que para llevar esta agenda a un hecho real hay que bajar el avión de los 30 mil pies de altura hasta su aterrizaje en la pista, en el suelo. En cuanto a la aplicación de la NAU en Cuba y llevarla hacia lo práctico se puede afirmar que el proceso ya ha despegado para estar en el punto medio. El ingenio es característico de los cubanos y ya se está encaminando de manera correcta; se ratifica el compromiso de ONU-Hábitat anunciado en la Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI) de trabajar con su equipo codo a codo con el equipo de expertos nacionales para salir adelante. ¿Cómo poner el Plan de Acción en marcha? Para ello es importante realizar proyectos experimentales; la experiencia y la metodología existen.

En este sentido, María Buhigas señala que “tener el Plan de Acción, así como los planes de ordenamiento urbanístico es condición necesaria, pero no suficiente, para que las cosas ocurran. Hay que llevar a cabo proyectos pilotos, tomar las lecciones aprendidas de las buenas prácticas, identificar en el Plan de Acción los elementos primordiales y prioritarios. Si no hay una clara hoja de ruta la realidad no se construye, a pesar de bajar de los 30 mil pies de altura para que el avión no se estrelle y aterrice donde debe ser. Los proyectos pilotos son estratégicos, deben desarrollarse en lugares y con experiencias de donde se pueda



aprender. Si no se evalúa, si no se tiene una adecuada definición de la hoja de ruta, no se logra el aterrizaje”.

Sergio Salat plantea la necesidad de definir y estudiar las fortalezas y debilidades en cuatro o cinco lugares diferentes, ver la historia de cada lugar, trabajar a pequeñas escalas, saber adónde se quiere llegar, establecer prioridades, monitorear, ver la importancia de la accesibilidad. “Hay que saber dónde está Cuba en estos momentos, hay oportunidades; hay que contribuir con otras ciudades y también tomar el ejemplo de otras”.

Por otra parte, Joan Clos expresa que:

«...hay que invertir un poco más en formación y en datos, y en un poco más de definición de estrategias para el país. Establecer qué clase de desarrollo quiere Cuba, sobre todo en el turismo. Cuba quiere no solo tener turismo de sol y playa, sino un poco más de definición de la estrategia, ponerle adjetivos. Compartirlo con la gente sería bueno, continuar adelante en la historia de Cuba. Psicológicamente un tema importante es que los jóvenes hablan poco, ¿qué clase de Cuba quieren los jóvenes? Pues esa es la generación que va a tomar las riendas.

»En cuestiones de urbanismo, el Instituto de Planificación Física ha hecho mucho, se ha adherido a la NAU y hay que hacer el puente con los demás, en especial con la planificación económica. No hay que sorprenderse por el hecho de que cueste hacer ese debate entre la planificación física y la económica, existe en todos los países una desconexión por desconocimiento. La teoría económica no ha entendido la economía urbana. No se ha hablado en serio de la función económica de la urbanización, es lo que pasa en todo el mundo; lo novedoso de la NAU es que pretende romper con eso».

El director ejecutivo de ONU-Hábitat plantea, además:

«...los economistas no hablan de la urbanización. En los estudios académicos de las universidades del mundo, la parte sobre economía y legislación es casi nula. La ciudad produce dos clases de valores: valor de ubicación de la parcela y valor de la localización geográfica. Hay varios elementos de economía urbana y características de algunos países, como es el caso de Vietnam, que hay que estudiar, hay que ver lo que se ha hecho, las obras; hay que probar. En terreno del urbanismo se aplica esto, si no la vida hace por uno y hacerlo cuesta. Hay ventas, se ha desatado el mercado inmobiliario, los precios suben y hay

que embridar ese caballo, proteger polígonos en las ciudades para hacer viviendas sociales».

Por otra parte, Ricardo Jordán comenta sobre la “Plataforma Urbana y de Ciudades de América Latina y el Caribe” (PUC/LAC), cuyo mandato viene desde la Declaración de Asunción (2016) y la Declaración de Buenos Aires (2017) en la XXV y XXVI MINURVI. El objetivo es monitorear, dar seguimiento a los avances y apoyar la implementación de las agendas de desarrollo urbano sostenible: la Nueva Agenda Urbana, el Plan de Acción Regional y la dimensión urbana de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

Explica, igualmente, que se crea el “observatorio” para recopilar y visualizar información y datos urbanos y de ciudades, tales como los indicadores relevantes para el seguimiento de la implementación de la NAU y los objetivos de desarrollo sostenible; este observatorio apoyará el desarrollo de metodologías de evaluación cuantitativa y cualitativa en temas urbanos. Se enfrentan varios desafíos: deficiencia de datos urbanos de calidad, desagregación de datos limitados, frecuencia de recolección esporádica y datos incomparables dadas las diferentes metodologías de recolección.

## Conclusiones

Se pone de manifiesto la necesaria atención a la forma urbana, lo que ayuda a generar empleo; manejar las soluciones urbanas permite mejorar las afectaciones al medio ambiente y se responde a la demanda de viviendas. “La forma urbana es un actor invisible”.

Es de importancia capital el vínculo entre la planificación económica y la urbano-territorial; en nuestro modelo predomina la planificación económica sectorial y la planificación física es integral, multidimensional y multisectorial, por lo que existe un desbalance que se requiere equilibrar. Es imprescindible que el Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) sea aprobado cuanto antes.

Es necesario sostener un diálogo entre organismos de la Administración Central del Estado y entidades nacionales: los ministerios de Economía y Planificación, Finanzas y Precios, Comercio Exterior y la Inversión Extranjera, y el de la Construcción, Instituto de Planificación Física e Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos. La conciliación es fundamental, la

planificación urbana es determinante para crear orden y generar condiciones de desarrollo en líneas coherentes.

Desde la planificación urbano-territorial hay que dar el peso que corresponde al enfoque de territorios y ciudades. Las ciudades no se ven como entes de desarrollo, sino como cargas.

Se requiere profundizar en la política de la vivienda, ha desaparecido el alquiler público y ha tomado el control el sector privado. El derecho a la vivienda va aparejado al derecho a la ciudad: empleo, alquiler y salario son derechos fundamentales. La vivienda no debe ser vista como “un comodín a financiar”, sino que es un producto que da valor a la urbanización.

En los Lineamientos y Programa de Desarrollo Económico al 2030 hay un grupo de retos y oportunidades: la descentralización, la articulación del plan económico con el físico, identificada la prioridad de la vivienda, entre otros, que articulan con la implementación de la NAU. Los vacíos o cuellos de botella identificados forman parte del Plan de Acción, es un desafío.

El Instituto de Planificación Física, cargado de importantes funciones relacionadas con el hábitat y el desarrollo urbano, requiere de un fortalecimiento, carácter de ministerio, donde se funden y jerarquicen todas las funciones urbanas, de la vivienda y el hábitat en general.

Es necesario colocar el tema urbano: conectar urbanización y desarrollo, NAU y Plan Regional, en el período de sesiones de la CEPAL a celebrarse en mayo de 2018 en Cuba.

Como principales pasos a seguir, con una visión hacia adelante en la implementación de la NAU, se definen: establecer un observatorio y plataforma urbana de las ciudades, realizar analogía detallada, pasar a la acción a través de proyectos experimentales, ver la planificación urbano-territorial como herramienta transversal al desarrollo y hacer comunicación con otros actores relevantes, por lo que resulta imprescindible una adecuada y efectiva campaña de divulgación en la implementación de la Nueva Agenda Urbana.

Cuba cumplirá los compromisos contraídos internacionalmente, entre los que se destaca la culminación del Plan de Acción Nacional en el 2017 y los planteamientos hechos por Cuba en Hábitat III, corroborados por el presidente del Instituto de Planificación Física.