

# Necesidad de nuevos enfoques en el planeamiento urbano



**MSc. Mailyn Esther Castro Premier**  
**Instituto de Planificación Física**

El ordenamiento urbano aporta enfoques y métodos que permiten acercar las políticas de desarrollo a la problemática específica del territorio; sin embargo, está llamado en el contexto actual, tanto internacional como nacional, a modificar sus enfoques y sus instrumentos tradicionales ante los nuevos procesos, si quiere mantener y mejorar su efectividad. La necesidad de un ordenamiento como expresión espacial de la política económica, social, cultural, patrimonial y ambiental, orientada al desarrollo equilibrado del territorio y a la organización física del espacio, es un reclamo que cada vez resulta de mayor actualidad en un mundo globalizado.

No obstante los complejos procesos a que están expuestas las ciudades y asentamientos urbanos en general, su ordenación resulta necesaria en cualquier escenario, toda vez que el territorio requiere de una gestión que se sustenta precisamente sobre la base del ordenamiento.<sup>1</sup>

La gran incertidumbre creada por el dinamismo del entorno, que se refleja en los cambios económicos, las

incesantes innovaciones tecnológicas y las modificaciones en las actitudes socioculturales de la población, refuerza la idea de contar cada vez más con instrumentos de ordenación capaces de aportar nuevas, ágiles y apropiadas respuestas.

En tal sentido, durante la década de los '90, coincidiendo con una serie de cambios importantes en la economía y la sociedad cubanas, y con una diversificación de los actores que inciden en las transformaciones territoriales y urbanas, fue necesario desarrollar un proceso de reformulación de los tradicionales instrumentos de planeamiento físico, transitando hacia un modelo con mayor énfasis en la gestión, los resultados de la valoración y el control del suelo urbano, la sostenibilidad de las propuestas a realizar, así como en la búsqueda de un mayor protagonismo de la sociedad local; esto último visto a partir de un proceso de descentralización hacia el municipio, a fin de lograr una mayor participación de la comunidad y las instituciones en los procesos y decisiones que actúan en el territorio.

En correspondencia con lo anterior, a partir de 1993 se inició en Cuba una estrategia de descentralización del planeamiento territorial y urbano y su gestión hacia

<sup>1</sup> Ideas expresadas por el Doctor Irineu Riet en *Plan de gobierno departamental*. [www.ordenamientoterritorialyurbano\\_archivos/inline.htm](http://www.ordenamientoterritorialyurbano_archivos/inline.htm).

los municipios, pues hasta ese momento se abordaba generalmente desde la escala provincial. Dicha estrategia se hizo efectiva a partir de 1999 con la creación de las Direcciones Municipales de Planificación Física y estaba fundamentada en el convencimiento de que ambas funciones, planeamiento y gestión, debían desarrollarse en el nivel local, donde se produce realmente un contacto directo con los problemas, necesidades y percepciones de la población, sus capacidades de solucionarlos y controlarlos, así como con las potencialidades del municipio para articular voluntades, esfuerzos, conocimientos y recursos en función de su desarrollo, en el contexto de las políticas nacionales y provinciales correspondientes, y la concurrencia de las administraciones implicadas de estos niveles; en todo este proceso desempeñaría un rol esencial los Órganos Locales del Poder Popular.

Precisamente en este contexto surge como instrumento de planeamiento el Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo del Municipio (PGOTU),<sup>2</sup> lo que estuvo acompañado de un importante proceso de reformulación, desde el punto de vista metodológico, que da comienzo a una nueva etapa donde las definiciones y alcance expresados en los anteriores instrumentos (esquemas de desarrollo y planes directores) se integraban en uno.

Después de casi diez años de puesta en marcha esta experiencia, de un total de 169 municipios, alrededor del 90% cuenta con sus PGOTU.

Sin embargo, luego de transcurrido este período y conscientes de que la nueva generación de planes ha significado una apreciable contribución al desarrollo local en el nuevo contexto de gestión que se inserta el país, y que su creciente aprobación y ejecución constituye un resultado que no puede minimizarse, su impacto y trascendencia en el marco municipal todavía es insuficiente y son susceptibles de ser mejorados en su contenido, por lo que aún cuando se han alcanzado resultados, continuar trabajando en su perfeccionamiento resulta vital. La existencia de una relación desigual entre exhaustivos diagnósticos frente a propuestas no integrales, limitada participación institucional y ciudadana, y escaso dimensionamiento económico del modelo de estructuración planteado son debilidades de la práctica actual.

## PROPUESTA DE ENFOQUES Y HERRAMIENTAS

Estamos conscientes de que el enunciado de propuestas que desarrollaremos a continuación no abarcan todo el universo de temas y alternativas posibles, pero

<sup>2</sup> Miguel Padrón Lotti, *et al.* "Guía para la elaboración del Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo". Instituto de Planificación Física, 2000.

sí resultan un punto de partida para posteriores reflexiones. A su vez, no están encaminadas sólo a continuar fortaleciendo el modo actual en que se realiza el ordenamiento urbano en el contexto municipal de nuestro país, y que sin duda ha experimentado avances, sino también a introducir otros aspectos que hasta el momento no han formado parte de nuestra práctica; todo ello en busca del aseguramiento de planes capaces de dar respuesta a metas sostenibles, superar las limitaciones ya mencionadas y fortalecer su implicación y apoyo a los procesos que tienen lugar en las áreas urbanas.

Es por ello que se requieren enfoques que sitúen al ser humano en el centro de la problemática territorial, en lugar de las abstracciones de la estadística, lo que implica darle una importancia creciente a los asuntos de la sostenibilidad y tener en cuenta que aunque la satisfacción o insatisfacción en relación con los gobiernos locales suele medirse por la inmediatez de las acciones asociado a temas como cobertura de los servicios, estos aspectos pueden integrarse en políticas urbanas sustentables que no pongan en contradicción conceptos como prioridad/desarrollo.

Las propuestas abordan, desde el planeamiento urbano, las perspectivas siguientes: *enfoque de género, accesibilidad, enfoque estratégico y puesta en valor.*

### ■ Enfoque de género.

Sin duda, uno de los temas que con especial énfasis se desarrolla en Cuba y donde se han alcanzado logros importantes<sup>3</sup> es la participación de la mujer y los derechos que le asisten para que, al igual que el hombre, pueda tener acceso a todos los beneficios que brinda la sociedad en igualdad de condiciones. En 1997, el Consejo de Estado adoptó por Acuerdo el *Plan de Acción Nacional de Seguimiento a la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer*, que constituye la piedra angular entre otras normas anteriores como el Código de la Familia.

Teniendo en cuenta que existe una voluntad política y resultados en la búsqueda de equidad de género, pero conscientes de que la mujer suele ser un sector vulnerable, cabe preguntarse *cómo podría el PGOTU contribuir en este empeño*, partiendo del principio de que en la medida en que se apropie de este enfoque estará contribuyendo también a las políticas sociales encaminadas a la equidad de género.

<sup>3</sup> Al cierre del 2004 el 41,5% de los graduados de la enseñanza técnica y profesional eran mujeres, al igual que el 63% de los graduados universitarios; constituyen el 66% de los profesionales y técnicos ocupados; representan el 51% de los investigadores; mientras que la representación femenina en el Parlamento era del 36% de los escaños y su participación creció seis puntos respecto a la legislatura anterior.

Habría que comenzar señalando que plantearse la elaboración o el perfeccionamiento de los PGOTU con *enfoque de género* no es simplemente un deseo, sino una necesidad manifiesta por parte de los diversos actores que hoy forman parte de los procesos de elaboración e implementación de los planes; una premisa para el desarrollo sostenible de las ciudades que busca asegurar el logro de la continuidad de las políticas urbanas sobre la base de factores clave como la participación social dirigida, entre otros propósitos, a la búsqueda del mayor consenso posible en la toma de decisiones y donde el contar con niveles de participación adecuados permitan a las personas comprometerse con las propuestas que las incluyen y atienden sus demandas; es precisamente en este empeño de involucrar y satisfacer necesidades que la participación de la mujer se hace indispensable y necesaria.

El asumir este enfoque como parte integrante de un proceso encaminado a la sostenibilidad no es cosa de una sola vez y de golpe, sino que demanda sistematicidad, seguimiento y progresividad. Pero, sin duda, el planeamiento es un instrumento con que cuentan las ciudades para hacer efectiva una visión de futuro que considere los intereses de sus ciudadanas y ciudadanos.

Entre los criterios a considerar desde el Plan General pueden mencionarse:

- Hacer sinergia con asociaciones y entidades que atienden las cuestiones referidas a género, como es el caso de la Federación de Mujeres Cubanas, que agrupa a más de 4 millones de afiliadas y tiene en cada municipio una fuerza importante.
- Prever en el plan las necesidades que con implicaciones físico-espaciales demandan las mujeres de cada ciudad, por ejemplo: consensuar criterios con las Casas de Orientación a la Mujer y la Familia de cada municipio, con las Cátedras de la mujer, con los Consejos Populares...
- Incluir en el Diagnóstico un análisis específico de género, orientado a la equidad entre mujeres y hombres en el territorio, lo que significa no sólo identificar inequidades, sino también necesidades, y establecer estrategias para avanzar en la equidad, siempre desde una perspectiva participativa de todos los actores involucrados.

Entre las herramientas identificadas en relación con estos aspectos está el Mapa de la Ciudad Prohibida,<sup>4</sup> donde a partir de una reflexión en torno al diseño

urbanístico se señalan los puntos negros, elementos o diseños que entorpecen o impiden el uso del territorio por las mujeres con respecto a la movilidad y seguridad. Tienen carácter divulgativo y participativo para promover el debate en la ciudad y asentamientos urbanos.

- Plantear diseños urbanos que permitan incidir en la disminución de la inseguridad y reducir los hechos delictivos, que sin duda tienen en las mujeres un sector vulnerable, y aunque en el caso de Cuba no podemos plantearlo como un problema, no deja de estar exento de ello; aunque este aspecto no debe verse únicamente desde el ejercicio del diseño y como una cuestión sólo de mujeres, sino que es preciso verlo como una cuestión de ambos sexos. En la medida en que se involucra a la población en el diseño y evaluación de las propuestas urbanas, aplicando principios que se vinculan con el diseño de los espacios públicos, señalización, iluminación..., resultará una alternativa para garantizar la seguridad social y apropiación de esos espacios.
- Partiendo de la premisa de que las decisiones se tomen con el mayor consenso posible, debe propiciarse en las consultas y espacios de participación para la elaboración y aprobación del plan, la posibilidad real de presencia de las mujeres, aspectos como los horarios, días seleccionados, lugares, etcétera, que aunque puedan parecer insignificantes no lo son en la realidad actual.

Lo anterior tiene además como finalidad plantearnos objetivos y actuaciones en los planes que tengan una referencia de indicadores de calidad de vida a los intereses de ambos sexos, que pueden coincidir, pero también pueden ser diferentes. A su vez nos permiten identificar roles, recursos, en función de las necesidades y prioridades detectadas. Reconocemos que asumir el tema resulta un desafío, donde es necesario el reconocimiento de la cuestión de género como una acción concertada con los diferentes actores y un proceso estructural, a largo plazo y muchas veces prolongado.

- Accesibilidad.

*¿Por qué es necesario apropiarse del concepto de accesibilidad al medio físico de todas las personas en el PGOTU?*

Este tema, al igual que el enfoque de género, resulta un aspecto insuficientemente tratado en nuestros planes generales, aunque se percibe durante los últimos años un intento por avanzar desde la perspectiva del ordenamiento físico.

<sup>4</sup> Ejemplo de buena práctica descrita en "Guía práctica: municipios en búsqueda de equidad". UN-HÁBITAT/ROLAC, p. 47.



La accesibilidad vista desde la posibilidad de que todas las personas, independientemente de las discapacidades físicas, puedan hacer uso del entorno donde viven resulta un tema que por lo general ha estado asociado a la problemática urbana, incluso las experiencias más difundidas a nivel internacional están centradas básicamente en este ámbito.

Lograr la *accesibilidad y utilización* plena de las personas discapacitadas del entorno edificado constituye un reto importante en el contexto de nuestras ciudades, donde no se trata sólo de lo nuevo que se construye y que va conformando el tejido urbano, sino también de aquellas zonas ya urbanizadas y que son la expresión de siglos de procesos de urbanización y consolidación de estructuras y zonas.

El contexto físico-social actual demanda generar un conocimiento más amplio acerca del tema, lo que se traduce en mayor cultura y sensibilidad de todos los habitantes, no sólo de aquellos con algún tipo de discapacidad (ya sea físico-motor, visual, auditiva, sensorial), sino de todos. Hoy, es preciso percibir que cualquier ciudadana y ciudadano puede formar parte de este grupo, partiendo del hecho de que difícilmente podemos evitar padecer algún tipo de reducción en nuestra movilidad, especialmente los derivados de enfermedades o de la vejez, añadiendo también otros aspectos como: el transporte de niños pequeños por nuestras ciudades, el desplazamiento de mujeres embarazadas, las limitaciones temporales en la capacidad de desplazarnos, entre otros.

Garantizar en un corto, mediano y largo plazo esta accesibilidad y utilización del medio físico por parte de las personas con movilidad reducida o que padezcan temporal o permanentemente alguna limitación ha de ser un objetivo estratégico de cada ciudad, y por ende el rol que desempeña el Plan General como instrumento de ordenamiento y promotor de políticas que integran lo físico-económico y lo social resulta relevante.

### *Particularidades en Cuba*

Es preciso partir del hecho de que en el país se ha puesto de manifiesto un incremento en los esfuerzos, tanto en términos de recursos como de ideas, y alternativas dirigidas a disminuir las insuficiencias que aún persisten para la incorporación plena de las personas discapacitadas a la sociedad. Para ello siempre ha establecido sus estrategias en este campo a partir de un enfoque integral para la atención a las personas con cualquier tipo de discapacidad o limitante.

Desde la década del '60 se iniciaron programas a largo plazo con desarrollo de políticas en la esfera de la discapacidad a través de una estrategia multisectorial y

multidisciplinaria. En 1981, declarado por las Naciones Unidas como “Año Internacional de la Persona Discapacitada”, se constituyó el Comité Nacional, que actualmente se conoce como Consejo Nacional de Ayuda a las Personas con Discapacidad (CONAPED).

Posteriormente en 1994, por acuerdo del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, se decide elaborar un Plan de Acción Nacional para la Atención Integral a las personas Discapacitadas. Este plan se comienza a elaborar para períodos de cinco años y se estructura a partir de áreas de intervención y programas. Una de estas áreas está referida a las barreras arquitectónicas.

En el caso específico que nos ocupa y que busca desde el Plan General plantearse un enfoque que aborde integralmente los aspectos de accesibilidad de las personas discapacitadas al medio físico, si bien hemos logrado un avance en cuanto a la revisión de este aspecto para el otorgamiento de las licencias de construcción y la exigencia de no autorizar aquellas que no hayan tenido en cuenta y analizado la solución para eliminar las barreras arquitectónicas, el trabajo debe ir más allá y proyectarse hacia la incorporación desde los PGOTU, planes parciales y estudios de detalle de los elementos que permitan hacer ciudades accesibles a todas y todos, y que se concretiza en espacios abiertos, contacto con la naturaleza, plazas, parques y jardines, instalaciones de servicios públicos, viviendas, entre otros.

Durante los últimos años, a través de talleres y encuentros que se producen a nivel nacional, provincial y municipal, comisiones creadas para dar seguimiento a este tema, etcétera, se evidencian avances importantes a pesar de las limitaciones reales de recursos del país; no obstante, aún existen insatisfacciones, pues se constatan limitaciones de las personas con discapacidades o reducción de las mismas en la capacidad de relacionarse con el entorno construido, cuando tienen que acceder a un espacio o moverse dentro de él, cuando tienen que salvar desniveles para poder acceder a las instalaciones y edificaciones para alcanzar objetos situados en alturas normales para algunos, pero no para todos.

Entre las acciones que se han desarrollado con vistas a lograr un salto cualitativo en este aspecto, y especialmente en lo relacionado con la eliminación de las barreras físicas existentes en el ámbito tanto urbano como de las edificaciones, podemos citar: la continuidad en la realización de cinco talleres nacionales de accesibilidad de las personas al medio físico; la creación del Subcomité 1 “Accesibilidad” del NC/CTN No. 24 “Construcción”, que entre sus principales objetivos de trabajo estuvo la elaboración de una nueva Norma, la NC.391-1:2004 “Accesibilidad de las Personas al Medio Físico”, que sustituyó la NC.199:2002 “Eliminación de

Barreras Arquitectónicas. Especificaciones de Proyecto y Construcción”, como su título indica estaba dirigida fundamentalmente al sector de las construcciones.

La actual Norma tiene como novedad dirigir su campo de acción y, por ende, incluir en un solo cuerpo normativo los temas: *urbanismo, edificaciones, transporte de pasajeros, comunicaciones y señalización*. A su vez, hay referencias importantes en relación con el tema de: consecuencias de las limitaciones de las habilidades humanas, ayudas técnicas, términos, definiciones y símbolos.

En el ámbito regulador y ante la necesidad de hacer cada vez más accesibles nuestras ciudades se desarrolló la Resolución No. 1/2000 del Instituto de Planificación Física, que establece como prioridad que a través de las propuestas de los instrumentos de planeamiento y de su cuerpo de regulaciones deberán plantearse los criterios y regulaciones dirigidos a la eliminación de barreras arquitectónicas y la accesibilidad plena de todas las personas.

*¿Qué elementos habría que desarrollar en los Planes Generales para que promuevan políticas físico-espaciales relacionadas con el logro de municipios accesibles para todos?*

- Plantearse el diseño de recorridos y sitios con accesibilidad, lo que implica que las personas logren llegar, ingresar, utilizar y egresar (especialmente en situaciones de emergencias) de manera segura, confortable y con la mayor autonomía posible. Si bien en una primera etapa el plan no puede formular y lograr la accesibilidad en todos los lugares, sí puede, luego de identificar las necesidades manifiestas a través del consenso entre los diversos actores, plantearse prioridades y una estrategia a mediano y largo plazo del resto de las acciones.
- El cuerpo de regulaciones urbanas que se establece como parte del PGOTU permite influir de manera decisora sobre las áreas clasificadas como urbanizables, y también en las áreas urbanizadas que posterior a un análisis detallado pueden pronunciarse sobre los lugares donde se podría implementar una estrategia.

Con respecto a lo anterior se busca integrar acciones en los distintos ámbitos físicos para producir un impacto positivo mayor, e ir suprimiendo las acciones aisladas que buscan resolver lo urgente, pero no son sostenibles en el tiempo. El nivel de exigencia o grado de accesibilidad del entorno físico que se pretende alcanzar no siempre es el mismo, depende de las características del área y de la población que allí reside.

- Partir del criterio que para lograr espacios accesibles es preciso tener en cuenta la diversidad de la actividades que lleva a cabo una persona, así como las dificultades que se le presentan en el proceso de ejecución de las mismas.
- A través del plan se puede establecer la necesidad o conveniencia de elaborar un *Plan Especial de Accesibilidad* para la ciudad y asentamientos urbanos, que deberá estar recogido como parte de las acciones dentro del Programa de Actuación del PGOTU. Este plan puede tener como objetivo el hacer accesible el entorno, con el propósito de que todas las personas lo puedan utilizar autónomamente. Asimismo evaluará el nivel de accesibilidad, definirá las actuaciones necesarias para adaptarlo, las valorará y priorizará, y propondrá un plan de etapas para su ejecución. Con respecto a este Plan Especial, el Plan General estará encargado de emitir criterios vinculantes y operativos referidos a: objetivos, etapas de su desarrollo, considerar en el Plan de Accesibilidad los ámbitos arquitectónicos, urbanísticos, del transporte, comunicación sensorial, entorno natural y servicios sociales, e incluso ayudas técnicas, establecer acuerdos y lograr una plena colaboración institucional entre todas las entidades públicas involucradas.
- No confundir el apropiarse de las necesidades y demandas de las personas discapacitadas con crear situaciones de marginidad; por ejemplo, los espacios residenciales y de ocio no deben ser concebidos sólo para personas con deficiencias y ancianos. Una estrategia de este tipo soluciona la accesibilidad a costa de la marginación y, por tanto, supone una contradicción manifiesta con la idea de plena participación.

Otros factores clave a considerar estarían relacionados con no ver la incorporación y apropiación de este enfoque únicamente desde la aplicación de parámetros técnicos de referencia, sino que debe hacerse de forma coherente y coordinada dentro del proceso de diseño, ejecución y mantenimiento de los espacios. La puesta en práctica de acciones de alcance colectivo sobre accesibilidad implica capacitación y sensibilización de los actores involucrados, así como el planteamiento de un enfoque sistemático y progresivo del tema; es una estrategia oportuna que busca no desestimar una visión tanto a corto como a mediano y largo plazo, de manera que haga sinergia con el Plan General y su enfoque de integralidad del territorio.

#### ■ *Enfoque estratégico.*

La incorporación de herramientas de la planificación estratégica fortalecería los planes generales como reales instrumentos de gobierno y como pieza clave de la

gestión urbana. No obstante, cualquier planteamiento respecto a este tema debe tener como premisa que los PGOTU desarrollados en el país ya tienen incorporado herramientas del planeamiento estratégico para propiciar un rol más eficaz, eficiente y acertado en relación con la experiencia que en materia de ordenamiento urbano se venía sucediendo en el país, o al menos así ha sido planteado en la guía metodológica que ha estado conduciendo este proceso.

Lo anterior se visualiza a través de aspectos como la elaboración de la matriz DAFO como herramienta de diagnóstico y la construcción de escenarios como técnica que explora el futuro, por sólo mencionar las más recurrentes. Sin embargo, existen insuficiencias en los planes en cuanto a cómo se aplican estas herramientas y principalmente los resultados obtenidos.

Abordar el tema de un enfoque estratégico no implica que los PGOTU pierdan su objetivo principal de ordenamiento del territorio para convertirse en planes estratégicos, ni de trasladar esquemáticamente las herramientas y técnicas de un plan para el otro, ya que cada uno tiene características y objetivos que les son propios, y no siempre lo que funciona en un lugar es válido para todos, en ello influyen variables como el entorno económico, político y social, aunque es importante incorporar los aspectos de otras experiencias relacionados con la planificación que les puedan ser válidos.

No compartimos el criterio de que por ser un Plan de Ordenamiento no pueda asumir otros roles como el de regulador del territorio. Si bien es cierto que en su expresión cotidiana debe traducirse en una serie de instrumentos legales,<sup>5</sup> dicho plan puede pasar a desempeñar un papel más activo en los procesos de gestión y desarrollo urbano, donde la flexibilidad que debe tener implícita y el consenso con los múltiples actores no le resta carácter de plan. Precisamente en el espíritu de los planes generales que se han desarrollado en las ciudades ha estado presente este enfoque.

#### *Elementos a profundizar o incorporar*

##### ■ *Diagnóstico.*

Hacer énfasis en estudiar los agentes propiciadores de cambio y su entorno; continuar insistiendo en priorizar los problemas, no sólo para tener claridad de qué es lo primero sobre lo que hay que incidir en el territorio, sino plantearlo con la óptica de: a más problemas menos posibilidad de resolverlos, porque hay menos tiempo y menos recursos y posibilidad

real de atenderlos todos. Es necesario más objetividad entre los problemas a resolver, las acciones que conllevan y el horizonte de tiempo previsto para la implementación del plan.

##### ■ *Viabilidad de las soluciones.*

Resulta un elemento a desarrollar en la etapa de plan que debe ser esbozado desde el diagnóstico, toda vez que analiza la factibilidad real de solucionar los problemas detectados antes de que queden recogidos en el Programa de Actuación. El proceso de consenso y conformación de equipos multidisciplinarios ha de servir para, más que plantear lo que se desea que ocurra, proponer lo que es posible hacer en los distintos momentos de implementación del plan, luego de analizar variantes.

Lo anterior también refiere la necesidad de que el planeamiento establezca vínculos muy cercanos con las fuentes de financiamiento y con las estrategias sectoriales para conocer cómo serán financiadas las inversiones previstas, su posibilidad de adaptación a los recursos disponibles, así como qué proyectos pueden ser enfrentados con financiamiento local. La variable financiera resulta indispensable retomarla como elemento clave para el plan y su programa de actuación. Desde el avance debe irse perfilando el tema, recordemos que para la selección de las alternativas este tema resulta esencial. La vinculación del plan con el plan de la economía, el presupuesto municipal, las políticas nacionales y provinciales, y su evaluación periódica demandan y han de permitir contar con un documento de estudios económico-financieros que analiza estos aspectos en los diferentes contextos, con vistas a la viabilidad de las propuestas.

Como parte de este proceso una herramienta complementaria puede ser la tabla de decisiones, a través de la cual a distintas soluciones a un mismo problema se les realiza una valoración, según la técnica que se considere, por puntos, etcétera. Cada alternativa debe llevar implícito la fundamentación de implementación.

En la actualidad, la etapa de avance del plan establece el análisis de alternativas de estructuración físico-espacial, cuyo proceso debe terminar con la elección de una de ellas, pero aún resulta débil, no está respaldado por métodos o herramientas que conduzcan a los mejores resultados.

##### ■ *Escenarios.*

Tradicionalmente han sido planteados como parte del avance del plan y a partir de ellos deben generarse las alternativas de desarrollo. Al respecto es preciso resaltar que no se trata de aplicar una técnica por apli-

<sup>5</sup> Estos aspectos suelen estar referidos a controles urbanos, regulaciones, códigos de construcción y vivienda, los que estipulan los criterios de utilización del terreno y la calidad de la construcción.

carla, y por el hecho de estar incluida en el procedimiento metodológico actual para los planes, todos los territorios deben asumirla, sino que deben elaborarse en aquellas ciudades que demanden un ejercicio de ese tipo por los niveles de incertidumbre que pueden presentar en el ámbito económico, por la aparición de actores o agentes propiciadores de cambio en diferentes entornos, etcétera; mientras que aquellos que han presentado durante años una estabilidad económica y social y donde “no suele pasar nada”, no hay porqué tratar de construir escenarios rebuscados, sino concentrarse en fortalecer la dinámica actual partiendo del escenario que tiene lugar.

A su vez, es preciso apuntar que independientemente de que se opte por uno de los escenarios, los otros que hayan sido identificados si bien no se desarrollan totalmente, al menos deben quedar esbozados algunos elementos o criterios para ese contexto, previendo una posibilidad de cambio.

Por último, es necesario cambiar la óptica de la interpretación de los planes deseados, que con bastante frecuencia son utilizados, por aquella que se pregunta *qué es lo que no queremos que suceda en este escenario en materia de uso de suelo, estructura y morfología, con este horizonte temporal*, para luego tomar decisiones y consensuar las propuestas y el programa de actuación. En este mismo sentido debe reinterpretarse el largo plazo dentro del plan, y verlo no como la meta donde se resolverán todos los problemas que tiene la ciudad en materia de urbanismo, sino *qué debemos hacer para llegar a ese horizonte sin que se agraven o aparezcan otros problemas que atentan contra el desarrollo integral del territorio*.

Más que una detallada previsión de lo que va a ocurrir en el futuro, la construcción de escenarios se convierte en una especie de entrenamiento colectivo ante la incertidumbre; es imprescindible explorar los posibles escenarios que puedan desarrollarse en los próximos años para poder actuar en consecuencia.

#### ■ *Puesta en valor.*

Incorporar la dimensión de puesta en valor de nuestras ciudades, visto desde nuestro contexto social asociado al planeamiento urbano. Transita, esencialmente,



por dos aristas: el valor de uso asociado a inmuebles, espacios abiertos o cerrados, etcétera, y el valor que la ciudad desea o necesita se le incorpore o esté presente en su propuesta de desarrollo.

Por supuesto que abordar esto va más allá de la elaboración del PGOTU y de aspectos metodológicos, pero desde nuestro punto de vista está fuertemente relacionado con el modo de entender el ordenamiento, su alcance, sostenibilidad y utilidad, en la lógica de que no debe ser visto como un fin en sí mismo, sino como un instrumento que facilita otros procesos.

Del valor que pueda tener una ciudad tiene que estar impregnado, en primera instancia, su Plan General. Preguntas tan clásicas como *qué ciudad queremos o cuál o cuáles son los criterios, metas, características que deseamos nos identifiquen como ciudad en el presente o en el futuro* deben ser premisas para la propuesta de ordenamiento.

En toda esta dinámica una de las premisas más consensuadas es que la población que habita y hace uso de la ciudad es quien proporciona y da sentido a ese valor. Sin embargo, en este proceso un elemento igualmente necesario es el planteamiento de estrategias de comunicación y divulgación, las que resultan una herramienta que el Plan General debe incorporar para ser más eficaz.

Poner en valor una ciudad implica por supuesto definir, en primer orden, el valor que las ciudadanas y ciudadanos estiman para su ciudad, y, por otra parte, permite que sus recursos se valoricen y se concentren en aquello que pueda generar valor (socioeconómico). Equivale a optimizar la toma de decisiones y posesionarse tanto en el ámbito nacional como internacional, y partir de elementos endógenos y no precisamente de lo exógeno, ya que una vez que los elementos externos no estén, puede perderse la sustentabilidad de lo alcanzado. Por ejemplo, de las ciudades que están relacionadas con la industria del turismo resulta esencial hacerse un planteamiento de este tipo, para posesionarse adecuadamente.

Las experiencias relacionadas con el tema valor no son lo suficientemente satisfactorias; aunque se sabe mucho de las características y potencialidades de nuestras ciudades, los planes no plantean, interpretan o dan curso de manera consciente, a través de sus objetivos y propuestas, al valor que se desea, el que pueda haber estado definido o contribuir a su identificación a través del propio proceso de planeamiento.

Lo anterior implicaría desarrollar estudios complementarios al plan para darle la dimensión que estamos planteando. Las respuestas pueden ser diversas, pero, en primera instancia, aprovechar los esfuerzos y los recursos que se destinan a la elaboración del plan sería



favorable en todos los sentidos, de manera que las propuestas estén integralmente impregnadas de estos elementos; en otro escenario, donde el plan estuviese elaborado, correspondería realizar un estudio posterior o asumirlo como parte de una actualización.

Resumiendo, valdría la pena retomar lo expresado por Jordi Borja: “Las ciudades... deben dotarse de un ‘proyecto de ciudad’ que represente un salto hacia delante para sus habitantes y actividades, que movilice iniciativas e ilusiones y permita poner en marcha programas y proyectos innovadores: un ‘proyecto de ciudad’ que permita establecer lineamientos y marcos de acción para la gestión y el control de las transformaciones urbanas.”<sup>6</sup>

## A MODO DE CONCLUSIÓN

### ¿Qué implican las propuestas realizadas?

Los enfoques expuestos constituyen un soporte de la reformulación de los instrumentos de planeamiento de las ciudades y son un reto importante para el futuro. Sin embargo, es importante tener como lectura que:

- No se trata solamente de organizar la ciudad para que sea eficiente en el plano económico, sino de connotarla con valores que se asocian con esa dimensión intangible de la realidad.
- Una premisa fundamental de la nueva visión de la planificación es identificar temas clave en los que si se interviene eficientemente se logran efectos sinérgicos sobre los demás temas asociados.
- Es necesario elevar la capacidad de dirección del gobierno municipal sobre los procesos de ordenamiento, a partir de un fortalecimiento y precisión de los vínculos planeamiento-gestión, donde la participación de los actores y el situar las propuestas del plan en un marco económico-financiero previamente estudiado, entre otros, resultan vitales.
- Es preciso capacitar y potenciar los recursos humanos para conducir los cambios que genera el propio plan, partiendo de la diversidad de las condiciones presentes en el municipio y su entorno.
- Debe promoverse el desarrollo de procesos participativos reales y efectivos de las instituciones y la población, para la obtención de una ciudad ordenada de manera consciente y responsable.
- En estos momentos el mayor consenso suele buscarse en la identificación de los problemas, y si bien esto es necesario, más importante aún es trasladar este enfoque a la etapa de plan, de modo que la fase de diseño y con ello el programa de

actuación sean vistos como una “formalización del consenso”, tanto desde lo social como desde lo político, ambiental y cultural.

A la luz de estas consideraciones es fundamental modificar el alcance y contenido de los planes. Estos deben perder el carácter de proyectos únicos y definitivos, para convertirse en elaboración de opciones que permitan la toma de decisiones con conocimiento de causa, y, por otra parte, dentro de este proceso el rol de los planificadores como agentes activos debe ser sobre todo de mediador entre los distintos intereses que actúan en el territorio.

Por tanto, es indispensable asumir el ordenamiento territorial y el urbanismo como una competencia del municipio, y específicamente el Plan General como un instrumento que permite hacer más eficiente la programación futura del desarrollo de las ciudades y facilitar la gestión o administración del propio municipio, traduciéndolo en bienestar para sus habitantes. El plan como instrumento de planeamiento físico-espacial puede tener relativamente una corta vida, pero se ha demostrado que su efectividad se potencia si se asocia a un proceso de planeamiento continuo basado en conceptos como la sostenibilidad, y un enfoque estratégico.

Igualmente resulta esencial para los instrumentos de planeamiento, donde se incluye por supuesto los PGOTU, la actualización y completamiento del marco legal de los mismos, que puede quedar expresado en el contexto de una ley o decreto-ley que complemente las disposiciones jurídicas existentes, las que se concentran actualmente en el control de los procesos de inversiones en los territorios y en las funciones y atribuciones de las entidades encargadas del ordenamiento, y abordan en menor medida el alcance, objetivos, contenidos y procesos de aprobación y gestión de ese ordenamiento.

Lo anterior no significa que con sólo disponer de esta norma jurídica superior se resolverían las debilidades que hoy tenemos relacionadas con la implementación de las propuestas y disposiciones de los planes, pero sí resulta necesario normar cuáles son los mecanismos de aprobación y revisión, y niveles de cumplimiento, regular la documentación que debe acompañar la aprobación de los planes y los plazos temporales, así como fijar las condicionales para la reformulación o actualización de los planes, entre otros.

Para las ciudades cubanas continuar desarrollando un ordenamiento urbano basado en la justicia social, la sostenibilidad ambiental y la identidad cultural, factores que han orientado de manera predominante los resultados hasta ahora obtenidos, continúa siendo premisa de primer orden. Por ello, todos los esfuerzos y acciones que de una forma u otra se dirijan a elevar la efectividad de los planes han de constituir referencias y necesidades de prioridad. ■

<sup>6</sup> Jordi Borja, *Ciudad y planificación: la urbanística para las ciudades de América Latina*. CEPAL, No. 88, 2003, p. 101.