

Crisis, posmodernidad y planificación estratégica en La Habana

Gabino PONCE HERRERO

Geografía Humana. Universidad de Alicante
gabino.ponce@ua.es

Recibido: 9/5/2007

Aceptado: 6/7/2007

RESUMEN

La ordenación urbana de los primeros planes de la Revolución se insertaba en los modelos sociológicos estructuralistas, que abordan de manera integral los procesos de transformación social vinculados a las transformaciones urbanas. El *Plan Director 1980-2000* suponía el paso desde el constructivismo funcionalista, hacia el concepto de La Habana como ciudad región, donde las partes se integraban en un conjunto adaptable y flexible. La forma del espacio urbano colectivo adoptaba criterios de los modelos semiológicos, para ser expresión clara de la estructura política, económica y social. Durante el denominado “periodo especial” de los años 1990, se da un cambio de paradigma en la base económica. La captación de turismo internacional se convertía en objetivo prioritario, condicionado por la demanda internacional del producto turístico. Las tareas de ordenación del territorio y planeamiento urbanístico asumen la crisis y propugnan un cambio hacia estructuras más flexibles y ajustadas a una realidad cambiante. Los planes de ordenación urbana son precedidos por planes estratégicos posmodernos, conforme con el pensamiento estratégico para ciudades.

Palabras clave: Crisis, posmodernidad y planificación estratégica en La Habana

Crisis, postmodernity and strategic planning in Havana

ABSTRACT

The Revolution's first urban planning schemes corresponded to structuralist sociological models that took an all-embracing approach to the social transformation processes associated with urban transformation. The *Plan Director 1980-2000* (1980-2000 Master Plan) took the step from functional constructivism towards the concept of Havana as a city-region, whose components made up an adaptable and flexible whole. The shape of collective urban space adopted semiological criteria to become a clear expression of the political, economic and social structure. During what was called the “special period” of the 1990's, there was a change in the basic model of the economy. Attracting international tourism became a priority, conditioned by international demand for the tourist product. Territorial and urban planning assumed the reality of the crisis and proposed changes designed to create structures that were both more flexible and better suited to a changing reality. The urban planning schemes were preceded by post-modern strategic plans, in line with strategic thinking for cities.

Key words: Crisis, post-modernity and strategic planning in Havana

Crise, postmodernité et planification stratégique à La Havane

RÉSUMÉ

L'ordonnance urbaine des premiers plans de la Révolution s'inséra dans les modèles sociologiques structuralistes, qui abordèrent de manière intégrale les processus de transformation sociale liés aux

transformations urbaines. Le *Plan Directeur 1980-2000* [*Plan Director 1980-2000*] implique le passage du constructivisme fonctionnaliste au concept de La Havane en tant que ville-région, où les parties s'intégrèrent dans un ensemble adaptable et flexible. La forme de l'espace urbain collectif adopta les critères des modèles sémiologiques, pour devenir l'expression de la structure politique, économique et sociale. Pendant la dénommée "période spéciale" des années 1990, l'économie modifia le paradigme. Attirer le tourisme international était devenu un objectif prioritaire, conditionné par la demande internationale du produit touristique. Les tâches d'ordonnance du territoire et la planification urbaine assumèrent la crise et défendirent un changement vers des structures plus flexibles et adaptées à la réalité changeante. Les plans d'ordonnance urbaine furent précédés de plans stratégiques post-modernes, conformes à la pensée stratégique des villes.

Mots clés: Crise, postmodernité et planification stratégique à La Havane

Con la Revolución se establecía un sistema urbano para toda Cuba, planificado de forma integrada y sistémica, desde el que se establecía las funciones asignadas a cada ciudad, el rango urbano pertinente, su área de influencia y, consecuentemente, las inversiones para su desarrollo. Se producía por vez primera un intento de vertebrar la jerarquía urbana de todo el País. De modo que las perspectivas de crecimiento de La Habana, como las de las demás ciudades, quedaban supeditadas a lo dispuesto por las estrategias estatales, que incorporaban planes económicos, sociales y políticos a los procesos de ordenación urbana, conforme con las nuevas relaciones de producción en el nuevo Estado. Bajo esas nuevas pautas, el fomento de la actividad agrícola y la creación de polos de desarrollo industrial constituirán la base económica en que debían sustentarse los asentamientos urbanos, propuestas situadas en las antípodas de las seguidas hasta ese momento por la ciudad de La Habana, surgida a impulsos del mercantilismo.

DEL URBANISMO CIENTÍFICO HACIA LA CIUDAD COMO EXPRESIÓN SOCIAL

Estabilizada la ciudad de La Habana en su crecimiento por la conjunción de los efectos de las estrategias de reparto territorial de las inversiones y del control de la natalidad, seguía empero padeciendo graves problemas estructurales en viviendas, transportes, equipamientos y servicios y en su propia base económica. Para resolver los problemas y establecer las líneas de crecimiento se suceden una serie de planes que van marcando una transición desde el positivismo más radical hacia paradigmas más flexibles.

Conceptualmente, la ordenación urbana propuesta por los primeros planes se insertaba en los modelos sociológicos estructuralistas, que abordan de manera integral los procesos de transformación social vinculados a las transformaciones urbanas. El método de trabajo para la ordenación territorial partía desde un completo diagnóstico urbano-social, que incorporaba esquemas científico-políticos, con el objetivo de lograr una planificación urbanística estructural, que integrase tanto los aspectos políticos y económicos.

Con el *Plan Director 1980-2000* se trataba de lograr la articulación del sistema económico y político en el territorio concreto, bajo una visión eminentemente ideoló-

gica¹, que fuera más allá de la simple zonificación funcional pragmática, criticada en esos momentos por Lefebvre² y por Jacobs³ entre otros. En esencia, el modelo propuesto para La Habana pretendía superar el urbanismo anterior, estatalizado y burocratizado, que se presentaba como científico, para incorporar una profunda carga sociológica, pretexto para diseñar la ciudad a escala de sus habitantes, la ciudad como expresión social frente a la ciudad del diseño arquitectónico –del proyecto–, haciendo uso de la planificación estructural para lograr la socialización del hábitat y del habitar. El objetivo era lograr que la forma urbana resultante fuese la expresión estructural de los principios de la Revolución y, de paso, conseguir el reforzamiento de la integración social a través de canales distintos de los de la actividad política⁴. En consecuencia, se abría la posibilidad de utilizar el urbanismo como lenguaje semiológico más sutil, capaz de transmitir significados sociales y políticos.

En síntesis, el *Plan Director 1980-2000* conceptualmente suponía el paso desde las ideas del constructivismo funcionalista, que alumbraron los modelos de ordenación urbana para La Habana en las décadas centrales del s. XX, hacia el concepto de La Habana como ciudad región, concebida como un sistema complejo y jerarquizado, donde las partes se integraban en un conjunto adaptable y flexible, conforme con los cambios previsibles. Un modelo que, además, buscaba una mayor simbiosis con el medio ambiente. Para ello, la forma del espacio urbano colectivo adoptaba criterios de los modelos semiológicos, para ser expresión clara de la estructura política, económica y social.

EL PERIODO ESPECIAL Y EL GIRO HACIA EL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

Una serie de problemas estructurales y coyunturales impidieron la consecución de todos los objetivos propuestos por el plan. Entre ellos, papel destacado asumen el freno al desarrollo debido al persistente bloqueo comercial que padece Cuba, y también la persistente orientación de su economía hacia una producción azucarera exportadora en un mercado subsidiado, a expensas de las demandas de los países comunistas, finiquitada a partir de 1989. También afectaron los negativos efectos para La Habana (beneficiosos para otras ciudades) de la estrategia de relocalización de las inversiones en otras ciudades y provincias, en aras de un mayor equilibrio territorial en el País. Pero, además, debe señalarse la influencia de otros aspectos más concretos, como fueron una insuficiente atención al parque inmobiliario existente, que padece graves problemas y exige soluciones más costosas; la mayor dedicación a la nueva construcción frente al parque inmobiliario existente, solución más económica y libre en su concreción, pero que acarrió un desarrollo preferente en las periferias sin una adecuada conexión con la ciudad ni con las funciones existentes, muchas veces concretados en la desatención de la relación trabajo/residencia, pensando en que las propuestas (no concretadas) de movilidad masiva resolverían esa cuestión; la localización de funciones en áreas no previstas, como con-

¹ CASTELL, M., *Las cuestión urbana*, México D.F., S. XXI, 1974, 517 pp.

² LEFEBVRE, H., *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Península, 1969, 169 pp.

³ JACOBS, J., *Las ciudades y la riqueza de las naciones*, Barcelona, Ariel, 1984 (ed. 1986), 263 pp.

⁴ CASTELL, M., ob. cit., 1974, p. 83

secuencia directa de la necesidad y del pragmatismo que ha subyacido a la sombra de los grandes proyectos; la falta de consideración estética en los nuevos desarrollos, ante la urgencia y al deseo de homogeneizar la obra de la Revolución, frente a la desigualdad y singularidades precedentes, olvidándose de ese modo las necesidades reales y las demandas concretas tanto de la población residente, como del entorno en que se insertaban los nuevos desarrollos; y, sobre todos los aspectos anteriores, la falta de concordancia entre los proyectos y los presupuestos.

En efecto, en la mayor parte de los planes elaborados, los proyectos han ido guiados siempre por ideales de mejora en las condiciones de habitabilidad, con propuestas voluntaristas de desarrollos económicos paralelos, enfrentados con la realidad económica del País. De hecho, una de las principales dificultades detectadas por los técnicos responsables ha sido la falta de coordinación entre las tres bases del planeamiento: el planeamiento físico (las propuestas del plan), el planeamiento económico (la capacidad de los inversionistas) y la toma de decisiones por parte de las autoridades que, acuciadas por los problemas cotidianos, no siempre han actuado en línea con lo dispuesto en el plan. Desde el mismo Instituto de Planificación Física se señalaba que ha existido, en general, una sobrevaloración del plan de ordenación urbana –el plan físico–, “*que se convertía en un objetivo de por sí*”, a veces difícil de cumplir por el alejamiento de sus propuestas respecto de las posibilidades de autoridades e inversionistas: “*sin gestión, la planificación se convierte en un depósito de buenas intenciones completamente aisladas de la realidad*”⁵.

Tales aspectos afloraron con gran crudeza durante el denominado “periodo especial” padecido en los años 1990, calificado como “*el más complejo momento de la historia de Cuba*”. La difícil situación económica se tradujo en una serie de decisiones de orden territorial, económico y social que obligaban a un replanteamiento de las directrices anteriores. Entre las nuevas disposiciones destaca el cambio de paradigma en la base económica del País y, por consiguiente, de La Habana. En ese nuevo escenario, la captación de turismo internacional se convertía en objetivo prioritario y, con ese objetivo, se procedía a un cambio en las propuestas macroeconómicas, condicionado ahora por la demanda internacional del producto turístico, sujeta a los cambios característicos de la economía capitalista.

De ese modo, perdían significado tanto la base agrícola como el desarrollo industrial preconizados para la ciudad de La Habana por los planes anteriores. Se produce así una reestructuración de las unidades básicas de producción cooperativa, se entregan tierras en usufructo, se establecen diferentes formas de asociación con el capital extranjero, se crean zonas francas, se desarrollan nuevos equipamientos e infraestructuras y se fomenta el trabajo por cuenta propia para mejorar las prestaciones de servicios a los turistas.

Las tareas de ordenación del territorio y planeamiento urbanístico asumen la crisis y propugnan un cambio hacia estructuras más flexibles y ajustadas a la cambiante realidad, “*la gran incertidumbre creada por el dinamismo del entorno, por lo que tenemos que adaptarnos al rápido ritmo con que se suceden los acontecimientos que obligan a una agilidad desconocida en el pasado del planeamiento*”⁶. De hecho, los planes son

⁵ CUERVO MASONÉ, H. y otros, “40 años de la planificación física en Cuba”, *Planificación física, Cuba. Revista de ordenamiento territorial y urbanismo*, nº 1, 2001, La Habana, Instituto de Planificación Física, pp. 3-11

⁶ CUERVO MASONÉ, H. y otros, ob. cit., p. 11.

antecedidos por visiones estratégicas –planes estratégicos– con diferentes horizontes y concreciones:

- el *Esquema de Ordenación Territorial* constituye, de hecho, un plan estratégico con un horizonte de 20 años, que define las grandes líneas estratégicas, las oportunidades y amenazas, así como los puntos débiles y fuertes del municipio;
- el *Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo* es el instrumento para el medio plazo (entre 5 y 10 años), con el que se definen propuestas urbanísticas concretas, ajustadas al pensamiento estratégico precedente.

Objetivo esencial es el de establecer una secuencia lógica en el planeamiento que siga el esquema *información, diagnóstico, planeamiento, gestión y control de los procesos*, sobre la base de una completa coordinación de los planes físicos (planes urbanísticos) con los planes económicos (planes quinquenales de la economía), asegurando las inversiones necesarias. Esto es, inserta la economía del País en el mercado internacional, se acepta su carácter cambiante y competitivo y se proponen instrumentos de planificación posmodernos, flexibles y ajustados a las dinámicas propias de las coyunturas, en una línea de pensamiento estratégico para ciudades⁷.

Con ese nuevo enfoque, el planeamiento urbano de La Habana se dotaba de nuevos instrumentos legales más flexibles y capaces de atender con minuciosidad la escala concreta de los problemas, mediante *planes parciales, planes especiales y estudios de localización*. Además, se asumía un significativo cambio en la gestión de tales herramientas que, ahora, debían contemplar la *negociación* como base de la tramitación: entre los planificadores físicos y económicos, inversionistas, autoridades y representantes populares, con el fin último de asegurar el compromiso de todos en la consecución del proyecto. Por último, se renuevan los trámites de control final para asegurar el cumplimiento de las regulaciones urbanísticas, la coherencia de las soluciones con el entorno y con el paisaje y la funcionalidad de los usos previstos y sus condiciones estéticas.

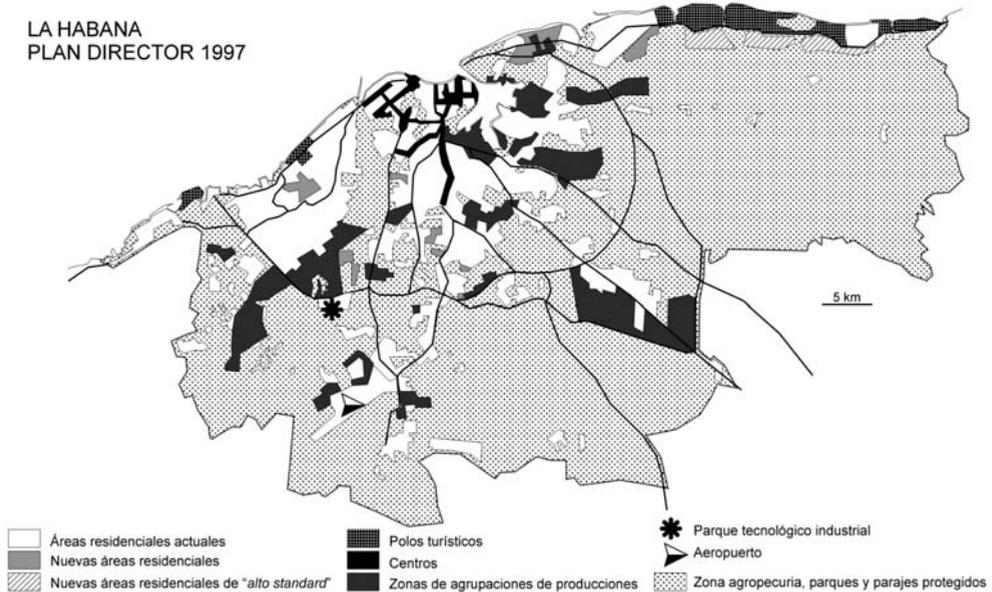
En general, todo el proceso supone un fuerte giro descentralizador que ha desembocado en una “municipalización de la planificación física”, conforme con la lógica del pensamiento estratégico, atento a las oportunidades concretas, notablemente contrastada con la monolítica *estatalización* anterior de los planes y los desarrollos:

“... debemos hacer énfasis en dar las respuestas esenciales de planeamiento, gestión y control con agilidad y efectividad, logrando que en el desarrollo del trabajo se fortalezcan los vínculos con la planificación económica a mediano y largo plazo, se contribuya al perfeccionamiento del proceso inversionista y se logren resultados arquitectónicos y urbanísticos coherentes con nuestra cultura y los valores de nuestra sociedad”⁸.

⁷ FERNÁNDEZ GÜELL, J.M., *Planificación estratégica de ciudades*, Barcelona, G. Gili, 1997, 240 pp.

⁸ CUERVO MASONÉ, H. y otros, ob. cit., p. 10.

Figura 1. Las propuestas estratégicas del *Esquema de Ordenación Territorial* plasmadas en el *Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo* de 1997, constituyen el nuevo marco de la ordenación del territorio que propugna la diversificación económica y su inserción en el sistema económico internacional (fuente DPPF, dibujo G. Ponce).

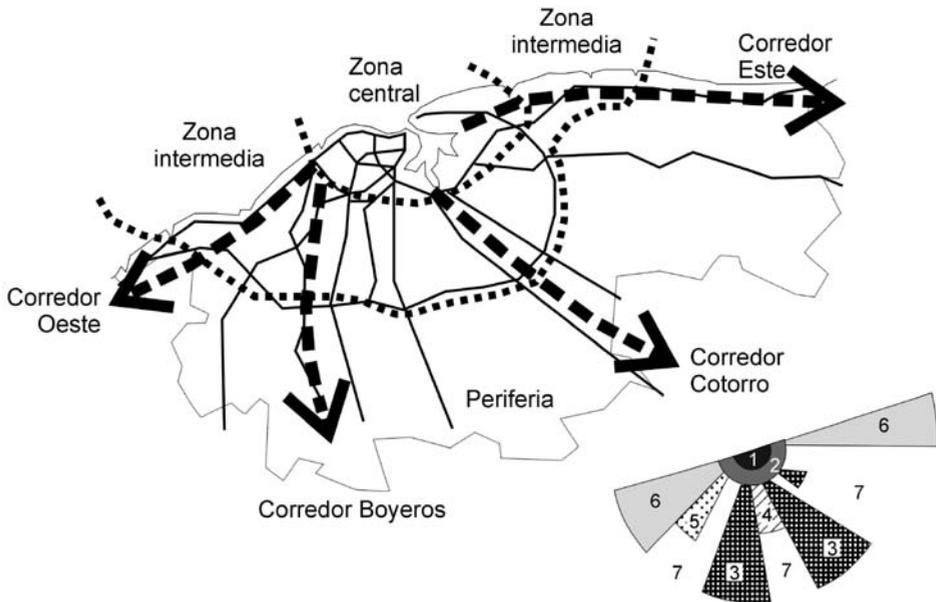


LAS GRANDES DIRECTRICES DEL “URBANISMO ESTRATÉGICO”

De acuerdo con las premisas del planeamiento estratégico, el plan se propone cambiante y abierto a las oportunidades. De hecho, los grandes objetivos generales son los característicos de todo plan estratégico: mejora de la calidad de vida y de la eficiencia, si bien se pretenden consecuentes con el proyecto social cubano. Frente al positivismo que impregnaba los planes anteriores, las nuevas propuestas muestran su giro posmoderno al establecer, como objetivos generales, el minimizar los efectos de la segregación espacial de las funciones y los desequilibrios generados, así como el reconocimiento del patrimonio histórico como expresión de continuidad cultural, frente al rechazo de épocas anteriores en que se antepuso el deseo de internacionalizar –banalizar– la imagen de la ciudad (durante la República y después). La ciudad de la tradición, de la cultura, de la lenta sedimentación de experiencias se reivindica como “lugar”, como entidad singular cargada de significados que, al tiempo que favorece la conciencia ciudadana y fortalece su sentido de pertenencia, reforzando los vínculos entre ciudad y ciudadanos (con lo que ello tiene de positivo, desde el pensamiento estratégico, para mejorar la eficiencia y la cohesión social), constituye de hecho uno de los más destacados *puntos fuertes* para insertar la ciudad en el circuito turístico internacional.

De igual modo, el plan recoge entre los objetivos generales la necesidad de corregir algunos de los principales *puntos débiles* de la ciudad. Para acabar con la fuerte dependencia del comercio ultramarino de productos agrícolas se promueve, además del turis-

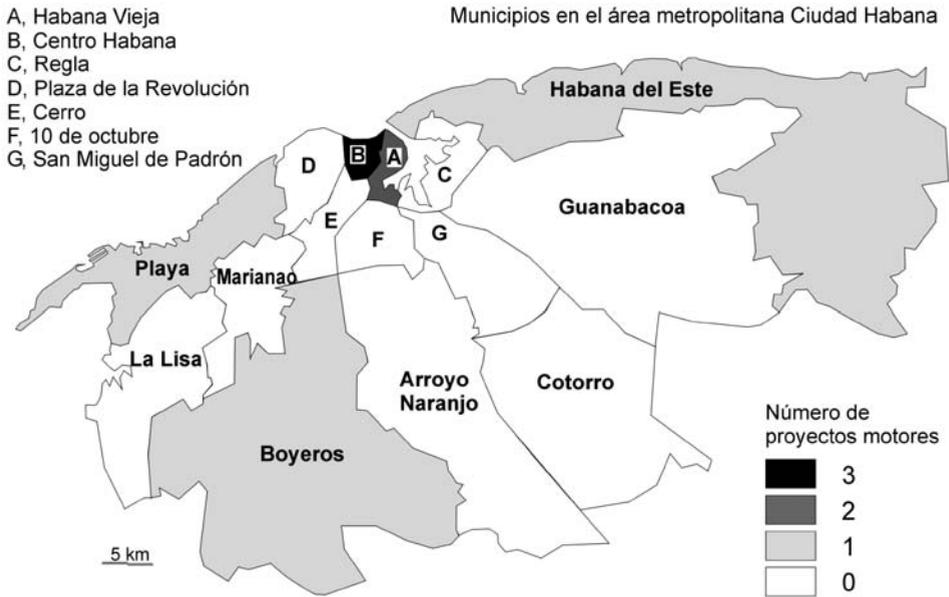
Figura 2. Modelo estructural de 1997: tres grandes zonas según la intensidad de uso del suelo, desde el centro histórico hacia la periferia, y cuatro ejes radiales de desarrollos específicos. Modelo Interpretativo basado en Hoyt y Hardoy: 1, centro colonial; 2, fase republicana; 3, zonas de viviendas obreras e industrias ligeras; 4, viviendas obreras; 5, viviendas clases medias; 6, viviendas alto estándar; 7, ciudad contemporánea. (Fuente DPPF, dibujo G. Ponce).



mo, la diversificación del sistema económico local y se quiere potenciar la actividad industrial. La lógica del planeamiento estratégico establece, como principio, la mejora de la competitividad de la ciudad en su entorno: internacional, pero también nacional y regional. La Habana promueve la captación de inversiones y crea un escenario favorable para atraer más actividades económicas, estrategias que chocan con las cortapisas anteriores para su desarrollo, subordinado siempre al desarrollo general del País y a la planificación estatal, que intentaba potenciar otras ciudades. La posibilidad de esas nuevas estrategias obedece a la descentralización y al establecimiento de una base municipal para la redacción de planes.

Otro *punto débil* resulta de la gran dispersión suburbana del hábitat, conforme con el modelo de crecimiento seguido desde finales del s. XIX. Esa forma urbana tiene un mayor impacto medioambiental y consume muchos más recursos que la ciudad compacta: suelo, paisaje, medioambiente, pero también asfalto, combustibles, medios técnicos de transportes de personas y de flujos (energía, aguas, comunicaciones, alimentos, etc.) y sobre todo tiempo (en los desplazamientos). Se entiende así las propuestas de limitar los crecimientos periféricos, y crear las nuevas áreas de viviendas colmatando los huecos de la mancha urbana actual. Insisten en esa dirección las propuestas de rehabilitación del enorme parque de edificios existente en el centro urbano, que permitirá incrementar el número de viviendas y, de paso, cualificar la escena urbana (para los ciudadanos y para los turistas). Son fórmulas para incrementar las densidades y acortar las distancias que, al mismo tiempo,

Figura 3. División municipal y concentración de “proyectos motores” en la provincia Ciudad Habana (Fuente DPPF, dibujo G. Ponce).



liberan vastos espacios en la periferia, destinados a nuevos parques, áreas agrícolas y pecuarias y a áreas naturales protegidas. En síntesis, las propuestas estratégicas permiten incardinar de ese modo las mejoras de la eficiencia económica y de la calidad de vida, con las tareas de recuperación del patrimonio y de conservación del medio ambiente.

LAS PROPUESTAS TERRITORIALES

El análisis de la estructura urbana de La Habana resultante de los diferentes desarrollos urbanísticos se asemeja al modelo de “sectores de círculo” definido por Homer Hoyt, dentro de las teorías y modelos ecológicos que buscan explicar, mediante la forma física de la ciudad, la organización social y su estructura. El esquema, válido para una ciudad prototípica capitalista, donde las diferencias sociales se plasman en una clara segregación espacial, se halla mediatizado en el caso de La Habana por su potente herencia colonial y por los desarrollos urbanísticos propios de la Revolución, más igualitarios y no sujetos al mercado del suelo. En ese sentido, Hardoy propone un ajuste del modelo de sectores de Hoyt al caso de las ciudades de América latina⁹, según el cual, el anillo central, que constituye el centro de la ciudad, el área donde se concentra la representatividad institucional, el comercio y los negocios y el punto donde confluyen todos los medios de transporte coincide con el núcleo colonial.

⁹ HARDOY, J.E., *La urbanización en América Latina*, Buenos Aires, Ed. del Instituto, 1970, pp. 131-148

Según Hoyt, un segundo anillo concéntrico está formado por una zona de usos mixtos residencial, comercio y algunos talleres, pero predomina el uso residencial, con altas densidades alojadas en edificios en deterioro. Es un espacio en decadencia en fase de sustitución por el crecimiento del centro, que Hardoy identifica con la primera etapa republicana y que, en el caso de La Habana, por la tardía independencia de Cuba, se puede también referenciar con la última fase colonial. Desde ese espacio denso donde predomina la mezcla, Hoyt propone desarrollos en sectores de círculo a lo largo de los principales ejes de comunicación para explicar los crecimientos habidos a partir de usos específicos del suelo. En La Habana, los sectores de los corredores de Cotorro y Boyeros comenzaron a forjarse desde finales del siglo XIX sobre la base de áreas para industrias ligeras, con viviendas obreras y algunos ejes de comercio detallista de carácter ordinario. También puede observarse un pequeño sector con esas características desde Regla hacia Guanabacoa. Para Hardoy se trataría de una zonificación radial debida a las primeras fases de desarrollo industrial de las ciudades de América latina.

Fruto del crecimiento diferenciado de la fase Republicana es la herencia de los tres ejes de residencias para obreros –entre los ejes industriales–, para clases medias junto a las clases altas–, y para las clases altas a lo largo del frente marítimo. Acabada la segregación social con la Revolución, el Plan de 1997 reconoce no obstante esa estructura y propone la especialización turística y en viviendas de alto estándar del litoral de la ciudad. Por último, el esquema interpretativo queda completado con los desarrollos revolucionarios que tendieron a completar los intersticios entre los sectores radiales, introduciendo nuevos repartos y, también, nuevas zonas de producción.

En concreto, el Plan propone compactar la forma urbana y dar continuidad a las partes urbanizadas y mantener la dirección de crecimiento sobre el eje Este-Oeste, conforme con las servidumbres de la cuenca hidrogeológica de Vento y del propio aeropuerto. No obstante, se establecen tres grandes zonas: el centro, la zona intermedia y la periferia, como ámbitos diferenciados de actuación, al tiempo que se mantiene la viabilidad de los ejes expansivos a través de los corredores Oeste, Cotorro, Boyeros y Este. El plan propone reactivar las inversiones en el centro para recuperar, por un lado, sus funciones económicas vinculadas al sector terciario y, por otro lado, rehabilitar el extenso parque de viviendas y facilitar su ocupación por nuevas familias; de ese modo se asegura el mantenimiento del patrimonio y se vincula al emergente sector servicios.

De igual manera, se plantea la mejora de las infraestructuras y viviendas existentes en la zona intermedia, para fomentar su ocupación humana, proceso seguido de la ocupación de los espacios vacíos en esa zona intermedia mediante la construcción de nuevos grupos de viviendas. Objetivo básico es mantener la población en ese ámbito y, al tiempo, crear empleos en la zona para que se minimicen los desplazamientos actuales hacia el centro y hacia las áreas de producción. Finalmente, se pretende limitar los crecimientos en la periferia para potenciar el modelo de ciudad compacta, considerando que esas zonas externas deben contar con algunas nuevas centralidades para evitar su dependencia del centro histórico.

En síntesis, el nuevo plan apuesta por equilibrar el territorio urbano para evitar las migraciones internas cotidianas entre las diferentes partes funcionales de la ciudad. De ese modo se fomenta la función residencial en el centro, donde prevalece el uso terciario, y se propone la creación de más equipamientos y servicios en los grandes repartos periféricos, con el objetivo de diseñar ámbitos comunitarios bien servidos y de escala peatonal. Con ese empeño, se plantea la creación de empleos radicados en la escala de

barrio y, en general, mejorar la imagen urbana de cada ámbito, para crear entornos cargados de valor simbólico además de funcional: se opta por recuperar el significado de lugar. La idea de ciudad compacta va ligada al fomento del transporte colectivo, articulado mediante líneas de ómnibus, aunque se prevén nuevas opciones propias de ciudades compactas, como el tranvía y el metro.

EL TURISMO COMO MOTOR DE LAS TRANSFORMACIONES

El planeamiento estratégico pone de manifiesto la enorme potencialidad de la ciudad para desarrollar la actividad turística en todas sus facetas: desde el turismo de congreso y cultural hasta el de sol y playa. Se revaloriza así una actividad antes estigmatizada, si bien bajo estricto control estatal para *“lograr que la actividad turística se inserte armónicamente en la estructura urbana, desarrollando las potencialidades del territorio que puedan generar opciones de atracción turística, en plena concordancia con la preservación de los valores patrimoniales, medio ambientales y sociales”*.

El nuevo punto de vista pone freno al límite tradicional de las inversiones en La Habana en beneficio de otras ciudades del País, circunstancia posible, entre otros aspectos, por la política de descentralización de las decisiones de planeamiento. Se entiende ahora que potenciar el escenario turístico de La Habana redundará en beneficio del conjunto de la sociedad cubana y, por consiguiente, se elabora todo un catálogo de potencialidades vinculadas al patrimonio construido, pero también al patrimonio cultural, al clima y a las costas.

Concebido el turismo como “sector priorizado” de la economía cubana, el nuevo plan propone revitalizar el binomio ciudad-mar. Se retoman así las estrategias de mediados del siglo XX encaminadas a la creación de productos turísticos, ajustados a la demanda internacional, poniendo al día viejas infraestructuras y equipamientos y creando otros nuevos. El nuevo plan propone la activación inmediata de Marina Hemingway, Montebarrero, Vedado, Centro Habana, La Habana Vieja, Cojímar y las Playas del Este. Pero también la puesta en el mercado turístico de otros escenarios de considerable atractivo y valoración, como Santa María del Rosario, Regla, Guanabacoa, Loma de Chaple, Loma del Burro, Capdevila, Parque Río Cristal, Ermita de Monserrate, Parque del Morro, la Cabaña y Casablanca. La mejora de esos espacios y su equipamiento específico permitirá, no sólo complementar la oferta turística, sino también su puesta al servicio del disfrute de la ciudadanía en general.

El turismo ha de ser el patrón de los cambios físicos operados en la imagen urbana, los ingresos generados por esa actividad deben ser los que permitan la recuperación del patrimonio edificado, en un proceso de retroalimentación, según el cual, la mejora del escenario redundará en la potenciación del atractivo turístico del mismo. Al tiempo que contribuye a fijar población en el centro, el turismo debe ser el motor de creación de nuevos empleos, complementado por el desarrollo de un emergente subsector de negocios vinculados a las inversiones extranjeras. La cualificación del escenario físico, que exige inversiones en infraestructuras, será posible por la captación de esos nuevos recursos. En ese sentido, los previsibles impactos medioambientales derivados de los desarrollos turísticos parecen contrarrestarse por las mejoras en la depuración de las aguas y, sobre todo, por la sustitución como fuente de empleo y riqueza de otras actividades más contaminantes. De ese modo, el turismo se convierte en recurso estratégico para la recupe-

ración del patrimonio, para la rehabilitación de viviendas, para la creación de empleos, para la mejora de las infraestructuras técnicas y para la mejora general de la calidad de vida en La Habana.

Pero una elevada dependencia del turismo puede acarrear los mismos problemas derivados de la pasada monoespecialización azucarera, tanto más en un sector inmerso en un sistema global, altamente dependiente de decisiones ajenas. De ahí la importancia de las propuestas complementarias del plan, encaminadas a la renovación de la planta industrial y al fomento de nuevas actividades manufactureras y talleres diversificados, aprovechando los suelos ya equipados para tales actividades.

LAS TRANSFORMACIONES CONSEGUIDAS CON EL PRIMER PLAN ESTRATÉGICO

Desde el punto de vista económico, la introducción paulatina de una serie de medidas para reestructurar el aparato económico se plasmaron en un redimensionamiento de las empresas –más pequeñas y más ágiles–, en una reorientación de las mismas –hacia la nueva demanda generada por el turismo y los servicios–, y en una mayor eficacia en la gestión de pequeñas unidades con objetivos más específicos. Modificaciones en las políticas de empleo y salariales incentivaron la eficacia de los trabajadores y, de manera consecuente se hizo necesaria la promulgación de una Ley Tributaria que permitió un mayor equilibrio en las finanzas internas. Aspectos que contribuyeron a dinamizar la economía del País en su conjunto y, en concreto, del territorio habanero.

En concreto, el nuevo marco legal permitió la llegada de inversiones extranjeras en ramas estratégicas de la nueva economía cubana, que en su mayor parte han acabado radicadas en La Habana, donde en la actualidad existen 606 empresas y asociaciones mercantiles de capital mixto, 288 operadores en las zonas francas de la capital –puerto y aeropuerto– y 11 representaciones de bancos e instituciones financieras procedentes del extranjero.

Como va dicho, el turismo ha sido el motor desencadenante de los cambios. En el último lustro del siglo XX se recaudaron más de 1.500 millones de dólares por ese concepto, de los cuales aproximadamente la mitad se gestaron en La Habana. Sin embargo, los cambios en la economía mundial experimentados en los primeros años del nuevo siglo han acabado por repercutir en la economía cubana, de la mano de su impacto negativo en la industria del turismo cultural, que para mantener su competitividad procura ahora crecer más en su vertiente cualitativa que en la cuantitativa, y en la complementación del turismo de cultura con el de sol y playa, lo que exige la puesta en valor de nuevos espacios naturales de La Habana.

Desde el punto de vista social, los avances en las condiciones económicas han repercutido en la recuperación del patrimonio edilicio, sobre todo en caserío que forma parte del escenario del la industria turística. Sin embargo, sus efectos son más discretos –y a veces no han llegado– en el resto del parque edilicio de la capital, donde subsisten los problemas, tanto en las viviendas, como en las infraestructuras, en los equipamientos y en los servicios.

Pese a ello, la captación de recursos ha permitido mejorar las condiciones generales de habitabilidad en la ciudad mediante el desarrollo de programas sociales básicos, como son las nuevas dotaciones educacionales, sanitarias, culturales y recreativas; se han mejorado también la seguridad ciudadana y el abastecimiento de alimentos.

EL NUEVO ESCENARIO DE FUTURO

Plenamente inserto en el paradigma posmoderno y en la metodología estratégica, el segundo *Plan Estratégico de Desarrollo Económico y Social de la Capital 2001-2003*, propone como “misión” los objetivos estándares de todo plan estratégico, concretados en las cuatro palabras clave de eficacia, competitividad, habitabilidad y sostenibilidad:

“Eleva la calidad de la gestión del Gobierno de la ciudad en las actividades económicas y administrativas, para alcanzar mayor capacidad financiera, eficacia y eficiencia en el uso de los recursos disponibles y potenciar la economía de la ciudad. Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, recuperar el patrimonio edificado, incrementar la calidad ambiental y de los servicios urbanos. Favorecer una mayor participación ciudadana en las decisiones y fortalecimiento de las estructuras de gobierno locales. Promover la proyección nacional e internacional de La Habana en la esfera cultural, deportiva y científica, entre otras”¹⁰.

Con todo, pese al obvio carácter generalista, merece especial atención la mención explícita a la participación ciudadana en las decisiones de ordenación urbanística y la necesidad de fortalecer las estructuras de los gobiernos locales hasta el momento totalmente subordinadas a las directrices estatales o, como mínimo, de otras instancias supra-locales. Es preciso señalar que el área metropolitana de La Habana, definida legalmente como la provincia Ciudad Habana, está constituida por quince municipios¹¹. Se desarrollaba así el empeño, ya sentido en planes anteriores, de ajustar el plan con la realidad local, con las demandas concretas de unos ciudadanos específicos, con las características físicas del entorno singular y con las posibilidades reales de gestión y desarrollo de unas propuestas necesariamente más cercanas: descentralización y participación ciudadana como nuevos paradigmas.

En la “visión” del escenario futuro se identifican como las dos principales fortalezas de la ciudad “su valioso patrimonio edificado y natural” –claras alusiones al turismo cultural y de sol y playa–, y su capital humano, plasmado en una “rica y diversa identidad cultural”, insistiendo en el potencial de la cultura local como nuevo argumento de desarrollo sostenible, que se concreta en la exportación de conocimiento –técnicos y artistas– y en el mayor desarrollo del turismo cultural.

a) Escenarios probables

En el ejercicio de prospectiva, se recoge como, en un futuro inmediato, no cambiarán sustancialmente las condiciones del contexto general. Se indica la importancia del bloqueo estadounidense pero, al tiempo, se señala como seguirán llegando las inversiones procedentes de otros países, siempre que se mantenga la línea de eficacia en la ges-

¹⁰ Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital, *Plan Estratégico de Desarrollo Económico y Social de la Capital 2001-2003*, s/p.

¹¹ Alrededor de la ciudad de La Habana se organizó la provincia de Ciudad de La Habana, integrada por quince municipios: Habana Vieja, Centro Habana, Regla, Plaza de la Revolución, Cerro, Diez de Octubre, San Miguel del Padrón, Playa, Marianao, La Lisa, Boyeros, Arroyo Naranjo, Cotorro, La Habana del Este y Guanabacoa.

tión y flexibilización en las decisiones burocráticas, obligadas a ser más competitivas en un contexto mundial muy competitivo y cambiante.

De igual modo, se sigue apostando por el turismo como sector clave del desarrollo inmediato del País y, en concreto, de La Habana, por lo que se espera que se mantengan los desarrollos territoriales vinculados al centro histórico y al litoral, como ámbitos más beneficiados, mientras que el resto del territorio de la ciudad seguirá recibiendo de forma más diluida las ventajas del desarrollo turístico —empleo, programas sociales, infraestructuras—. Por ello, se señala como tema crítico la dificultad para superar las carencias de la ciudad de forma integral, aunque se manifiesten avances en aspectos sociales concretos y en el nivel de vida de los ciudadanos.

b) *Los objetivos estratégicos*

El papel del territorio en el desarrollo económico. En la secuencia de objetivos estratégicos se antepone el de potenciar la economía y las finanzas urbanas, entendiendo que ésta ha de ser propuesta sinérgica con evidentes repercusiones en los demás objetivos. Como primera medida se propone armonizar el *Plan de Ordenamiento Territorial* con el *Plan de Economía* y con los programas de inversiones en curso en la ciudad. Se insiste así en considerar el territorio como un recurso estratégico, cuyo conocimiento permitirá, no sólo hacer más competitiva la economía, sino también hacerla más sostenible. La medida se fundamenta en el criterio ya señalado de acercar los planes económicos a la realidad concreta del territorio, ajustándolos a sus singularidades. Señalando la inconsistencia de que la planificación económica vaya desligada de la planificación territorial.

Otros objetivos sustanciales en esta línea se centran en la mejora de la eficacia de las empresas sobre la base de desarrollo de programas de I+D+i y de la cualificación de la mano de obra, en paralelo con incentivos laborales y desarrollo de puestos de trabajo ajustados a las nuevas demandas de una ciudad muy volcada hacia el turismo: “programa para el ordenamiento del trabajo por cuenta propia”.

La “gobernanza” y la gobernabilidad local. Todo plan estratégico hace hincapié en la necesidad de mejorar la capacidad de gestión de los responsables. Tal medida se inserta en la línea de pensamiento ya consolidada en La Habana para descentralizar las decisiones de gobierno y las estrategias de planeamiento. De hecho, se trata de una necesidad vivamente sentida por los gobiernos locales y, en concreto, en el caso de la aglomeración urbana definida por la provincia Ciudad Habana, aspecto especialmente reivindicado por los gobiernos de los quince municipios que la componen, muchos de los cuales cuentan con necesidades específicas no atendidas por los planes provinciales, más centrados en cuestiones estratégicas como las vinculadas con la mejora de la oferta turística.

Para lograr este objetivo, se propone profundizar en experiencias de participación de la población y de los gobiernos municipales en la gestión de los procesos territoriales. Tales medidas exigen modificaciones sustanciales en el contexto institucional y legal, que se han ido dando de forma paulatina, bien que con limitaciones operativas. En ese sentido, se han desarrollado unos muy interesantes *Talleres de Transformación Integral del Barrio*, desde donde se deben elevar las quejas y sugerencias a los *Consejos*

Populares y a las *Comisiones permanentes de Trabajo*, como secuencia de trabajo para conocer la realidad en la microescala de barrio y hacer más operativas las decisiones en la escala municipal. A su vez, tales talleres cumplen el objetivo de informar a los vecinos de las reglamentaciones urbanísticas y de hacerles partícipes de las estrategias generales del municipio, con el fin de mejorar la disciplina urbanística y el acatamiento de las normas, en una necesaria tarea de concienciación ciudadana hacia la salvaguarda de los valores del patrimonio construido (se trata de aspecto fundamental en el plan, recogido en la *línea estratégica n° 7*).

El empleo de nuevas técnicas de gestión urbanística. La difusión –divulgación– de las reglamentaciones urbanísticas ha sido acompañada de la incorporación de nuevas técnicas de gestión, documentación, catastro y planificación que permitan una visión completa y general de cada municipio. El conocimiento más preciso de la realidad ha permitido el desarrollo de diversos Planes Parciales y de Estudios de Detalle para barrios y áreas concretas de la aglomeración, gestionados de forma independiente pero coordinada con el Plan General.

Promover la proyección nacional e internacional de La Habana. Objetivo sustancial de todo plan estratégico es el de mejorar el rango de la ciudad en cuestión y el de situarla en la mejor posición posible en el sistema urbano de referencia. En el caso de La Habana, se pretende por un lado reforzar su situación de privilegio en el contexto del País y, por otro lado, mejorar su situación en el sistema urbano de referencia entre los países de la región del Caribe. Los objetivos específicos abundan en la idea fuerza de reafirmar La Habana como destino turístico mundial, mejorando su imagen urbana y desarrollando la oferta turística complementaria para potenciar el turismo de congresos y de eventos internacionales.

Líneas estratégicas vinculadas son la voluntad de mejorar la calidad higiénico-sanitaria ambiental, con proyectos como el de la recuperación ambiental de la bahía y todos los referidos al ciclo del agua. En igual sentido apuntan la mejora de la calidad del sistema comercial, de los servicios en general y de la gastronomía en particular; así como la insistencia en mejorar las infraestructuras y los equipamientos del sistema de transporte urbano.

c) Las sinergias derivadas

Si la mayor parte de las estrategias tienen por objetivos específicos la mejora de la imagen y de los servicios de La Habana orientados hacia el turismo, las mismas estrategias tienen por objetivos explícitos y a veces implícitos, la atención de las demandas ciudadanas. La mejora de las infraestructuras y equipamientos, la recuperación del patrimonio edificado, las mejoras generales en la higiene y en el medioambiente sin duda acabarán repercutiendo en el común de la ciudadanía, beneficiaria además de otras estrategias específicas, tales como las encaminadas a mejorar los niveles de educación, los servicios higiénicos, de salud, culturales, deportivos y de transporte urbano. La mejora de la cohesión social, bajo el prisma ideológico del País, subyace en todas las líneas estratégicas, que tienen por objetivo último el de mejorar la eficacia, en línea con las palabras claves del planeamiento estratégico: habitabilidad, sostenibilidad y competitividad.

d) *Los proyectos motores*

Si los planes estratégicos aplicados al ámbito urbano exigen una serie de proyectos concretos que permitan a los ciudadanos ver plasmada la eficacia del plan, en La Habana se han considerado nueve proyectos concretos, que deben desarrollar las sinergias oportunas para beneficiar a la estrategia general de la ciudad. Los proyectos son el Plan Maestro del Centro Histórico de La Habana Vieja, el Plan de Rehabilitación Integral del Malecón desde Prado hasta Belascoaín, el Parque Metropolitano de La Habana, la Rehabilitación Integral de Centro Habana, la Rehabilitación del Barrio Chino, el Nuevo Centro Ciudad y Parque Ecológico de Monte Barreto, el Complejo Cultural del Museo Nacional, la reanimación de los ejes comerciales tradicionales (Galiano, San Rafael, Neptuno, Belascoaín, Reina, Monte y Diez de Octubre) y la construcción del Distrito 11 en Alamar.

e) *Los programas de referencia*

Si bien todas las estrategias deberán ser desarrolladas mediante programas de trabajo, la existencia de una serie de programas en activo, bien que de forma descoordinado, han dado la oportunidad al nuevo plan estratégico de insertarlos conforme con la obligada visión general y sistémica que impone el método de planificación estratégica de ciudades. Se trata de programas fundamentados en la mejora de la habitabilidad y de la cohesión social de La Habana, que intervienen en el medioambiente, en la cultura, en la salud y en el abasto alimenticio: reparación del Malecón, saneamiento de la bahía, saneamiento de la cuenca del Río Almendares, arborización de la ciudad, reanimación urbanística de la ciudad, mejoras urbanísticas en treinta y tres zonas, desarrollo de la agricultura urbana, programas educativos para la divulgación de la cultura y el conocimiento, y programas de trabajo social para la integración.

BIBLIOGRAFÍA

- ALFONSO PÉREZ, A., GARCÍA PADRÓN, A., "Lo esencial en el nuevo Esquema de la Ciudad de La Habana", *Planificación física-Cuba*, nº 1, 2001, pp. 68-78.
- BARONI BASSONI, S., *Hacia una cultura del territorio*, Centro Regionale de Intervento per la Cooperazione y Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital, Ciudad de La Habana, 2003, 143 pp. BCC, "La economía cubana en el período especial 1990-2000" Banco Central de Cuba, Ciudad de La Habana, 2001
- BRISMAT DELGADO, N.M., "Integración patrimonio-turismo en el centro histórico de la Ciudad de La Habana: retos y utopías", *Ciudad y cambio social en los 90*, Universidad de La Habana, 2000, pp. 54-67.
- CASTELL, M., *Las cuestión urbana*, México D.F., S. XXI, 1974, 517 pp.
- CUERVO MASONÉ, H. y otros, "40 años de la planificación física en Cuba", *Planificación física, Cuba. Revista de ordenamiento territorial y urbanismo*, nº 1, 2001, La Habana, Instituto de Planificación Física, pp. 3-11
- DÁVALOS DOMÍNGUEZ, R. (compilador), *Ciudad y cambio social en los 90*, Universidad de La Habana, 2000, 212 pp.

- DIRECCIÓN PROVINCIAL DE PLANIFICACIÓN FÍSICA, CIUDAD DE LA HABANA, *Esquema de desarrollo de la ciudad*, D.P.P.F.A. de La Habana. Primera etapa. Juego de mapas, La Habana, 1991, inédito.
- DIRECCIÓN PROVINCIAL DE PLANIFICACIÓN FÍSICA, CIUDAD DE LA HABANA, *Esquema del Plan Director del año 2010. Ciudad de La Habana*, D.P.P.F.A. La Habana. 1990, 144 pp.
- DIRECCIÓN PROVINCIAL DE PLANIFICACIÓN FÍSICA, CIUDAD DE LA HABANA, *Plan Director de la Ciudad de La Habana*, D.P.P.F.A., La Habana, 1980, inédito.
- DIRECCIÓN PROVINCIAL DE PLANIFICACIÓN FÍSICA, CIUDAD DE LA HABANA, *Esquema de Ordenamiento Territorial Ciudad de La Habana. Documento síntesis 2000*, D.P.P.F.A. de La Habana, 2000, 41 pp.
- FERNÁNDEZ GÜELL, J.M., *Planificación estratégica de ciudades*, Barcelona, G. Gili, 1997, 240 pp.
- FERNÁNDEZ NÚÑEZ, J.M., *Plan Director Ciudad de La Habana*, Dirección de Planificación Física, Poder Popular Ciudad de La Habana, Instituto Cubano de Geodesia y Cartografía, 1984, desplegable.
- GONZALEZ, M., *Sobre los planos, esquemas y planes directores de la Ciudad de La Habana*, Grupo para el Desarrollo Integral de la Ciudad, 1998, 30 pp.
- GRUPO PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA CAPITAL, *Plan Estratégico de Desarrollo Económico y Social de la Capital 2001-2003*, s/p.
- HARDOY, J.E., *La urbanización en América Latina*, Buenos Aires, Ed. del Instituto, 1970, pp. 131-148
- JACOBS, J., *Las ciudades y la riqueza de las naciones*, Barcelona, Ariel, 1984 (ed. 1986), 263 pp.
- LEFEBVRE, H., *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Península, 1969, 169 pp.
- PAZ BARADA, F., LOZANO MEDINA, A., *Al rescate de la Bahía de La Habana. Información para la acción*, GTE, Bahía Habana, La Habana, 2005, 44 pp.
- PONCE DE LEÓN, E. "El Sistema de la Planificación Física en Cuba", en *Agricultura y Ciudad: Una Clave para la Sustentabilidad*, Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre. La Habana, 2001
- PONS GARCÍA, R.C., *Cuba como destino turístico de "Sol y playa". Imagen y posicionamiento*, València, Universitat de València, Departamento de Dirección de Empresas, 2000, 463 pp.
- REY R, G., *La Habana y la crisis urbana, desafíos y soluciones*, Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital, La Habana, 1991, <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu/bp095.html>
- REY, G., PÉREZ. M., FERNÁNDEZ MIQUEL, M., *Ideas avanzadas para un desarrollo urbano sostenible y participativo en La Habana (Cuba)*, Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital, La Habana, 1996, <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu/bp095.html>