

Planeamiento y diseño urbano, uno de los pilares de la Nueva Agenda Urbana

Urban planning and design, one of the mainstays of the New Urban Agenda

Colectivo de autores

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

Como resultado de la asistencia técnica ofrecida por ONU-Hábitat para facilitar herramientas dirigidas a la implementación de la Nueva Agenda Urbana se realizaron tres talleres temáticos que respondieron a cada uno de sus pilares: planeamiento y diseño urbano, economía urbana y financiación del desarrollo, y legislación. Los resultados alcanzados, por su relevancia y ser fruto de un trabajo multidisciplinar de varios sectores que intervienen en el desarrollo de nuestras ciudades y asentamientos humanos en general, se ofrecen en tres artículos. Cada uno aborda sus objetivos específicos, expertos participantes, actividades desarrolladas durante el taller temático, metodología empleada y casos internacionales, contexto nacional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana, identificación de líneas de acción y estrategias a partir de las actividades participativas realizadas, donde resalta el listado de las acciones por área temática y línea de trabajo con el grado de dificultad para su implementación, así como criterios de expertos nacionales e internacionales sobre el tema con una propuesta de líneas de acción. Cada uno de estos materiales concluye con una serie de ideas clave a tener en cuenta para el logro de una correcta implementación de la Nueva Agenda Urbana en Cuba a partir de sus tres pilares básicos.

PALABRAS CLAVE: Nueva Agenda Urbana; planeamiento urbano; diseño urbano; líneas de acción; estrategias de desarrollo.

As a result of the technical assistance offered by UN-Habitat to facilitate tools aimed at the implementation of the New Urban Agenda, three thematic workshops were carried out that responded to each of its pillars: urban planning and design, urban economy and development financing, and legislation. The results achieved, due to their relevance and being the result of a multidisciplinary work of several sectors that intervene in the development of our cities and human settlements in general, are offered in three articles. Each one addresses its specific objectives, participating experts, activities developed during the thematic workshop, methodology used and international cases, national context for the implementation of the New Urban Agenda, identification of lines of action and strategies from the participatory activities carried out where it stands out the list of actions by thematic area and line of work with the degree of difficulty for its implementation, as well as criteria of national and international experts on the subject with a proposal for lines of action. It concludes each one of these materials with a series of key ideas to take into account for the achievement of a correct implementation of the New Urban Agenda in Cuba based on its three basic pillars.

KEY WORDS: New Urban Agenda; urban planning; urban design; lines of action; development strategies.

Planeamiento y diseño urbano, uno de los pilares de la Nueva Agenda Urbana

Urban planning and design, one of the mainstays of the New Urban Agenda

Colectivo de autores

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

Introducción

El planeamiento y diseño urbano constituye uno de los tres pilares de la Nueva Agenda Urbana (NAU) firmada por más de 90 países, entre ellos Cuba, en el marco de la III Conferencia sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en octubre de 2016 en Quito, Ecuador. Los compromisos de transformación en pro del desarrollo urbano sostenible representan la base para la elaboración del cronograma para su implementación a todos los niveles, y los gobiernos son los responsables de su cumplimiento en el marco de sus territorios.

Para cumplir estos compromisos Cuba ha emprendido una ardua labor. Entre las actividades más notables se encuentra el Taller Temático sobre Planificación Territorial y Urbana, una de las actividades previstas en el plan de trabajo de la Asistencia Técnica “Apoyo a programas de desarrollo urbano sostenible en América Latina y Centroamérica: implementación de la Nueva Agenda Urbana en Cuba” que proporcionará al Gobierno herramientas y referencias para la elaboración de una política urbana nacional y con ello la implementación de la propia Agenda.

Sus objetivos fueron:

- Introducir enfoques, metodologías y herramientas de planificación a escala territorial y urbana que ONU-Hábitat promueve para la implementación de la NAU, incluyendo el análisis comparativo de experiencias internacionales.
- Presentar y mantener una discusión participativa sobre el contexto territorial y urbano de Cuba frente a la implementación de la NAU.
- Identificar estrategias prioritarias y acciones clave.

El Taller fue implementado por Pablo Vaggione, coordinador de la Oficina de ONU-Hábitat para México y Cuba, así como por Borja López, consultor internacional de ONU-Hábitat, de conjunto con Eugenia De Grazia, coordinadora del Proyecto por ONU-Hábitat, para una duración de dos días y la participación de unos 10 expertos nacionales. En dicho Taller se arribó a excelentes resultados a partir de las actividades siguientes (tabla 1).

Tabla 1. Actividades desarrolladas en el Taller Temático

No.	Actividad	Conductor
1	Sesión 1: Metodologías de planificación urbana y casos internacionales. Ejercicio grupal: Identificación de desafíos, acciones y barreras	Pablo Vaggione
2	Sesiones 2 y 3: Contexto territorial y urbano de Cuba hacia la implementación de la NAU. Ejercicio grupal: Identificación de afirmaciones y objetivos	Borja López
3	Última sesión: Ejercicio grupal final: Identificación de líneas de acción y estrategias sobre la base de los resultados de las dos actividades previas	Pablo Vaggione

Metodologías de planificación urbana y casos internacionales

Para el abordaje adecuado de este importante pilar de la NAU es necesario tener en cuenta los elementos siguientes:

- ¿Qué es la Nueva Agenda Urbana?
- Marco de Acción para la Implementación de la NAU (AFINUA, por sus siglas en inglés).
- Conceptos generales sobre planificación urbana en relación con la NAU.
- Conceptos globales sobre temáticas prioritarias para Cuba.

Así como temas específicos asociados a: los procesos de urbanización a escala global, la concepción de las políticas urbanas nacionales, los sistemas de planeamiento, la necesidad de planificar y su caja de herramientas, el ordenamiento territorial, la importancia de la forma urbana y sus densidades, la economía y el financiamiento urbanos, la movilidad y sus vínculos con la planificación urbana y el espacio público, la vivienda y sus componentes clave, el enfoque integral de las infraestructuras, el cambio climático y el papel de la planificación para construir una ciudad resiliente. Se analizaron experiencias de Bangladesh,

China, Colombia, Copenhague, Corea del Sur, Curitiba, España, Medellín, México, Pakistán, República Dominicana, Singapur y Vietnam.

El trabajo grupal para abordar las secciones temáticas específicas incluyeron un espacio de diálogo para identificar ideas en relación con:

- ¿Qué desafíos debe / puede resolver la planificación?
- ¿Qué acciones se pueden implementar y por quién para responder estos desafíos?
- ¿Cuáles son las barreras o cuellos de botella para la implementación de estas acciones?

El espacio de diálogo general aportó otro grupo de ideas del debate internacional y nacional para su consideración en la implementación de la NAU en Cuba:

- Fomentar una visión de la ciudad y la urbanización como potencial para el desarrollo y no como una carga a partir de la propia gestión del alcalde, de la identificación y generación de valores, así como de la utilización de enfoques proactivos y herramientas estratégicas. Convertir la ciudad en sujeto de toma de decisiones, de información, de economía y otras materias clave para el desarrollo.
- La planificación contribuye significativamente al desarrollo de ciudades productivas y la calidad de vida urbana, pero el plan urbano solo no es la solución si no se dispone de marco jurídico, de financiamiento asociado al presupuesto y de estructura institucional para su implementación.
- Concebir un modelo de planeamiento que garantice su influencia en correspondencia con las exigencias del modelo económico y social que se implementa en Cuba, respaldado con la prioridad gubernamental que este requiere.
- Concebir el plan como proceso en toda la complejidad necesaria: escalas, actores, así como dimensiones sociales, institucionales, jurídicas, ambientales, económicas y culturales.
- Generar capacidades de monitoreo y evaluación con el apoyo de indicadores sobre la implementación del plan para facilitar el aprendizaje sobre los cambios que se producen y apoyar una toma de decisiones y actualizaciones crecientemente eficaz.

- Estudiar y adaptar al contexto cubano, según proceda, las concepciones y herramientas que facilitan que el suelo urbano sea un factor activo del desarrollo local a través de la generación de valor, teniendo en cuenta el creciente desempeño en la economía y el urbanismo de los diferentes actores económicos.
- Concebir políticas urbanas centradas en la rehabilitación y la regeneración más que en el nuevo desarrollo.
- Orientar la producción de viviendas, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, a las tendencias demográficas de la sociedad cubana y de cada ciudad en particular.
- Disponer de capacidades de planeamiento, de profesionales calificados y de una estructura que responda a las exigencias de desempeño de la sociedad en cada una de las provincias y municipios.
- Profundizar en la capacitación de planes orientados a la implementación al nivel municipal, asociada a los principios y lineamientos de descentralización y participación que se plantea el país.
- Propiciar y facilitar una creciente conexión entre las actividades de gobierno, las instituciones y los eventos de la Planificación Física, entre los tomadores de decisiones y los técnicos, teniendo en cuenta las relaciones entre lo urgente y lo importante, así como la visión de la inmediatez y la visión de mediano y largo plazos necesarias para hacer ciudad.
- Considerar la importancia de generar información, visibilidad y sensibilidad sobre el planeamiento urbano en relación con los cuadros, las instituciones y la población, a través de cursos e instrumentos de comunicación social como referente indispensable para sus acciones, la elevación de la disciplina urbana y la socialización de una cultura sobre la ciudad.

- Retomar la participación del Instituto de Planificación Física en la concepción del Marco de Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), como documento programático con una estrategia de cuatro años, que establece los objetivos de trabajo prioritarios entre el Gobierno de Cuba y el Sistema de Naciones Unidas, y concebir de manera similar el Programa de País con ONU-Hábitat.

Contexto territorial y urbano de Cuba hacia la implementación de la Nueva Agenda Urbana: afirmaciones y objetivos

A partir de 18 temas seleccionados para caracterizar el contexto territorial y urbano de Cuba y como resultado de un ejercicio grupal, se evidenció un positivo consenso en el debate de afirmaciones y objetivos, más general en los segundos que en los primeros. La redacción presentada tuvo por objetivo facilitar el debate a partir de la limitada información preliminar obtenida, la que podrá completarse y precisarse durante el desarrollo de la Asistencia Técnica. En particular, se identificó que la afirmación 6, la que menos consenso obtuvo, requiere de otra redacción que exprese la valoración del tema de otra manera, sucediendo algo similar, pero menos crítico, con las afirmaciones 8 y 13 (tablas 2 y 3).

Tabla 2. Leyenda para la tabla resumen de la evaluación de afirmaciones por objetivos

Evaluación de afirmaciones		Evaluación de objetivos	
Totalmente de acuerdo	TA	Muy importante	MI
Parcialmente de acuerdo	PA	Neutral	N
Totalmente en desacuerdo	TD	Poco importante	PI

Tabla 3. Resumen de la evaluación de afirmaciones por objetivos

No.	Afirmación	TA	PA	TD	Objetivo	MI	N	PI
1	Desarrollo humano							
	Cuba ha logrado un alto desarrollo humano a pesar de un bajo nivel de ingresos	11	0	0	El urbanismo favorecerá la mejora de la economía sin poner en riesgo el alto desarrollo social	7	4	0
2	Evolución demográfica							
	La población de Cuba decrecerá a partir de 2025 y el porcentaje de mayores de 60 años llegará al 33 % en 2050	11	0	0	Las ciudades estarán preparadas para una población que no crece y un mayor número de ancianos	11	0	0
3	Tendencias de urbanización							
	Cuba presenta un alto grado de urbanización y una superficie de suelo urbano que aumenta muy poco	10	1	0	Limitar el crecimiento del suelo urbano	7	4	0
4	Densidad							
	La densidad media de 4,500 hab./km ² es baja y existen grandes diferencias entre ciudades	11	1	0	Aumentar la densidad de los asentamientos	12	0	0
5	Sistema de ciudades							
	Cuba cuenta con un sistema de ciudades y asentamientos equilibrado	11	1	0	Tener un sistema de ciudades y asentamientos equilibrado	12	0	0

No.	Afirmación	TA	PA	TD	Objetivo	MI	N	PI
6	Estructura institucional del urbanismo							
	La estructura institucional de la planificación es excesivamente vertical y jerarquizada, dejando poco margen de decisión a los municipios	2	4	5	Ciudades y municipios aumentarán sus funciones y poder de decisión en planificación, gestión y financiación	12	0	0
7	Instrumentos de planificación							
	El catálogo de instrumentos de planificación es adecuado, pero hay dificultades para ponerlos en práctica	8	3	0	Ciudades y asentamientos contarán con planes actualizados y enfocados a la implementación	11	0	0
8	Propiedad del suelo							
	La propiedad pública del suelo facilita la planificación urbana, pero no incentiva su aprovechamiento eficaz	5	6	0	El régimen del suelo y sus propietarios serán conocidos y públicos en todos los asentamientos y ciudades	6	3	2
9	Edificabilidad							
	La edificabilidad como mecanismo de planificación urbana está infrautilizada	8	3	0	Se conocerá la edificabilidad real y propuesta para el suelo urbano de ciudades y asentamientos	11	0	0

10	Economía urbana							
	Las oportunidades que presenta la economía urbana no se han estudiado ni aprovechado	10	0	0	La economía urbana se desarrollará en un contexto adecuadamente regulado	10	0	0
11	Financiación local							
	La financiación local depende del Estado y no hay mecanismos para que la transformación urbana genere recursos	10	0	0	La administración local se financiará parcialmente con recursos generados por la transformación urbana	9	1	0
12	Vivienda							
	El sector de la vivienda se caracteriza por una escasa oferta y una acumulación de la demanda	10	0	0	Mejorará la oferta de viviendas con atención a la diversidad de la demanda	10	0	0
13	Infraestructura							
	Las infraestructuras básicas de agua, saneamiento y recogida de residuos alcanzan a casi toda la población, pero afrontan desafíos en su mantenimiento y eficiencia	8	2	0	Todas las áreas urbanas contarán con las infraestructuras necesarias	12	0	0
14	Movilidad							
	La movilidad urbana es baja por la escasez de medios de transporte y las distancias excesivas	6	6	0	La movilidad en ciudades y asentamientos estará coordinada con el planeamiento	12	0	0

15	Riesgos y cambio climático							
	Existe un alto conocimiento de los riesgos y vulnerabilidades, pero su prevención está limitada por la escasez de recursos	10	0	0	Las zonas urbanas serán menos vulnerables y más adaptables al cambio climático	11	0	0
16	Energía							
	El modelo energético es altamente dependiente del petróleo, si bien existen oportunidades y perspectivas de diversificación	12	0	0	Mejorar la eficiencia en el uso de la energía y aumentar la proporción de energía renovable	12	0	0
17	Emisiones de CO₂							
	Las emisiones de CO ₂ per cápita son altas por la dependencia de los hidrocarburos y la baja eficiencia	11	1	0	Se reducirán las emisiones de CO ₂ de ciudades y asentamientos	9	3	0
18	Medio ambiente							
	El conocimiento y la preocupación por la cuestión ambiental son muy altos en Cuba, si bien las medidas ambientales están limitadas por las dificultades económicas	8	4	0	Las ciudades y asentamientos mejorarán su colaboración en la protección del medio ambiente	12	0	0

El debate sobre el contexto territorial y urbano aportó las ideas y precisiones siguientes sobre la mayoría de los temas considerados:

Estructura institucional del urbanismo

No se alcanzó consenso sobre la redacción presentada. Se expresaron varios puntos de vista sobre algunos de los procesos que caracterizan la situación actual:

- Metodológico: Corresponde al Instituto de Planificación Física la función rectora de orientar nacionalmente las metodologías que se aplican en todas las ciudades del país, sin menoscabo de su adaptación local al contexto específico de cada una.
- Administrativo: Las direcciones provinciales y municipales de Planificación Física son entidades descentralizadas subordinadas administrativamente a los órganos de gobierno locales (asambleas del Poder Popular). Sin embargo, la capacidad de gestión de los gobiernos municipales es aún insuficiente, lo que limita la implementación de los planes urbanos. En ese sentido, la actualización del modelo económico y social contiene principios y lineamientos que deben favorecer un avance hacia la descentralización necesaria.
- Institucional: Corresponde al Instituto de Planificación Física proponer e implementar las políticas y normas jurídicas que faciliten el desempeño de la actividad a todos los niveles, particularmente en relación con las capacidades técnicas para el proceso de planeamiento, insuficientes en no pocos municipios. Los gobiernos municipales deben desarrollar sus capacidades para ejecutar las funciones que les corresponden en este objetivo.

Instrumentos de planificación

Se precisó que, aunque existe la estructura del conjunto de instrumentos y sus metodologías, hay evidencias que recomiendan su actualización y su consolidación como sistema con la norma jurídica que corresponda.

Propiedad del suelo

No se alcanzó consenso sobre la redacción presentada. Se consideró que efectivamente la propiedad pública del suelo facilita la planificación urbana. Sin embargo, se consideró expresar mejor que ello no es suficiente para su aprovechamiento eficiente.

Economía urbana

Se recomendó elaborar una guía para el estudio económico del plan urbano. También se consideró necesario estudiar la contribución que hace el sector de la vivienda a la economía nacional y local, que actualmente se diluye en el presupuesto central; ello debe ser particularmente relevante para la gestión del desarrollo local por el gobierno municipal.

Financiación local

Se identificó la necesidad de analizar la dependencia provincial y nacional del financiamiento de las inversiones del programa de actuaciones del plan urbano. Por otra parte, se consideró de interés evaluar los impactos urbanos que está generando la contribución territorial del 1% en relación con las prioridades del plan urbano, y su comportamiento diferente en los municipios del país.

En ese sentido, se enfatizó la necesidad de un cambio en la concepción financiera de la gestión de la ciudad para lograr anticipar las capacidades de financiación y elaborar estrategias al respecto que incluyan la propia generación de recursos por las transformaciones urbanas que asumen diferentes actores, incluyendo el turismo, la agricultura y otros.

Vivienda

Fue resaltado el hecho de que la política de la vivienda está en un proceso de cambios, durante el cual van emergiendo normas jurídicas sobre aspectos parciales, mientras que se mantiene incertidumbre sobre la visión de conjunto, en especial sobre aspectos tales como: el respaldo estatal en la ejecución de las obras de urbanización en un escenario con protagonismo creciente de la vivienda por esfuerzo propio; la diversificación de la oferta, teniendo en cuenta los grupos más vulnerables; la alternativa de la vivienda de alquiler como opción complementaria; los impactos y el papel del mercado inmobiliario, así como ciertos riesgos de segregación socio-espacial, entre otros elementos. Debe analizarse cómo el plan urbano debe contribuir a diagnosticar y solucionar urbanísticamente estos y otros aspectos similares.

Se propuso un cambio de redacción, a partir de la percepción de que el alcance real de la positiva cobertura en materia de infraestructuras, según lo expresan las estadísticas, no refleja determinados déficits cuantitativos y cualitativos que requieren atención urbanística.

Accesibilidad y movilidad

Se consideró necesario pasar a un enfoque que priorice la accesibilidad frente a la movilidad. Otros temas aportados fueron: la existencia de estructuras urbanas que no facilitan la movilidad; la persistencia de sistemas de transporte sectoriales o institucionales, mientras continúa el déficit general de transporte público; la persistencia del mal estado de las vías y aceras; y el papel de la falta de combustible en las frecuencias de las rutas de buses.

Riesgos y cambio climático

Fue resaltado el alcance de las inversiones que está haciendo el país para mitigar los efectos del cambio climático en medio de las dificultades económicas conocidas; la creciente cantidad de planes de ordenamiento territorial y urbanismo que se van completando con estudios de peligro, vulnerabilidad y riesgo; y el Plan de Estado conocido como Tarea Vida, aprobado por el Consejo de Ministros para la adaptación a los efectos del cambio climático. Al mismo tiempo se identificó que aún existen debilidades en la percepción de los riesgos y que es mucho lo que queda por hacer, a pesar de la prioridad estatal otorgada a este objetivo.

Emisiones de CO₂

Se precisó que el país no dispone de recursos hidroenergéticos, lo que explica por qué muchos países están por debajo de Cuba en la emisión de CO₂.

Medio ambiente

Fue expresado que junto a las limitaciones económicas en inversiones para mejorar los procesos tecnológicos, productivos y sociales que afectan el medio ambiente, también persisten indisciplinas por parte de agentes públicos, económicos y la población, las que son objeto de creciente atención.

Otros temas de interés aportados al final de este ejercicio fueron los siguientes:

- El fortalecimiento metodológico, jurídico y administrativo de los planes urbano-territoriales con énfasis en su capacidad integradora y estratégica, en el escenario del conjunto de planes de diversos tipos que se elaboran en el país.

- El conocimiento de la concepción del plan de la economía y el presupuesto a cada nivel para insertar de manera cada vez más eficaz los programas de desarrollo urbano y dotarlos de un enfoque espacial (urbano-territorial), complementario del sectorial y macroeconómico hasta ahora predominantes.
- La generación de capacidades para comprender y analizar el funcionamiento de la administración de la ciudad asociada a las políticas de incidencia urbana y la organización político-administrativa, teniendo en cuenta cómo esas estructuras respaldan el planeamiento y su implementación.
- La utilidad de los estudios de impacto urbano-territorial para fortalecer el planeamiento y la localización de inversiones.
- Las diferencias socio-espaciales que pudieran estarse generando en las ciudades, asociadas a diversos niveles de ingresos, la gentrificación, los impactos del mercado inmobiliario, el movimiento productivo por cuenta propia y otros procesos en curso que deben ser estudiados.
- La necesidad de fortalecer la comunicación social en materia de planeamiento, a partir de su capacidad de orientar y articular las acciones de todos los actores para hacer ciudad, así como prevenir indisciplinas.
- El potencial de procesar todas las propuestas e información que generó el Taller para dotarlas de una capacidad de aporte sistémico y una concepción integral e instrumental para la estrategia a adoptar.

Identificación de líneas de acción y estrategias a partir de las dos actividades previas

El trabajo grupal de las dos actividades previas permitió identificar un numeroso grupo de desafíos, acciones y barreras asociados a la planificación, así como afirmaciones y objetivos sobre el contexto territorial y urbano. El ejercicio grupal final contribuyó a racionalizar, articular y consensuar estos insumos en 14 líneas de trabajo y 47 acciones para la implementación de las cinco áreas temáticas priorizadas, las que se estructuran en la tabla 4. Para ello fueron adoptados dos criterios de evaluación (tabla 5):

Tabla 4. Listado de las acciones por área temática y línea de trabajo. Grado de dificultad para su implementación

Línea de trabajo / acción	Área temática / línea de trabajo / acción	Difícil implementación
	Área temática: Economía urbana	
1	Aprovechar el valor económico del suelo	
1.1.	Establecer el catastro urbano	
1.2.	Ley del Suelo	
1.3.	Introducir la recuperación de valor en la práctica del urbanismo	
1.4.	Capacitación de especialistas	
2	Vincular planificación con desarrollo económico	
2.1.	Vincular desarrollo económico y urbanismo a través de la política y la Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo	
2.2.	Incorporar una partida para el desarrollo territorial y de las ciudades en el plan anual de la economía	
2.3.	El presupuesto de los planes de urbanismo debe tener carácter vinculante	
3	Invertir en la mejora urbana	
3.1.	Desarrollar planes integrales de ordenamiento en áreas específicas	
3.2.	Movilizar financiación para los planes integrales de ordenamiento	
	Área temática: Movilidad	
4	Sistema de transporte público bien planificado y eficiente	

Línea de trabajo / acción	Área temática / línea de trabajo / acción	Difícil implementación
4.1.	Mejorar rutas y frecuencias del sistema de transporte	
4.2.	Sistema intermodal de transporte	
4.3.	Desarrollar acciones piloto multimodales en dos o tres ejes de movilidad de La Habana	
4.4.	Mejorar la calidad de las vías	
4.5.	Renovar parque de vehículos contaminante	
5	Movilidad eficiente sin congestión	
5.1.	Establecer la obligación de hacer un plan de movilidad para la ciudades cubanas	
5.2.	Integrar el sector no estatal en el sistema de transporte público	
6	Integrar la movilidad en la planificación urbana	
6.1.	Desarrollar acciones de sensibilización ciudadana e institucional	
6.2.	Destinar utilidades urbanas a la mejora de las infraestructuras de movilidad	
	Área temática: Vivienda	
7	Transformación de los barrios precarios	
7.1.	Establecer una política integral para resolver el tema de los asentamientos precarios	
7.2.	Ordenar y regularizar los asentamientos precarios	
7.3.	Mejoramiento de vivienda precaria en barrios formales	
8	Política de financiamiento y regulación del mercado inmobiliario	
8.1.	Crear un fondo local para la conservación y rehabilitación de viviendas	

Línea de trabajo / acción	Área temática / línea de trabajo / acción	Difícil implementación
8.2.	Fortalecer el fondo nacional para la rehabilitación	
8.3.	Perfeccionar y diversificar opciones para diseñar, producir y financiar viviendas, considerando que el subsidio tenga en cuenta la capacidad de pago de la familia que se le asigna la vivienda, para facilitar la recuperación de la inversión y la ejecución de más soluciones	
8.4.	Crear una oferta de viviendas de alquiler	
9	Resolver el déficit habitacional	
9.1.	Crear cooperativas y otras formas de producción y rehabilitación de viviendas a partir de modelos de gestión participativa	
9.2.	Integrar la cadena de planeamiento-gestión-financiación-ejecución-producción	
9.3.	Mecanismos para el mantenimiento, rehabilitación y reconstrucción de edificios	
9.4.	Desarrollo de la producción local de materiales de construcción	
	Área temática: Infraestructura técnica	
10	Mantener y mejorar las infraestructuras existentes	
10.1.	Priorizar en el plan económico inversiones integrales de infraestructuras	
10.2.	Concertación multisectorial e institucional para desarrollar proyectos de infraestructura integral	
10.3.	Modernizar y desarrollar la tecnología de las infraestructuras	

Línea de trabajo / acción	Área temática / línea de trabajo / acción	Difícil implementación
11	Reducir el impacto ambiental y paisajístico de las infraestructuras	
11.1.	Gestión integral de residuos sólidos urbanos	
11.2.	Eliminar los focos contaminantes	
11.3.	Promover la educación ciudadana	
11.4.	Incentivar la producción de energía renovable en la ciudad	
11.5.	Gestión integrada de los recursos hídricos	
	Área temática: Riesgos y cambio climático	
12	Fortalecer la resiliencia de las ciudades	
12.1.	Realizar estudios de peligro, vulnerabilidad y riesgo a nivel urbano	
12.2.	Coordinar los organismos que realizan los estudios, el planeamiento y las inversiones para evitar que se generen más vulnerabilidades	
12.3.	Favorecer la resiliencia urbana a través del planeamiento y las regulaciones, basados en los estudios	
12.4.	Elaborar planes de prevención y sistemas de alerta temprana	
12.5.	Dotar de recursos para implementar medidas ambientales y acciones de mitigación del cambio climático	
13	Reducción de riesgos hidrometeorológicos	
13.1.	Planificar los asentamientos humanos fuera de las áreas de peligro extremo, adaptar los existentes y relocalizar los que sean factibles	

Línea de trabajo / acción	Área temática / línea de trabajo / acción	Difícil implementación
13.2.	Proteger los bordes costeros de las ciudades con acceso al mar	
14	Adaptación a los riesgos basada en el medio natural	
14.1.	Planes territoriales y urbanos para la resiliencia y adaptación al cambio climático	
14.2.	Introducir tecnologías y soluciones que provengan de la naturaleza	
14.3.	Cuantificar el valor de los servicios y activos ambientales en los planes urbanos	

Tabla 5. Resumen de las acciones por criterio de evaluación

Criterio de evaluación	Resultado
Impacto (beneficio al país y sus ciudadanos)	Todas las acciones fueron consideradas de mayor impacto
Facilidad de implementación	Un grupo de 23 acciones fueron evaluadas de difícil implementación, lo que se expresa en la tabla 4

Los 12 principios clave de la planificación territorial y urbana se expresan en la tabla 6.

Tabla 6. Listado de los principios clave de la planificación territorial y urbana por pilares de la NAU

Pilar	Principios
Política urbana y gobernanza	<p>1. La planificación territorial y urbana es más que una herramienta técnica. Se trata de un proceso integrador y participativo de toma de decisiones, que se ocupa del conflicto de intereses y que está vinculada a una visión compartida, a una estrategia de desarrollo global y a las políticas urbanas nacionales, regionales y locales.</p> <p>2. La planificación territorial y urbana representa un componente fundamental del paradigma de la gobernanza urbana renovada, que promueve la democracia local, la participación, la inclusión, la transparencia y la responsabilidad, con el fin de garantizar la urbanización sostenible y la calidad espacial.</p>
Planificación territorial y urbana para el desarrollo sostenible	<p><i>Planificación territorial y urbana, y desarrollo social</i></p> <p>3. La planificación territorial y urbana apunta principalmente a cumplir con los estándares apropiados de las condiciones de vida y de trabajo para todos los segmentos de las sociedades actuales y futuras, asegurar una distribución equitativa de los costos, las oportunidades y los beneficios del desarrollo urbano y, sobre todo, promover la inclusión social y la cohesión.</p> <p>4. La planificación territorial y urbana constituye una inversión esencial para el futuro. Es una condición previa para una mejor calidad de vida y del éxito de los procesos de globalización que respetan el patrimonio y la diversidad cultural, y para el reconocimiento de las distintas necesidades de los diferentes grupos.</p> <p><i>Planificación territorial y urbana, y crecimiento económico sostenido</i></p> <p>5. La planificación territorial y urbana es un catalizador para el crecimiento económico sostenido e incluyente, que proporciona un marco facilitador para nuevas oportunidades económicas, la regulación</p>

	<p>de los mercados de suelo y de vivienda, y la prestación oportuna de una infraestructura adecuada y servicios básicos.</p> <p>6. La planificación territorial y urbana constituye un poderoso mecanismo de toma de decisiones para asegurar que el crecimiento económico sostenido, el desarrollo social y la sostenibilidad del medio ambiente, vayan de la mano para promover una mejor conectividad en todos los niveles territoriales.</p> <p><i>Planificación territorial y urbana, y medio ambiente</i></p> <p>7. La planificación territorial y urbana proporciona un marco espacial para proteger y administrar el ambiente natural y el construido de las ciudades y territorios, incluyendo su biodiversidad, el suelo y los recursos naturales, y para asegurar el desarrollo integrado y sostenible.</p> <p>8. La planificación territorial y urbana contribuye a aumentar la seguridad humana mediante el fortalecimiento de la resiliencia ambiental y socioeconómica, intensificar la mitigación y la adaptación al cambio climático, y mejorar el manejo de los peligros y riesgos naturales y ambientales.</p>
Componentes de la planificación territorial y urbana	<p>9. La planificación territorial y urbana combina varias dimensiones espaciales, institucionales y financieras a través de una variedad de períodos y escalas geográficas. Se trata de un proceso continuo e iterativo, basado en reglamentos aplicables, que tiene como objetivo la promoción de ciudades más compactas y de sinergias entre territorios.</p> <p>10. La planificación territorial y urbana incluye la ordenación del territorio, cuyo objetivo es facilitar y articular las decisiones políticas basadas en diferentes escenarios. Traduce esas decisiones en acciones que transformarán el espacio físico y social, y apoyarán el desarrollo de las ciudades y territorios integrados.</p>
Implementación de la planificación territorial	<p>11. La implementación adecuada de los planes territoriales y urbanos en todas sus dimensiones requiere de liderazgo político, de marcos legales e institucionales adecuados, una administración urbana eficiente,</p>

y urbana	<p>una mejor coordinación, enfoques de creación de consenso y de la reducción de la duplicación de esfuerzos para responder de manera coherente y eficaz a los retos actuales y futuros.</p> <p>12. La implementación y evaluación de una planificación territorial y urbana eficaz requiere, en particular, de una supervisión continua, de ajustes periódicos y capacidades suficientes en todos los niveles, así como de los mecanismos financieros y tecnologías sustentables.</p>
----------	--

Fuente: ONU-Hábitat, directrices internacionales sobre planificación territorial y urbana, 2015.

Criterios de expertos internacionales sobre el tema. Líneas de trabajo para la implementación de la Nueva Agenda Urbana

Ricardo Jordán, especialista en Geografía y Economía Urbana de la CEPAL, a partir del Plan de Acción Regional para la implementación de la NAU 2016-2036, sus objetivos, principios y ejes estratégicos, realizó una mirada a los antecedentes desde el proceso preparatorio hacia Hábitat III, la adopción de la NAU como un nuevo mandato para el desarrollo de ciudades y asentamientos humanos para los próximos veinte años, su vinculación con los objetivos de desarrollo sostenible y con otras agendas y acuerdos locales, tales como: el Marco de Sendai para la Reducción de Desastres, la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, el Acuerdo de París sobre Cambio Climático y la agenda global en torno a los pequeños estados insulares en desarrollo. Explicó que el Plan de Acción Regional establece el marco y acciones clave para la implementación de la NAU en la región de América Latina y el Caribe, y adapta la NAU a las condiciones y necesidades regionales, a lo que deben continuarle los planes de acción subregionales, los planes nacionales urbanos / políticas nacionales urbanas como marco nacional facilitador y los planes de ciudad que establecen prioridades y hojas de ruta para la implementación en y dentro de las ciudades (tabla 7).

Tabla 7. Resumen de objetivos, principios y ejes estratégicos del Plan de Acción Regional para la implementación de la NAU

Plan de Acción Regional para la implementación de la NAU 2016-2036

Objetivos:

- Ser el principal marco estratégico y de referencia de política pública, y una herramienta de gobernanza.
- Ser un referente regional, nacional y local adaptable a las condiciones locales y necesidades regionales.
- Establecer sinergias con otras agendas globales (además de la NAU y los objetivos de desarrollo sostenible).
- Ser un plan multi-actor y multi-escalar.
- Ser un plan holístico, transversal y vivo.

Principios: principios y ejes estratégicos:

1. Ciudades inclusivas.
2. Economía urbana sostenible e inclusiva.
3. Sostenibilidad ambiental urbana.
4. Gobernanza democrática.

Ejes estratégicos:

1. Políticas nacionales urbanas.
2. Marcos legales urbanos.
3. Planificación y diseño territorial y urbano integrado.
4. Financiamiento de la urbanización.
5. Implementación local.
6. Mecanismos de monitoreo, reporte y revisión.

Respecto a Cuba y el proceso de implementación de la NAU expresó:

«Cuba está adelantada con la claridad de que el desarrollo urbano es un ejercicio político y hay que romper con la visión de los sectores, practicando una gestión del desarrollo urbano como un sistema integrado y original. Las matrices con sus tres ejes (pilares de la NAU), deben ser cruzados por los sectores, es decir, cada pilar dialoga con los sectores.

»Cuba se encuentra entre los países firmantes de la declaración de Quito 2016; por ende, debe establecer sus compromisos a nivel de país para la implementación de la NAU y luego realizarse la pregunta siguiente: ¿Cómo cumplo el compromiso?

»La primera mitad de la NAU es el qué y la otra es el cómo. La NAU tiene mucho de paradigma, pero poco de metas e indicadores, esos deben ser diseñados por cada país. Cuba ha comenzado su proceso, está en la vanguardia».

Señaló, además, que “la plataforma urbana y de ciudades de América Latina y el Caribe buscará dar seguimiento a la implementación de la Agenda 2030, la NAU, el Plan de Acción Regional y los planes de acción subregionales; fomentará la cooperación Sur-Sur como mecanismo de aprendizaje horizontal en la región; un observatorio consolidará información acerca de las ciudades y zonas urbanas, y un foro virtual que facilitará el intercambio de experiencias e ideas y fomentará el fortalecimiento de capacidades entre diversos *stakeholders* para promover el desarrollo urbano sostenible en la región”.

Por otra parte, Serge Salat, arquitecto y consultor de ONU-Hábitat, planteó la planificación como parte del enfoque de crear valores y que las ciudades deben ser competitivas con un desarrollo integral. Su planteamiento fue fundamentado en el análisis de varias ciudades del mundo con diferente desarrollo y diferentes formas de planificación, enfatizando en la ciudad de Singapur, que exhibe muy buenos resultados; partió de ser una ciudad muy pobre a una ciudad de éxito. Se evaluó cómo convertir los problemas en oportunidades; por ejemplo, hay una gran escasez de agua, por ello la reciclan, no pierden una gota y han invertido para lograr una educación sobre esto.

Se destacan en el caso exitoso de Singapur:

- Políticas para la inversión extranjera.
- Políticas para el desarrollo industrial.
- Estudio de las edificaciones que deben ser demolidas y construir nuevos edificios.
- Planificación del mejoramiento del drenaje.
- Sistemas de protección del medio ambiente y control de la polución.
- Estudios de enlaces externos de la ciudad.
- Ciudad limpia.
- Ciudad tropical, verde y con flores es una ciudad jardín.
- Concentración del comercio.
- Los puertos como enlace de las industrias.
- Gran proporción de transporte público (metro).
- Ha crecido la generación de electricidad y disminuido la producción de gases.
- Ciudad muy bien estructurada con la periferia bien desarrollada.
- Disminuye el nivel de ruidos.
- La planificación del uso del suelo y espacios pequeños con accesibilidad adecuada.

Con una planificación integrada, lo físico, lo social, lo territorial, lo económico en un mismo plan, se logra un crecimiento económico. La integración de la ecología y la belleza natural es muy importante. La ciudad requiere integración del diseño. El Plan de Ordenamiento Urbano o Plan Maestro se revisa cada cinco años, bajo la supervisión del Gobierno Local y todo obedece a una estrategia integrada.

María Buhigas, arquitecta urbanista y consultora de ONU-Hábitat, procede de la ciudad de Barcelona, con una amplia experiencia en el trabajo de la planificación, no solo en su ciudad, sino también en algunas ciudades de América Latina. Su principal planteamiento parte de que “el diablo no aparece hasta que no llega el detalle” y al escuchar las presentaciones sobre el contexto y las líneas de trabajo identificadas en el proceso de implementación de la NAU en Cuba quiere destacar:

- “- La construcción de una ciudad es una responsabilidad pública.
- Es interesante escuchar que el ejercicio de la planificación es político, muchas administraciones no lo ven así, lo ven como un ejercicio técnico y lo dejan de ejercitar.
 - La práctica profesional crea condiciones espaciales para que las políticas públicas vayan adelante.
 - Bajando las escalas se puede realizar un plan mejor.
 - Nos enfrentamos a un mundo globalizado, frente a un desarrollo inmobiliario, nadie sabe quiénes somos y para construir ciudad, el desarrollo humano, necesitamos conocer ‘su prisma’.
 - El ejercicio técnico debe estar bien amparado en diagnósticos.
 - Hay exceso de optimismo, se piden planes que cada uno es superior en complejidad al anterior.
 - La línea específica de financiación la sustituiría por gestión. Ahí está el reto de cómo y el detalle. No se puede obviar el dónde, cuándo, con qué.
 - Bajar la expectativa de lo que la planificación puede hacer o no, trabajar cada vez desde la capacidad de cada uno.
 - El Plan de Ordenamiento nunca es una página en blanco.
 - No hablar de movilidad, sino de accesibilidad. Se deja el espacio por donde va el transporte, es sectorial. La capacidad está en crear accesibilidad.
 - La información que usemos debe ser clara y actualizada para ayudar a decisiones que provoquen impactos positivos en las personas.
 - Con la información estadística podemos saber dónde estamos, qué nivel de urbanización tenemos; el futuro se construye desde el presente.
 - Conocer la capacidad de carga, identificar lo que deseo y dónde debo pegar”.

Por otra parte, refiere que “hay que conocer la capacidad de carga, adaptar el instrumento para lo que deseamos y convertirlo en instrumento de gestión”.

“Sobre ello tres elementos fundamentales para el caso cubano:

1. Accesibilidad, no movilidad. La planificación sectorial hay que cerrarla.
2. En vez de planificar hay que anticiparse a la planificación, anticiparse en el tema del suelo.
3. Mejorar el espacio público, no ‘atender el espacio público’. La lógica del sistema urbano, la ciudad, se ha construido por productos urbanos; el servicio urbano es el resto, obedece a estándares, pero luego su utilidad es un resto del cual nadie se hace responsable, no hay conciencia de que son igual de importante que los lotes de edificación”.

Sobre el tema, expertos locales plantean:

- “- Necesidad de partir de procesos urbanos bien diagnosticados y gestionados para llegar al futuro deseado y vencer los desafíos.
- La política urbana nacional debe estar acompañada de un sistema institucional adecuado. El tema de la vivienda está mal ubicado dentro del Ministerio de la Construcción, se requiere de una fuerte institución que una la vivienda y el urbanismo.
- Se considera que el término debe ser ‘gestión financiera’. Se da prioridad a los recursos financieros, pero si no se gestionan bien, no se logran buenos resultados. La gestión parece residual y debe colocarse en el centro.
- Se destina una gran cantidad de recursos para el desarrollo del hábitat, pero no se ven los resultados, porque no existe un modelo de gestión adecuado ni una correcta estrategia; la función inversionista tiene una gran importancia.
- Diversificar el instrumento de planificación, no complejizarlo, bajar la expectativa de lo que se puede resolver.
- Planificar y aprovechar el suelo, su valor económico, lograr dinero público, hay mucho suelo ocioso en las ciudades y cuando tenga su valor será mejor usado.
- Es importante evaluar la flexibilidad del planeamiento para que pueda perdurar en el tiempo, con instrumentos objetivos, comprendidos por los ciudadanos, con estrategias definidas.

- La infraestructura debe ser ejecutada en primera instancia para que sea objetiva la parcelación; bajar la escala de la planificación”.

Conclusiones

1. La concepción del desarrollo urbano como dimensión política (planeamiento, urbanización e instrumentos de control).
2. Reconocido el valor de la NAU para romper la sectorialidad.
3. El lógico vínculo entre planeamiento y diseño, el rescate de ambos, enfocados en la búsqueda de calidad de vida. Relación dialéctica entre proyecto, planificación e instrumentos, sin quitar el valor al plan.
4. Cuantificar el valor del planeamiento urbano para el desarrollo. Hay aportes económicos, ambientales y valores que se crean.
5. Comprender la evaluación progresiva de la ciudad, desde lo básico hasta la calidad de vida de sus habitantes.
6. El ejemplo exitoso de la ciudad de Singapur logrado desde su propio contexto: problemas, oportunidades, comercio, industrias, agua y vínculos externos. La combinación de lo físico, lo económico y lo ambiental.
7. El desarrollo urbano como responsabilidad pública. Los “ciudadanos” como lo esencial para crear políticas públicas.
8. Los modelos de planeamiento deben tener en cuenta el contexto. Cómo, con qué y cuándo, y bajar la respuesta al nivel de detalle que corresponda.
9. Importante tener en cuenta la capacidad de carga. La ciudad no es una hoja en blanco; es fundamental la accesibilidad de las ciudades, conocerlas y tener estadísticas claras que viabilicen tomas de decisiones y definición de prioridades.
10. El planeamiento requiere de un enfoque sistémico, conocimiento sustantivo, dimensiones de la ciudad, donde el valor económico del suelo no solo se planifique, se anticipe.
11. Incrementar la gestión con una vinculación más estrecha en urbanización y vivienda.
12. Las urbanizaciones delante de la vivienda, progresividad lógica.

13. Diversificar los instrumentos, el plan no lo resuelve todo, las diferentes situaciones bien resueltas contribuyen al ordenamiento, al desarrollo de la ciudad. Crear el impuesto del suelo urbano.
14. Evaluada la flexibilidad de los planes con varios puntos de vista para lograr la supervivencia en el tiempo.
15. La infraestructura, trabajar a la escala necesaria en función de la ciudad.
16. Importante definir el alcance de cada escala.
17. Flexibilidad entre la relación planeamiento-mercado.
18. Importancia de la tríada: plan-ejecución-instrumentos de planificación.
19. Correlación entre regulaciones y planes de inversión.
20. La cultura como capital social: patrimonio, espacios públicos, aumento de la capacidad social, factor generador de identidad y pertenencia.

Participantes en el Taller

ONU-Hábitat:

- Pablo Vaggione
- Borja López
- Eugenia De Grazia

Instituto de Planificación Física:

- José Mena
- Ibis María Menéndez-Cuesta
- Carlos Manuel Rodríguez
- Adriana García
- Arlene Borges

Dirección General de la Vivienda del Ministerio de la Construcción:

- Eloísa García

Plan Maestro de la Oficina del Historiador:

- Patricia Rodríguez
- Aileen Robaina

Unión Nacional de Arquitectos e Ingenieros de la Construcción de Cuba:

- Alina Azze

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-Cuba:

- Ricardo Núñez

Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera:

- Carlos Felipe Martín

Otros expertos nacionales:

- Carlos García
- Milagros López
- Gina Rey
- Miguel Padrón