

Instituto de Planificación Física

Dirección General de
Ordenamiento Territorial y Urbanismo

GUÍA METODOLÓGICA GENERAL

Plan general de Ordenamiento Territorial y Urbanismo

Autor principal: Arq. Miguel Padrón Lotti

Autores: Arq. Silvia Rodríguez Rodríguez
Dr. Ing. Joaquín Paumier Quiñones
Msc. Lic. Armando Muñiz Gonzalez
Arq. Mailyn Castro Premier
Arq. Gabriel Caparó Salgado
Dr. Lic. Carlos García Pleyán
Arq. Ada Guzón Camporedondo
Arq. Enrique Hernández Hernández

Colaboradores: Arq. Jorge Luis García
Lic. Lizeth Silva
Arq. Roberto Mecías
Arq. Fausto Martínez
Tec. Rafael Restivo

Fecha: Octubre del 2000

Revisión técnica Msc. Arq. Ibis María Menéndez-Cuesta González
para la edición:

Fecha: Septiembre del 2013

ÍNDICE

	Página
1. INTRODUCCIÓN	1
1.1.Necesidad del Ordenamiento Territorial y el Urbanismo	1
1.2.El debate internacional sobre el planeamiento	4
Tendencias en el planeamiento	9
Planeamiento y sostenibilidad	12
1.3.Los resultados del Ordenamiento Territorial y el	
Urbanismo en Cuba	14
1.4.Definiciones	20
2. OBJETIVOS , CONTENIDOS Y ALCANCES	25
2.1.Fines y requisitos de desempeño	25
Requisitos de desempeño	29
2.2.Objetivos y alcances generales	33
Alcance del Plan	39
2.3.Objetivos y contenido por temas de resultados claves	44
Ejes de integración	44
Temas	48
▪ CLASIFICACIÓN Y CALIFICACIÓN DEL SUELO	48
▪ MEDIO AMBIENTE	51
▪ DESASTRES NATURALES Y TECNOLÓGICOS	55
▪ SISTEMA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS	58
▪ PRODUCCIÓN	61
▪ AGUA Y SANEAMIENTO	65
▪ TRANSPORTE Y SU INFRAESTRUCTURA	68
▪ INFRAESTRUCTURAS	71
▪ TURISMO	73
▪ HÁBITAT	77
▪ SISTEMA DE CENTROS	81
▪ ESPACIOS PÚBLICOS Y ÁREAS VERDES	85
2.4.Resultados básicos del Plan	89

2.5. Condicionantes y retos	92
3. PROCEDIMIENTO	94
3.1. Procedimiento general	94
3.2. Preparación de la elaboración del Plan	96
3.3. Fase de análisis retrospectivo y de la situación actual	99
3.4. Fase de avance del Plan	104
3.5. Fase de formulación de las Determinaciones del Plan	110
Objetivos y programa de acciones	111
Regulaciones	113
Catálogo de edificaciones y espacios protegidos	114
EXPRESIÓN FINAL DEL PLAN	115
3.6. Instrumentos de gestión, seguimiento, evaluación, control e información	117
Evaluación inicial de la elaboración del Plan	119
3.7. Sistema de indicadores del Plan General de Ordenamiento Territorial y el Urbanismo	122
3.8. Proceso de participación institucional	126
3.9. Proceso de aprobación	133
3.10. Resumen de recomendaciones básicas para la elaboración del Plan	135
4. BIBLIOGRAFÍA	

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Necesidad del ordenamiento territorial y el urbanismo

El suelo, como recurso finito, es objeto de demandas competitivas, en ocasiones contradictorias, entre los diferentes actores (individuos y organizaciones) que integran la sociedad, motivados por fines económicos o sociales.

Es así que el territorio es el soporte de todas las actividades humanas, que debe ser objeto de gobierno por cuanto es motivo de conflictos (entre otras causas por la escasez de suelo, por la competencia de distintos usos sobre un mismo espacio, por su sobreexplotación, por pugnas entre el uso público y privado del suelo, por las históricas contradicciones ciudad-campo).

Es evidente que el uso del suelo en determinado lugar repercute en costos o beneficios: sociales, culturales, ambientales, económicos; para otros actores en otros lugares, y para la sociedad en su conjunto.

En un contexto social débilmente controlado, los propietarios y usuarios tienen escasos incentivos y pocas restricciones para tener en cuenta los costos y beneficios que ellos les imponen a otros, con determinadas localizaciones de actividades y acciones transformadoras del medio natural y del construido.

Es así que, históricamente, en todas las culturas, las autoridades han percibido la necesidad de regular el uso del suelo en el interés de toda la comunidad o de sus grupos dominantes y, en la medida en que los problemas territoriales y urbanos se han hecho más complejos, y su conocimiento más preciso, se han desarrollado diferentes instrumentos de ordenamiento territorial y urbanismo que los ciudadanos han aceptado seguir y respetar, como un compromiso social y jurídico.

Esta problemática está asociada al uso de los limitados recursos disponibles para satisfacer las crecientes necesidades sociales, culturales, económicas y ambientales de cada nación o comunidad, en un contexto o soporte físico-espacial que contribuya a su desarrollo sostenible. De ahí la pertinencia de que en cada momento histórico sea necesario considerar la eficacia, eficiencia y efectividad con las que se utilizan los recursos destinados a la estructuración físico-espacial de la sociedad y a su expresión morfológica.

En el pasado, la percepción del contexto físico-espacial diferenciaba de manera esquemática y hasta contrapuesta, los ámbitos rural y urbano, pero ya se ha hecho evidente que la sociedad interactúa de manera intensa en toda la superficie geográfica de cada nación y a escala global, desarrollando relaciones de todo tipo, con significativas implicaciones físico espaciales.

Es por ello que, aunque por razones prácticas se han distinguido las escalas del ordenamiento territorial y el urbanismo, debe reconocerse como premisa que los problemas que hoy se abordan en estas disciplinas están tan interrelacionados que resulta riesgoso asumir un enfoque urbano-rural compartimentado en el espacio y limitado en el tiempo, sin tener en cuenta la naturaleza del problema a solucionar y los vínculos sistémicos entre éstos y otros procesos.

El ordenamiento territorial y el urbanismo se plantean el incremento de la utilidad de sus instrumentos para crear valores y ámbitos físico-espaciales relevantes para la construcción de la nueva sociedad; conducir eficientemente los cambios que se requieren en ese campo, en coordinación con otros procesos de gestión; y solucionar los conflictos que se vayan presentando.

Este es un reto imponente porque implica numerosos y sensibles aspectos: percepciones, sentimientos y valores; estructuras territoriales y urbanas complejas; la integración de ciencia, técnica, arte y ética; las relaciones del individuo con su

comunidad local y con toda la sociedad; la mejora del medio ambiente y del asentamiento humano en su conjunto, y la obtención y administración de los recursos necesarios para estos fines.

5 PREGUNTAS CLAVES QUE DEBEN RESPONDER EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL URBANISMO

¿QUÉ HAY QUE LOCALIZAR?

Necesidades económicas y sociales
Requerimientos ambientales

¿CUÁNTO HAY QUE LOCALIZAR?

Dimensiones: áreas, longitudes, volúmenes
Capacidades
Densidades

¿CUÁNDO SE DEBE LOCALIZAR?

Prioridades
Etapas
Secuencias críticas y condicionantes
Integralidad

¿DÓNDE SE DEBE LOCALIZAR?

Clasificación del suelo: no urbanizable, urbanizable y urbanizado
Calificación del suelo: destinos, usos, intensidades
Estructura físico-espacial: infraestructuras técnicas
Protección de los recursos naturales

¿CÓMO HAY QUE LOCALIZARLO?

Condiciones ambientales

Morfologías: tipologías territoriales, urbanísticas y arquitectónicas

Paisajes rural y urbano

Significación e identidad culturales

1.2. El debate internacional sobre el planeamiento

I

En muchos países capitalistas, la absolutización del mercado en beneficio de unos pocos ha estructurado el territorio y los asentamientos humanos con una lógica de gestión que fomenta los desequilibrios y la segregación espacial, según los recursos a los que cada cual tiene acceso. Se entroniza la exclusión, la inequidad y la marginación sociales.

Estos problemas están asociados a la poca efectividad de la planificación o a su desempeño funcional al sistema capitalista. Esta ha perdido en gran medida su capacidad para influir sobre la evolución positiva de los asentamientos humanos. Es así que el contexto político marca la planificación posible, orientándola o limitándola en sus finalidades.

En los años 90, la política neoliberal se volvió hacia el concepto de “facilitar” para proveer el soporte teórico del nuevo marco de política territorial y urbana. Así, el estado debía retirarse de la producción directa de bienes y servicios y, en su lugar, debía facilitar al sector privado, a los productores formales e informales y a los grupos y organizaciones populares, el suministro de suelo, vivienda y servicios, y limitarse a sí mismo a la coordinación y regulación.

Algunos observadores argumentan que las políticas actuales y los estilos de planeamiento hacen poco para solucionar, y pueden incluso intensificar los problemas asociados con el crecimiento periférico irregular en las ciudades y el deterioro de sus zonas interiores.

Se argumenta que este modelo es insuficiente, injusto y finalmente insostenible. El planeamiento de las ciudades y del territorio debería consistir en el establecimiento de metas y estándares para el desarrollo y elaborar sus implicaciones para los usos del suelo existentes, la vivienda, la infraestructura, el desarrollo económico, y el uso de los recursos, entre otros aspectos claves. Estas metas y estándares deben dirigirse a racionalizar el carácter y el desarrollo de la forma urbana en línea con su capacidad de carga ambiental, eficiencia, criterios de minimización de costos, y metas sociales.

Se argumenta que la sostenibilidad sólo puede ser lograda con el concepto de una ciudad compacta y de una estrategia general de densificación del área construida que racionalice las estructuras territoriales y el uso del suelo.

Esto podría requerir el retorno a un planeamiento regulador y de desarrollo en un contexto de planes estructurales que diferencien las zonas en el territorio y en la ciudad, con diferentes niveles de consolidación. Usos del suelo y estándares de construcción y servicios diferenciados para cada zona específica serían imprescindibles para ese fin. Un planeamiento de este tipo pudiera también incorporar estímulos del uso mixto del espacio y estar asociado a otras acciones de carácter económico y jurídico que lo hagan viable.

En ese sentido, está claro que un marco intervencionista, integrador y regulador de este tipo está muy distante de las políticas de facilitación actuales que hacen énfasis en la creación de condiciones más que en la imposición de restricciones.

Por lo tanto, la interrogante es cómo concertar e instrumentar una política para consolidar, renovar y densificar el área construida de las ciudades, más que la continua promoción de la expansión de su periferia, incluyendo el cuestionamiento básico también de la voluntad de los gobiernos neoliberales para suministrar suelo e infraestructura con un enfoque social.

Consecuentemente, el ambiente construido deberá recuperar su capacidad instrumental como soporte para el desarrollo de valores humanos y sociales, o acentuará su influencia negativa como causa adicional de patologías sociales, que limite aún más las posibilidades de mejoras colectivas.

II

El territorio, recurso escaso y no renovable, es consumido en proporciones y velocidades que no permiten, en muchos casos, una reacción social, institucionalizada, coherente y eficaz.

Si bien la acción directa, la gestión en todos sus perfiles, y la administración, se apoyan en la teoría de la planificación de acciones (aunque muchos actores no la conozcan), el Plan como herramienta es su materialización más acabada.

En tanto, se reconoce actualmente que el ordenamiento territorial debería estar íntimamente relacionado con el desarrollo integral de las naciones, regiones y asentamientos humanos. El mismo ha tomado como uno de los principales mecanismos de actuación a la planificación.

Sin embargo, el territorio y las ciudades se transforman básicamente a instancias de la gestión y administración cotidiana de los recursos y, por otra parte, el ámbito rural, indisolublemente ligado a los sistemas de asentamientos, ha sido usualmente dejado de lado en el momento de diseñar políticas de ordenamiento territorial.

El Plan como instrumento de ordenamiento físico-espacial tiene una corta vida, pero su efectividad se potencia si se asocia a un proceso de planeamiento continuo con un enfoque estratégico.

Las tendencias recientes en la elaboración de planes indican que éstos están asumiendo las siguientes características:

- Elaborar e implementar eficazmente políticas y estrategias de ordenamiento físico-espacial a partir de la identificación de problemas y potencialidades.
- Constituirse en una guía realista, incluyendo la identificación precisa de los recursos financieros, materiales, de las herramientas legales disponibles y de los mecanismos de gestión existentes que se requieren para su materialización.
- Ser flexibles y abiertos dando cabida a los cambios de “ciclos cortos” de la realidad territorial y urbana, y facilitando la diversidad de situaciones y problemas a atacar.
- Trazar imágenes-objetivo y proyectos de largo plazo donde la técnica de los escenarios aparece como herramienta sustantiva.
- Enmarcarse en una reflexión global y geoestratégica del territorio.
- Conformar un marco de referencia para asegurar el impulso económico en coherencia con el desarrollo físico-espacial.
- Encarar a la vez problemas estructurales y áreas críticas, sin desestimar las consecuencias de acciones puntuales que producen impactos globales.
- Concebir la lucha de los diferentes actores por el dominio y calificación del espacio, donde el Estado se constituye en garante del bien común y promotor del desarrollo integral.
- Desarrollar acciones con alta capacidad de impacto positivo.
- Incluir los estudios de impacto a las herramientas clásicas de prospección.
- Incorporar consecuentemente la dimensión temporal, de tal modo que cada intervención presente quede relativizada por su visión dentro del proceso histórico, y conduzca a una acción respetuosa y razonable sobre el territorio, aún modificado.
- Incorporar la precaución por la calidad del diseño urbano y rural como valor de mejoramiento ambiental y como factor de desarrollo.

Entre las limitaciones de mayor significación de los planes están:

- Insuficiente previsión de los costos de las operaciones.
- Débil participación ciudadana en las diversas fases del proceso de planificación.
- Carencias en los mecanismos de control del Plan, incluyendo el uso de los presupuestos anuales y la ausencia de evaluaciones periódicas de sus resultados.
- En reiteradas oportunidades se ha identificado que el fracaso de los planes es responsabilidad de una insuficiente o incorrecta gestión.

El ordenamiento territorial y el urbanismo enfrentan nuevos procesos complejos y veloces para los cuales las técnicas, las políticas y la sociedad deben instrumentar cauces de gestión eficaces. Es necesario identificar cuando un problema tiene su causa en el propio municipio o asentamiento, o cuando está asociado a políticas regionales y nacionales.

III

Asumiendo que el planeamiento debe desempeñar un significativo rol en la orientación de la gestión territorial y urbana, emerge como una cuestión fundamental la relación planeamiento-gestión. Se trata de lograr una visión y un compromiso compartido de lo que se quiere lograr, y que sus enfoques sean factibles en sus aspectos técnicos, financieros e institucionales. Todo ello significa que el Plan sea gestionable.

Para que los planes puedan influir en el desarrollo deben tener capacidad de dirección y capacidad de control. La dirección debe ser asumida como una función positiva que contribuya a ordenar y programar las actuaciones públicas y privadas y puede valerse de medios directos e indirectos, para orientar la localización de actividades y el uso del suelo, los aspectos estructurales y morfológicos prioritarios, coordinar responsabilidades y establecer bases para la decisión de inversiones, entre las que ejercen una fuerte influencia las referentes a las infraestructuras.

Por otra parte, en la mente de muchas personas la imagen negativa del planeamiento del ordenamiento territorial y urbano está en el control y los procesos de consumo de tiempo asociados con las solicitudes y apelaciones. El control es una parte necesaria de cualquier Plan que trata de restringir ciertos usos a ciertas áreas. Por definición, cualquier Plan que incluya limitaciones legalmente compulsivas sobre el uso del suelo está sujeto a la oposición de aquellos que sienten que su potencial de desarrollo está limitado. También significa que cualquier cambio en el plan deberá atravesar un proceso de acuerdos y cambios, lento en ocasiones. Algunos pudieran argumentar que ciertos controles sobre usos estratégicamente sensibles son esenciales, particularmente desde el punto de vista ambiental. El problema es que, a menudo, se planifica demasiado, con demasiado detalle, y demasiado temprano como etapa. Entonces, los cambios inevitables en el ambiente externo, comparados con las hipótesis elaboradas en el Plan, hacen que éste sea en gran medida inoperante y que se pierda la inversión en trabajo técnico detallado.

Tendencias en el planeamiento

Se pueden identificar tres procesos emergentes en los últimos años: críticas a la práctica del planeamiento estatal o legal, el enfoque estratégico y el planeamiento de acción.

El surgimiento de los planes legales se fundamentó en la complejidad y magnitud de las contradicciones que los procesos económicos y sociales generaron en las condiciones ambientales y la estructura físico-espacial de las ciudades, lo que demandaba la necesidad de ordenar las actuaciones, en particular las de las fuerzas del sector privado.

Posteriormente, la complejidad de elaboración, aprobación y modificación de los planes, contribuyeron a que éstos perdieran flexibilidad y capacidad de respuesta rápida para la creciente dinámica de cambio de los procesos territoriales y urbanos.

Aunque ha sido objeto de muchas críticas, el planeamiento legal tiene, entre otras, las siguientes fortalezas:

- Fortalece jurídicamente la protección de elementos críticos.
- Contribuye a orientar el desarrollo hacia fines colectivos, eliminando las decisiones basadas en el interés individual.
- Disponen de una fuerza de trabajo entrenada, que contribuye a su organización e implementación.

Se incluyen entre sus debilidades:

- Se asocia con un trabajo lento e inflexible.
- No logra, en muchas ocasiones, una adecuada coordinación entre sectores e instituciones.
- Se torna rápidamente obsoleto, por lo que algunas de sus determinaciones se hacen vulnerables.
- No es efectivo cuando el Gobierno es débil o no existe suficiente disciplina ante la legalidad.

El planeamiento de acción es el proceso participativo de desarrollo de un Plan de corto plazo relativo para el uso de recursos disponibles, responder a objetivos limitados y, regularmente, en un área definida.

Se le identifica, además, con las siguientes características:

- Orientado a la implementación.
- Ataca problemas específicos y legitimados por los implicados.
- Innovador y flexible.
- Los agentes implicados se lo deben apropiar.
- Constituye un proceso de aprendizaje.

Usualmente, el proceso del planeamiento de acción se vale de talleres o foros para propiciar la interacción de los implicados, los que se apoyan en especialistas que

aportan técnicas y elementos de gestión. Para su éxito es esencial la claridad que se tenga de las cuestiones a priorizar y los beneficios y resultados que se lograrán con el proceso participativo.

Entre sus problemas está la falta de respaldo jurídico y que sea un peligro potencial por constituir una decisión ad hoc, fuera de todo contexto de política, a menos que esté vinculado a un plan legal.

El planeamiento estratégico es el planeamiento de acción concebido a escala de toda la ciudad y su territorio de intercambio inmediato, con objetivos amplios de desarrollo. Su origen está asociado al enfoque estratégico de la gestión de negocios y el desarrollo de las organizaciones.

Como definición de trabajo se pudiera considerar que el planeamiento estratégico es el proceso participativo de desarrollo, a mediano plazo, para responder a objetivos estratégicos establecidos por los implicados claves en una ciudad, en un asentamiento urbano. Usualmente incorpora aspectos físicos, financieros e institucionales.

Entre sus características se identifican:

- Aporta una referencia para formular políticas.
- Focaliza estrategias y programas multisectoriales.
- Considera condiciones financieras y de capital.
- Establece prioridades estratégicas.
- Puede ser desarrollado de manera incremental o iterativa en la medida en que avanzan las capacidades del equipo de dirección.
- Focaliza el mediano plazo pero con un horizonte más amplio.

Para este enfoque es esencial el potencial de apoyo de los implicados claves, pero puede verse limitado si no logra articularse con los procesos formales y legales de toma de decisiones, particularmente con el Plan aprobado. Otro aspecto a considerar es la

tendencia de este enfoque a focalizar el objetivo de competitividad internacional de la ciudad sin incorporar el análisis de su nexo funcional con relación al país.

Planeamiento y sostenibilidad

Las interrelaciones entre las diferentes formas de planeamiento están asociadas a las funciones que cumpla cada uno, así como a la tipología y escala de los problemas a solucionar en cada territorio y ciudad. Si se pretende que los esfuerzos de planeamiento sean efectivos es importante que el desempeño requerido de los planes esté claro y que éstos estén conciliados con sus implicaciones jurídicas y las normas vigentes. Mientras el planeamiento de acción resulta más apropiado para los barrios y el corto plazo, el estratégico se dirige más a la ciudad como totalidad, con sus problemas a mediano plazo y sus organizaciones a escala de todo el organismo urbano. Paralelamente, muchos de los cambios que se acometen en diferentes países, con relación al planeamiento legal, están orientados a dotarlos de mayor flexibilidad y sentido estratégico sin poner en riesgo su rol regulador en las cuestiones estructurales consideradas esenciales para determinada ciudad y territorio, por sus claros impactos económicos, sociales y ambientales.

Más allá de la clasificación instrumental de estos tipos de planes lo más útil resulta el despliegue de novedosos y diversos enfoques que contribuyen a la efectividad y vigencia del planeamiento del ordenamiento territorial y el urbanismo.

En ese sentido, un enfoque integrador pudiera ser, justamente, el de concebir un planeamiento para la sostenibilidad cuyos requerimientos pudieran ser:

- Requiere de un mecanismo de planeamiento participativo que construya la comprensión y la cooperación entre los múltiples actores implicados que les concierne.

- Requiere que exista un mecanismo que permita la toma de decisiones estratégicas y que mire más allá del interés individual del corto plazo, hacia el bien común de las futuras generaciones.
- Requiere de un enfoque integrado para asegurar el uso eficiente de escasos recursos.
- Requiere respaldo legal y las bases institucionales para su cumplimiento.
- Requiere de un examen de largo plazo, al menos sobre el impacto de las acciones. En ciertos casos requiere de la posibilidad de informaciones profesionales altamente experimentadas, que contribuyan a evaluar los impactos.

Con un enfoque combinado, estos requerimientos ayudan a definir las características de desempeño que necesitamos que el planeamiento asuma, para alcanzar un desarrollo sostenible. Consecuentemente, esto supone la superación del enfoque tecnocrático predominante en muchos planes anteriores, para pasar a un nuevo tipo de Plan concebido también como un proceso político, social y económico.

Estas tendencias, en cuanto al enfoque del planeamiento urbano, también tienen significativas implicaciones para los propios planificadores y las organizaciones en cuanto al desarrollo de capacidades para:

- Conducir procesos participativos.
- Coordinar agencias gubernamentales entre ellas y con el sector privado.
- Desarrollar el adiestramiento continuo.
- Coordinar el trabajo en red, multi e interdisciplinario.
- Identificar objetivos y negociar.
- Conocer y dominar los procesos de gestión en sus contenidos financieros, jurídicos, administrativos, institucionales y tecnológicos.

Vías para influir en el Ordenamiento Territorial y el Urbanismo

- **Incentivos**
 - Financiamiento
 - Provisión de infraestructuras y servicios
 - Disponibilidad de suelo
- **Restricciones**
 - Prohibiciones y requisitos de localización e implantación
- **Mejoras de gestión**
 - Registro de la propiedad
 - Adiestramiento–capacitación
 - Eficiencia en procedimientos
 - Información estadística y catastral
 - Coordinación gubernamental e institucional

1.3. Los resultados del planeamiento del ordenamiento territorial y el urbanismo en Cuba

Los análisis y soluciones propuestas por la planificación física han representado un indudable aporte al ordenamiento del territorio cubano, tanto en el sentido de un ahorro en los gastos de inversión y funcionamiento como en la elevación del nivel y la calidad de vida de la población. Destacan entre esos aportes:

- La ordenación en el espacio de las transformaciones tecnológicas y organizativas del sector agropecuario y agroindustrial azucarero en el decenio de los 60 (en particular la compatibilización agroindustrial del plan azucarero) con la consiguiente reestructuración de las unidades estatales de producción agropecuaria.
- Los estudios de regionalización del país, que culminaron en 1976 con la pasada División Político Administrativa.
- La distribución territorial y macrolocalización de los programas inversionistas industriales, de servicios (sobre todo de educación y salud), vivienda, etc., de los Planes Quinquenales en los 70 y los 80, con el objetivo de mejorar el equilibrio territorial.

- La localización y trazado de numerosas obras infraestructurales (presas, carreteras, autopistas, líneas férreas, puertos, aeropuertos, líneas eléctricas, de comunicación, etc.) desarrolladas a lo largo de esos años.
- La estructuración, regulación y permanente monitoreo del sistema de asentamientos humanos, con énfasis en la franja de base asociada a la producción agropecuaria, la consolidación de las cabeceras provinciales y la contención de La Habana.
- La formulación de los Planes Directores de todas las ciudades cabeceras provinciales y municipales, con la consiguiente microlocalización en ellas de numerosas inversiones productivas, de servicios, infraestructurales y el planeamiento detallado de zonas complejas de vivienda, de zonas de centros de servicios, industriales y otras.
- Los estudios de análisis de los potenciales turísticos y a todas las escalas y los planes de ordenamiento territorial de polos y regiones turísticas.
- La labor de cooperación y asesoría a los Consejos Populares en apoyo a su gestión local.

El desarrollo conceptual y metodológico del sistema de la planificación física está estrechamente vinculado a la evolución de las concepciones globales sobre el sistema de dirección de la economía y la sociedad. En el análisis realizado en 1975, en el marco del I Congreso del PCC, se admitió que la conducción de la economía hasta ese momento había adolecido de errores de idealismo y que en ocasiones había desconocido la realidad de leyes económicas objetivas a las cuales hay que atenerse. En reacción a estas experiencias, se conformó un Sistema de Dirección y Planificación de la Economía (SDPE), basado en la práctica existente en los países socialistas, de carácter fuertemente centralizado, y estructurado alrededor de la planificación sectorial y ramal. Ello no iba a hacer fáciles las labores del planeamiento físico, que debía velar por la proporcionalidad territorial del desarrollo económico y social, así como por la integralidad territorial del proceso inversionista.

La opción de coordinar la formulación de los planes físicos a los económicos con el fin de asegurar un basamento inversionista a las transformaciones territoriales que se propusieran, hizo que en ese período se constituyera un sistema de planeamiento físico organizado alrededor de dos instrumentos fundamentales: los Esquemas de desarrollo a largo plazo (de ciudades, provincias, etcétera) relacionados con la Estrategia de desarrollo económico y social hasta el año 2000 -que las instancias económicas diseñarían a finales de los años 70- y los Planes Directores (de ciudades y municipios) asociados a los planes económicos quinquenales.

La formulación y las sucesivas actualizaciones quinquenales de más de 150 Esquemas y Planes Directores constituyeron un importante esfuerzo para hacer posible la coordinación entre el planeamiento y la toma de decisiones por parte de las autoridades locales. De las voluntaristas “imágenes finales” que constituían, al principio, las zonificaciones de los Esquemas a largo plazo, se pasó a centrar la atención de los estudios en una primera etapa quinquenal. El carácter del programa varió de ser un mero listado de necesidades y demandas urbanas, a dimensionarse de acuerdo con las inversiones previstas en el Plan quinquenal de la economía. De ser formulados tan solo en términos de una zonificación de uso de suelo, se ampliaron hasta constituir un conjunto de documentos que contenían proyectos técnicos, programas de inversiones, planes de medidas y regulaciones urbanísticas.

Sin embargo, a finales de la década de los 80 se fue haciendo evidente que estos documentos adolecían todavía de serias deficiencias. En primer lugar, al estar concebidos en íntima relación con los programas de inversiones económicas y sociales contenidas en el Plan Quinquenal, y debido al carácter extremadamente abierto de la economía del país y a los problemas existentes en su sistema de dirección, estos Planes eran a tal punto frágiles que era normal su reformulación anual, con lo que al poco tiempo dejaban casi sin valor las propuestas del Plan Director. En segundo lugar, fueron elaborados en las direcciones provinciales de planificación física, en consulta principalmente con las instancias administrativas de nivel provincial, con lo que el

Gobierno Municipal, que debía ser su principal usuario, quedó en cierto modo al margen de su formulación. En tercer lugar, contenían los análisis, criterios, valoraciones y propuestas de un grupo de técnicos y especialistas que no habían consultado a la población de la comunidad en la que iba a aplicarse el Plan.

Así pues, hasta ese momento, existió un estructurado sistema de planeamiento físico y económico que, si bien posibilitaba una fuerte dirección central, no facilitaba la participación de la sociedad local ni de las instituciones de base, de gobierno o administrativas, ni de la propia comunidad, en su concepción y discusión. Por otra parte, la primacía del planeamiento sectorial sobre el territorial generaba frecuentes problemas de falta de integralidad del proceso inversionista en los niveles locales. A ello se pueden añadir las deficiencias que provienen de una sobrevaloración de la propia redacción del Plan, y de concebir la aprobación de los documentos como la etapa final de la actividad planificadora. En correspondencia con ello se ha ignorado toda la actividad coordinadora y negociadora a través de la cual se materializa realmente el Plan, sin reconocer que la planificación se encuentra inmersa en un proceso de gestión que la precede condicionando sus métodos y objetivos, y la sucede y materializa determinando sus resultados.

La desaparición del campo socialista y el incremento del bloqueo norteamericano generaron una fuerte e inesperada contracción de la economía del país, que ha tensado todas sus fuerzas sociales en un esfuerzo supremo por rebasar la crisis. La posibilidad de superación de las dificultades reside en buena medida en la capacidad de adaptación e innovación que demuestre el país. En ese sentido van dibujándose ya algunas tendencias que es importante identificar por su fuerte impacto en el municipio. Entre ellas destacan:

- La brusca reducción de los recursos centrales del Estado ha propiciado la revalorización de la autosustentabilidad (económica, ambiental, cultural), que se expresa en la búsqueda de soluciones locales a problemas locales, sin esperar por “orientaciones” o subsidios centrales.

- La diversificación de los agentes sociales y económicos ha condicionado el paso de una planificación central directiva y administrativa a la implantación de mecanismos de planificación indirecta y de regulación económica.
- La generalización de los Consejos Populares a todo el país demanda y facilita la participación de la comunidad en la solución de sus problemas.

En ese contexto, el ordenamiento territorial y el urbanismo no pueden conservar sus enfoques y sus instrumentos intactos ante las nuevas realidades, si quieren mantener y mejorar su efectividad. Es por ello que, en un escenario que contempla la aparición de múltiples actores y un creciente protagonismo de la sociedad local, es necesaria la búsqueda de nuevos conceptos y formas de hacer el planeamiento que demandan su descentralización a fin de lograr la participación de la comunidad y las instituciones en los procesos y decisiones que actúan sobre el territorio y sus asentamientos.

Al mismo tiempo no es posible pensar en un proceso de descentralización del planeamiento sin un proceso de descentralización del Estado y el incremento del papel de la comunidad, considerando las competencias y los recursos (financieros, técnicos, humanos) necesarios para poder llevarlas a cabo, con las articulaciones adecuadas con los niveles superiores.

Es por eso que la política al respecto debe contribuir al aumento del papel que deben jugar los Gobiernos y las administraciones municipales en el proceso de desarrollo, para asumir consecuentemente el planeamiento y la gestión del territorio municipal y de los asentamientos humanos como una misión propia, sin concepciones autárquicas y sin que el Gobierno central pierda por ello el control del desarrollo nacional a través del desarrollo local.

Una de las decisiones centrales de la nueva estrategia implantada en 1993 en el Sistema de la Planificación Física se centra, pues, en un programa de descentralización conocido como “municipalización” del planeamiento. El acuerdo N° 3435 del Comité

Ejecutivo del Consejo de Ministros de enero de 1999 aprobó, con carácter provisional, las “Funciones y Atribuciones de las Direcciones Administrativas de la Administración Local”. En el caso del Sistema de la Planificación Física, sus Direcciones Municipales asumen nuevas funciones de planeamiento y gestión y dejan de ser Direcciones de Arquitectura y Urbanismo para convertirse en Direcciones Municipales de Planificación Física.

La Guía para la Elaboración del Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo es la respuesta metodológica al desarrollo municipal de la función de planeamiento, y constituye el documento marco que establece sus objetivos y el procedimiento general. A ello se suman un conjunto de instrucciones metodológicas complementarias que detallan los contenidos y técnicas correspondientes para los principales resultados y procesos del Plan. Las referidas instrucciones complementarias abordan los siguientes temas:

- Sistema de asentamientos humanos
- Hábitat
- Agua y saneamiento
- Transporte y su infraestructura
- Espacios públicos y áreas verdes
- Sistema de centros y subcentros
- Recreación y turismo
- Medio ambiente
- Desastres naturales y tecnológicos

El proceso de gestión de la Guía tuvo como incubadora una intensiva fase de debates, realizada a través de talleres con todas las Direcciones Provinciales de Planificación Física, una representación de las direcciones municipales más fuertes y de varias instituciones, durante los momentos más difíciles del período especial.

Esta Guía tiene como antecedentes otras formulaciones metodológicas, con similares objetivos, que constituyen obligadas referencias para el planeamiento municipal y urbano, y dejaron una profunda huella en la práctica de la planificación física en Cuba. Con relación a las escalas municipal y urbana las más representativas fueron:

- Proyecto Urbano /1973
- Esquema de Desarrollo de las Ciudades /1983
- Plan Director Urbano /1983
- Plan Director Municipal /1987

A estos claros precursores se les dedica este nuevo intento por renovar el ordenamiento territorial y el urbanismo, y ponerlos a la altura de los requerimientos actuales y futuros de nuestro proyecto social.

1.4 Definiciones

Definiciones de ordenamiento territorial, urbanismo y planificación física

ORDENAMIENTO TERRITORIAL:

Es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ambiental de toda la sociedad con la cual interactúa. Es una disciplina científico-técnica, administrativa y política orientada al desarrollo equilibrado del territorio y a la organización física del espacio según un concepto rector.

URBANISMO:

Es la disciplina que estudia el planeamiento y el diseño físico-espacial de los asentamientos urbanos, en correspondencia con los procesos económicos, sociales, culturales y ambientales que están asociados a los fenómenos de urbanización y a la propia estructuración interna de los asentamientos.

La tesis de la “autonomía disciplinar” del urbanismo parte de la consideración del espacio como objeto a considerar dialécticamente; es decir, como marco (soporte) de las relaciones sociales, y a su vez producto transformado por ellas.

Esta declaración de autonomía de la disciplina de lo construido urbano no puede en modo alguno equivaler a independencia respecto al marco socioeconómico en el cual este espacio se construye.

La autonomía disciplinar implica que:

- a.- El espacio en general, y el urbano en particular, es el resultado de la determinación final de los procesos socioeconómicos.
- b.- Esta determinación produce un marco o estructura espacial cuya configuración concreta presenta muchas posibilidades de variación. La forma urbana no está definida solamente por la estructura social, es el resultado de la acción conjunta de leyes específicas de configuración (en ese sentido autónomas) y la determinación general de los procesos socioeconómicos.
- c.- En este margen de autonomía es posible construir un ámbito doctrinal específico: el urbanismo, disciplina que estudia los procesos y leyes de formación del espacio urbano.

En consecuencia, esta disciplina no podrá ignorar el conocimiento de los procesos socioeconómicos que determinan su campo de trabajo, pero deberá trascenderlos para construir sus propios instrumentos y leyes de interpretación y transformación de ese ámbito.

De esta manera, la regulación del uso del suelo con vistas a su urbanización plantea cuestiones que superan su origen puramente arquitectónico y formal, y supone la consideración conjunta de procesos y aspectos económicos, sociales, políticos, jurídicos, culturales, y tecnológicos, que deben fundamentar la capacidad de conducción de los procesos de cambio de las estructuras y morfologías urbanas.

PLANIFICACIÓN FÍSICA:

Lo que en Cuba se conoce como Planificación Física es la integración, en una institución, de las disciplinas del ordenamiento territorial y el urbanismo, entendidas éstas como la creación de ámbitos físico-espaciales, en los que pueda desarrollarse un modo de vida caracterizado por los valores culturales, éticos, políticos, ambientales y económicos que identifican a nuestra sociedad, y a cuya formación la misma planificación física contribuye.

Definición de municipio

La Constitución de la República de Cuba en su Capítulo XI define:

"El municipio es la sociedad local, con personalidad jurídica a todos los efectos legales, organizada políticamente por la Ley, en una extensión territorial determinada por necesarias relaciones económicas y sociales de su población, y con capacidad para satisfacer las necesidades mínimas locales".

De manera casi universal, al menos en Iberoamérica, "el municipio se concibe como un aparato del Estado, una institución social específica que juega un doble papel: representa a la comunidad ante el resto de la nación y a la inversa, representa a las instituciones nacionales en el contexto de la localidad. Los elementos constitutivos que conforman el municipio son: **el territorio, la población, la capacidad económica** para satisfacer las necesidades generales, la existencia de **personalidad jurídica**, y la presencia de una **administración eficiente**".

- **El territorio:** Es el espacio geográfico del ámbito político-administrativo que comprende el municipio.
- **La población:** Está constituida por todos los habitantes que de forma permanente residen en asentamientos localizados dentro de los límites del territorio municipal, ya sea en forma concentrada o de manera dispersa.

- **La capacidad económica:** Se deriva de la relativa autonomía local que le confiera la capacidad necesaria para satisfacer las necesidades mínimas locales y otorgarle una dimensión real a la autoridad y el poder que le asigna la Constitución de la República a los órganos locales.
- **La personalidad jurídica:** Está dada por la necesaria autonomía que deben lograr las instancias locales en su capacidad decisoria para que puedan afrontar las demandas populares y su solución y para promover con sus recursos el desarrollo local en función de las características territoriales y poblacionales propias.
- **La administración eficiente:** Con capacidad de gestión y control efectivo y responsable tanto sobre los ingresos propios como de los aportes del Estado, así como poder de decisión sobre la organización del equipo técnico y administrativo, movimiento de personal, nombramientos, promociones o demociones, capacitación y otras funciones.

Definición de asentamiento humano

Las definiciones relativas a los asentamientos humanos las oficializan los censos de población y viviendas. En las bases metodológicas del pasado censo, realizado en el año 2012, quedaron establecidas así:

Asentamiento Humano es toda manifestación o presencia de personas con residencia fija en un lugar determinado a partir del cual desarrolla sus actividades vitales. Constituye la expresión física del poblamiento y puede ser de dos tipos: concentrado o disperso.

Asentamiento Humano Concentrado es toda agrupación de quince o más viviendas habitadas de forma permanente, separadas entre sí no más de 50 metros, con un nombre que la identifique y linderos determinados que la diferencien de otra, que puede o no tener dentro de su estructura instalaciones de servicios, producción, etcétera.

Considerar como mínimo hasta diez viviendas habitadas de forma permanente en aquellos casos en que por el nivel de agrupamiento de las mismas, el despoblamiento del territorio que las circunda y/o la existencia de algún servicio primario, se evidencie que tanto estructural como funcionalmente esta agrupación de viviendas constituye un asentamiento humano concentrado.

En territorios no montañosos, considerar hasta 150 metros como distancia máxima en aquellos casos en que el asentamiento pueda verse dividido en dos o más partes por elementos físicos, naturales o antrópicos, que lo atraviesen y que no lo limiten funcionalmente, entendiendo por estos elementos accidentes topográficos, cultivos permanentes, etcétera.

En territorios montañosos, considerar hasta 500 metros como distancia máxima entre grupos de viviendas cuando por las condiciones topográficas el asentamiento se desarrolle de manera discontinua, pero manteniéndose como unidad funcional con identidad propia.

Asentamiento Humano Disperso son todas las viviendas habitadas o agrupaciones de ellas que no estén incluidas dentro de las consideraciones anteriores.

Sistema de Asentamientos Humanos está constituido por el conjunto de asentamientos humanos concentrados y dispersos, entre los cuales se producen múltiples relaciones económicas y sociales dentro de una unidad territorial determinada.

Asentamiento Urbano es todo asentamiento humano concentrado que tenga al menos una de las siguientes características:

- Poseer actualmente función político administrativa (cabecera municipal, capital provincial o capital del país).
- Presentar una población igual o mayor de dos mil habitantes.

Además, se considerarán urbanos aquellos asentamientos que no teniendo las características antes apuntadas presentan una **imagen urbana**⁴ y cumplen alguna de las siguientes:

- Haber tenido función político-administrativa hasta 1953, aunque haya cesado en la misma.
- Estar constituido por el batey de un central azucarero.
- Estar sustentado por una base económica secundaria o terciaria.

Asentamiento Humano Rural Urbanizado es todo asentamiento concentrado que:

- Teniendo hoy la categoría de urbano desclasifica al aplicar la definición anterior.
- No cumple los parámetros para la categoría de urbano, tienen más de quinientos habitantes y presenta una imagen urbana.

Asentamiento Humano Rural es todo asentamiento que no clasifica en las categorías anteriores.

2. OBJETIVOS, CONTENIDOS Y ALCANCES

2.1 Fines y requisitos de desempeño

La necesidad de un nuevo tipo de Plan ha sido ampliamente debatida y argumentada teniendo en cuenta el análisis crítico de la experiencia acumulada hasta 1989, y las nuevas exigencias de desempeño del Plan, generada por los cambios económicos y sociales por los que transcurre el país desde entonces.

Esta situación demanda un nuevo enfoque de la práctica del ordenamiento territorial y el urbanismo que está asociado a un cambio de actitud de los técnicos, a un inaplazable esfuerzo de capacitación, y al necesario rediseño metodológico para recuperar y relanzar un nuevo planeamiento general eficaz, eficiente y efectivo.

La Guía para la Elaboración del Plan General de Ordenamiento Territorial y el Urbanismo que ahora se presenta se corresponde con esa necesidad y se fundamenta también en las decisiones estratégicas de municipalizar el planeamiento y recuperar el urbanismo, en los avances del Proyecto de Ley del Suelo que ampare la actividad, así como en la definición del “Encargo Estatal” y las “Funciones del Sistema de la Planificación Física”.

La finalidad estratégica de la reformulación de este instrumento de planeamiento es elevar la capacidad de dirección del Gobierno municipal sobre los procesos de ordenamiento territorial y el urbanismo, lo que lleva implícito:

- El fortalecimiento y precisión de los vínculos planeamiento-gestión.
- La creación de capacidades institucionales y recursos humanos para conducir los cambios que genera el propio Plan.
- La flexibilidad para evaluar y asimilar las nuevas oportunidades que se vayan presentando.
- El desarrollo de un proceso participativo, institucional y ciudadano, para la producción de territorio y ciudad ordenados de manera consciente y responsable.

El nuevo instrumento que se presenta integra y reformula en uno solo los que existían anteriormente: el Esquema de Desarrollo de la ciudad, el Plan Director de la ciudad, y el Plan Director del municipio, tomando de estos sus aspectos útiles para el nuevo contexto de gestión y superando sus limitaciones de enfoque e implementación.

De esta manera, se ha intentado superar viejas contradicciones formulando un instrumento de planeamiento que integra al mismo nivel, el abordaje de los ámbitos urbano y rural, y articula de manera simultánea las escalas territorial y urbana, sin que ninguno de estos aspectos -ámbitos y escalas- pierdan su especificidad.

Ello se vincula también con **un enfoque flexible** en cuanto a las relaciones entre las escalas de planeamiento, de manera que sus interdependencias se construyan de

conjunto, en la medida en que cada instancia requiere del instrumento, y no a partir de un encadenamiento verticalista-burocrático de arriba hacia abajo que limita la iniciativa y refuerza la inercia de la espera. Se trata de desplegar la función proactiva del ordenamiento territorial y el urbanismo (gráfico N° 1).

En ese sentido, se le debe prestar especial atención a la idea de la flexibilidad del Plan, sin que ello signifique renunciar a los niveles de estudio que requiere cada problema. Planeamiento “general” no significa ausencia de objetivos, acciones y regulaciones de carácter físico-espacial.

El Plan General que se presenta está concebido con un objetivo fundamentalmente **“estructural”** que se apoya en las soluciones de destino y uso del suelo y que aborda, en la medida necesaria, los problemas morfológicos propios del urbanismo y del tratamiento del paisaje que pueden ser solucionados como parte de este instrumento integrador.

Corresponderá al planeamiento parcial y especial abordar, con mayor alcance, las soluciones morfológicas que sus escalas más detalladas, plazos temporales más cercanos, y precisión de objetivos, así lo requieren y hacen posible.

Paralelamente, se insiste en el carácter **abierto de la propia Guía**, encaminado a que en cada municipio y asentamiento humano se precise su propio diseño conceptual, metodológico y técnico del Plan, a partir de la propia identidad local, de la dinámica económica y social del territorio, y de las capacidades institucionales y de gestión instaladas para asumir su visión del futuro y conducir adecuadamente las acciones del presente. Ahora, más que nunca, se requiere de una reflexión conceptual y práctica profunda y explícita, que contribuya a la eficacia, eficiencia y efectividad del ordenamiento territorial y el urbanismo, en las condiciones concretas de cada municipio y asentamiento humano, y que parta de un conocimiento amplio de las políticas estatales y de los objetivos provinciales, municipales y comunitarios.

El documento que ahora se presenta es el resultado de un trabajo que ha hecho énfasis en la actualización de los objetivos generales del Plan y en los específicos de cada tema de trabajo, en la reformulación del procedimiento general, en la redefinición de los productos del Plan, y en la asimilación de nuevos enfoques y herramientas técnicas que complementan a las tradicionales o las sustituyen parcialmente.

Se aspira a que este documento constituya el eje articulador de un conjunto de instrucciones metodológicas complementarias, las que aportarán precisiones en cuanto a contenidos, alcances, método y expresión final de cada tema de trabajo.

Mientras tanto, resulta necesario mantener y utilizar como referencias muchos de los contenidos y métodos expuestos en los documentos técnico-metodológicos utilizados hasta 1989, adecuándolos de manera creativa con los nuevos conocimientos que hoy tenemos sobre los cambios que operan en el país, los nuevos procesos y actores, y con la elevación de la capacidad del Plan para vincularse con la gestión.

Queda por hacer un amplio trabajo en materia de nuevas técnicas y normas, así como en la actualización de los enfoques metodológicos para el planeamiento parcial, el especial y los estudios de detalle, tanto en la escala territorial como en la urbana.

En cualquier caso, la práctica no debe esperar por estas elaboraciones, ya que los procesos económicos, sociales y ambientales no se detienen y, por otra parte, la actualización de estos instrumentos también requiere del respaldo de una práctica pensada, activa, realista e imaginativa, que eleve y perfeccione de manera sistemática sus contribuciones al desarrollo de la nueva sociedad, del municipio, y del asentamiento humano en cuestión.

Por último, es imprescindible reconocer que, junto a los cambios de enfoque, debe producirse también un cambio de actitudes de los técnicos y funcionarios, superando el

rol del planificador puro para asumir también los de gestor y estratega, con capacidad para elaborar e implementar el Plan desde la gestión.

Se trata de adquirir los conocimientos y capacidades necesarias para conducir e influir en los procesos, combinar incentivos y restricciones, e integrar de manera continua todas las acciones de planeamiento, regulación, gestión, participación, evaluación, control e información que se requieren, para incidir positivamente en la práctica del ordenamiento territorial del municipio y en el urbanismo.

Requisitos de desempeño

El Plan tiene que:

- Analizar los aspectos críticos del ordenamiento territorial y el urbanismo, y formular propuestas de objetivos y acciones concretas, realistas e innovadoras para solucionarlos.
- Auspiciar una estrategia de ordenamiento territorial y urbanismo que sea proactiva, de cara al futuro, y no sólo reactiva ante los problemas del presente.
- Fortalecer la cooperación horizontal y vertical (en los dos sentidos), evaluar e implementar nuevas formas y objetivos de cooperación que puedan modificar las deficiencias y tendencias no deseadas, así como influir en las políticas, los planes y el proceso inversionista, en la dirección de los cambios necesarios.
- Elevar el nivel de comprensión y compromiso a la acción por parte de la población, las entidades económicas, las instituciones y el Gobierno.

Por lo tanto, entre sus principales requisitos de desempeño están:

1. Instrumento de Gobierno

Se hace necesario el reconocimiento explícito, en primer lugar por el propio Estado, de la necesidad y la voluntad política del planeamiento físico como una función estatal, y una responsabilidad de los gobiernos en los territorios, a través del cual fortalecer la

capacidad de dirección de los procesos en su connotación físico-espacial. Para ello el Plan debe ser oportuno y de ágil elaboración, actualización e implementación. Por otra parte, la gobernabilidad en materia de ordenamiento territorial y urbanismo exige el ejercicio de un **liderazgo** en este campo cuyo instrumento fundamental es el Plan General.

2. Instrumento Jurídico

Hay que ampliar la concepción del Plan utilizado tan solo como instrumento técnico para el asesoramiento de los gobiernos, a la de un instrumento jurídico, con carácter vinculante tanto para los particulares como para la administración, en los aspectos que se definan y que hayan sido aprobados por el nivel de Gobierno correspondiente.

3. Descentralizado

Los Planes deberán formularse en el municipio y por el municipio, de modo que faciliten un mejor conocimiento de los problemas y un mayor aprovechamiento de las potencialidades locales, en un contexto de integración horizontal que eleve la efectividad de las soluciones, sin desconocer y utilizar la concurrencia de competencias de otros niveles.

4. Participativo

Incorporar a los implicados (instituciones, organismos sectoriales, entidades económicas, población) como agentes de la identificación de problemas y propuestas de soluciones, teniendo en cuenta sus conocimientos, experiencias e iniciativas, de manera que se generen conciencia y compromiso para la implementación del Plan.

5. Gestionable

Debe tratarse de un planeamiento capaz de articularse orgánicamente a la gestión, de modo que las propuestas que elabore sean realmente ejecutables, al tiempo que debe asegurarse que la gestión y el control sean regulados y dirigidos por los objetivos aprobados en el Plan. Debe prestársele al Plan tanta atención como **proceso** que como

producto, de manera que en su confección debe estar estrechamente vinculado el Consejo de la Administración Municipal que es el que lo ha de gestionar cotidianamente. Los Planes deben estar relacionados con los recursos obtenibles (financieros, materiales, institucionales, tecnológicos, humanos), disponer de las articulaciones indispensables con los planes económicos, el presupuesto municipal y las estrategias del Gobierno y de los demás actores. Sus datos, reflexiones y acciones deben tener actualidad y ser útiles al municipio, asentamiento o barrio en el momento que se requiera.

6. Estratégico

Debe estar sustentado en enfoques y análisis estratégicos como respuesta reductora del nivel de incertidumbre; explorando las debilidades y fortalezas del territorio, así como las amenazas y oportunidades que brinda el entorno, construyendo y evaluando escenarios probables y conduciendo estrategias y cursos de acción posibles que encaucen los acontecimientos físico-espaciales, diferenciando lo principal de lo secundario e identificando las áreas de resultado clave. El Plan debe permitir la asimilación de oportunidades, constituyéndose en un proceso continuo de planeamiento y actualización, orientado pero flexible.

7. Regulador

Debe modificarse el carácter del Plan, pasando del instrumento que solo localiza inversiones al que también es regulador de los regímenes, destinos y usos, para las inversiones previstas y no previstas, reforzando su papel de instrumento regulador de condiciones y procedimientos del desarrollo territorial, la urbanización y hasta la edificación.

8. Controlable

Calibrar desde el Plan la efectividad de los instrumentos de seguimiento y control que garanticen la evaluación sistemática de su ejecución, y las medidas de corrección del

rumbo que se requieran, ofreciendo los elementos necesarios para ello, con los indicadores correspondientes.

9. Integral

Los planes de ordenamiento territorial y urbanismo deben romper la barrera urbano-rural, de manera que tengan en cuenta las relaciones entre la ciudad y el campo en términos de continuidad y complementariedad y no en términos de oposición, propiciando la equiparación en las condiciones de vida en las áreas rurales y urbanas. El Plan General articula también los estudios de corto, mediano y largo plazo, así como las decisiones locales, provinciales y nacionales, apoyándose en un enfoque intersectorial de los problemas y soluciones para la coordinación horizontal y vertical de las acciones.

10. Comunicativo

Para ello éste debe expresar los aspectos fundamentales en un lenguaje claro y directo que permita la comprensión de los problemas, los objetivos, los enfoques, y las soluciones propuestas, y desarrollar una estrategia de comunicación y debate social que contribuya a elevar la cultura del Plan.

Gráfico 1

SISTEMA DE INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO			
	Nación	Provincia	Municipio Asentamiento
Esquemas - políticas	Esquema general	Esquema general	
	Esquema parcial	Esquema parcial	
	Esquema especial	Esquema especial	
Planes - objetivos - acciones, inversiones - regulaciones		Plan general	Plan general
		Plan parcial	Plan parcial
		Plan especial	Plan especial
Estudios de localización y detalles	Estudios	Estudios	Estudios

2.2 Objetivos y alcances generales

La esencia del ordenamiento territorial y el urbanismo reside en su papel de coordinación en la localización de las inversiones, tanto las estatales como las privadas. Supone un enfoque integrador y de reflexión global que supera las tradicionales aproximaciones sectoriales (de la agricultura, la industria, la vivienda, el turismo, la defensa, y otros) y su papel coordinador es múltiple, y se produce con un accionar de manera continua, dinámica y de precisión de los problemas por aproximaciones sucesivas. No sólo procura compatibilizar los aspectos territoriales de las políticas sectoriales, sino que debe orientar también la coordinación de los diversos niveles de decisión que actúan sobre un mismo territorio (nación, provincia, municipios, Consejos Populares) y articular en el tiempo los intereses operativos de corto plazo con los

estratégicos de largo plazo. Para llevar a cabo este proceso se requiere de la cooperación de todas las instancias locales de decisión y de la participación de la ciudadanía.

El aporte del ordenamiento territorial y el urbanismo se fundamenta en su capacidad para relacionar variables y procesos económicos, sociales y ambientales en el territorio y los asentamientos humanos, y ponerlos en función de sus objetivos físico-espaciales, entendidos estos como la creación de ámbitos físico-espaciales, en los que pueda desarrollarse un modo de vida caracterizado por los valores culturales, éticos, políticos, ambientales y económicos que caracterizan nuestra sociedad, y a cuya formulación la misma planificación física contribuye (gráfico N° 2).

De lo que se trata es de focalizar la lógica horizontal de integración físico-espacial de los procesos, problemas y potenciales, incorporando sus relaciones intersectoriales y la concurrencia de diferentes niveles de decisión y de participación.

Si el ordenamiento territorial y el urbanismo no asumen este enfoque de su trabajo como el esencial, corren el riesgo de convertirse en meros portavoces de enunciados sectoriales, ya conocidos por las autoridades, que no aportan nada nuevo, y con escasa utilidad práctica para los objetivos del Plan.

Gráfico 2

MATRIZ DE IDENTIDAD DEL PLAN

EJES DE IDENTIDAD	PROCESOS (ENFOQUE INTERSECTORIAL)		
	SOCIALES	ECONÓMICOS	AMBIENTALES
DESTINO Y USO DEL SUELO			
ESTRUCTURA FÍSICO - ESPACIAL			
MORFOLOGÍA			

Los objetivos del Plan se fundamentan en una correcta comprensión de las relaciones entre las formas físico-espaciales, los procesos socioeconómicos, y el medio natural. Estos objetivos constituyen sus ejes de identidad, la esencia y misión del Plan.

OBJETIVOS DEL PLAN GENERAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y URBANISMO

1. **Con relación al USO DEL SUELO.** Adecuar el destino del suelo rural y el uso del suelo en los asentamientos humanos concentrados a los requerimientos de su mejor aprovechamiento y vocación como recurso finito, así como a la adecuada localización de las actividades económicas y sociales, teniendo en cuenta sus implicaciones ambientales y la mitigación de los efectos de los desastres naturales y tecnológicos.
2. **Con relación a la ESTRUCTURA FÍSICO-ESPACIAL.** Desarrollar la estructura físico espacial del territorio municipal y de cada asentamiento humano, de manera que éstos mejoren su integración, funcionamiento y accesibilidad internos, entre los ámbitos urbano y rural, y con el territorio regional circundante, en correspondencia con el desarrollo económico, social y ambiental de la localidad territorialmente equilibrado.
3. **Con relación a la MORFOLOGÍA.** Proteger y rehabilitar el patrimonio cultural y ambiental existente, así como la calidad de los nuevos desarrollos, de manera que el paisaje rural y urbano, los espacios públicos naturales y edificados, así como las nuevas edificaciones y la arquitectura; integren un conjunto de creciente calidad funcional y visual, y de alta significación e identidad cultural.

A través del desarrollo de estos objetivos, el Plan General de ordenamiento territorial y urbanismo contribuye a las siguientes finalidades con relación a la sociedad:

- Mejorar la calidad de vida de la población en todo el municipio y en cada uno de sus asentamientos humanos, tanto desde el punto de vista material como social y cultural.
- Apoyar el desarrollo económico local y fortalecer su integración.
- Utilizar adecuadamente y potenciar los recursos naturales locales.
- Impulsar el desarrollo sostenible.
- Compatibilizar los objetivos del ordenamiento territorial y el urbanismo con los intereses de la defensa.
- Fortalecer la identidad cultural local.

CARACTERÍSTICAS DE LOS OBJETIVOS DEL PLAN GENERAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y URBANISMO

Definición de Objetivo:

Enunciado global pero preciso sobre un cambio que se desea realizar en términos de destino y uso del suelo (clasificación y calificación del suelo), estructura físico-espacial y morfología.

Los objetivos pueden ser:

Reactivos: Encaminados a la superación de debilidades y al aprovechamiento de fortalezas.

Preventivos: Crean condiciones para aprovechar oportunidades y evitar o atenuar amenazas.

Proactivos: Se dirigen a desplegar iniciativas de orden superior relacionadas con el desarrollo, la eficiencia de las estructuras físico-espaciales, la morfología, la sostenibilidad, y otros.

Los objetivos pueden considerarse también de acuerdo a la significación social, económica o ambiental predominante del problema físico-espacial que aborde cada uno. Cada objetivo del Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo debe cumplir los siguientes requisitos:

- Contribuye al encargo estatal (misión) del Sistema de la Planificación Física.
- Determina un resultado físico-espacial, no una actividad.
- Es relevante en su contexto municipal o el asentamiento.
- Es específico y concreto.
- Implica un compromiso institucional y ciudadano o, en caso contrario, no recibe apoyo.
- Es medible, dispone de un criterio de medida para conocer como se progresa hacia él.
- Tiene fecha o, en caso contrario, será ignorado.
- Es alcanzable, factible.
- Constituye un reto.
- Esta dentro del control del Sistema de la Planificación Física.
- Se apoya en un programa de acciones e inversiones.
- Es respaldado por la Asamblea y el Consejo de Administración

OBJETIVOS BÁSICOS DEL PLAN GENERAL A ESCALA URBANA

- Asegurar el funcionamiento integrado de la ciudad o asentamiento urbano con su territorio de intercambio o influencia, y con los elementos e infraestructuras que la relacionan a niveles superiores, de acuerdo a sus funciones regionales, nacionales e internacionales.
- Lograr el correcto funcionamiento y potenciación de los valores patrimoniales y de todo tipo de la urbanización existente, atendiendo a su conservación, rehabilitación, y remodelación, según corresponda, a partir de la mejor utilización del suelo y las edificaciones.
- Integrar los nuevos desarrollos urbanos con el asentamiento ya consolidado, con soluciones estructurales y morfológicas adecuadas, evitando su innecesaria

dispersión y el desaprovechamiento del suelo, así como solucionando su funcionamiento interno con las infraestructuras técnicas y sociales necesarias.

- Garantizar el suelo suficiente para las necesidades de viviendas, según el desarrollo social y demográfico previsto, definiendo el balance habitacional que justifica las acciones de urbanización, consolidación, o rehabilitación consecuentes con un enfoque integral de los barrios o zonas residenciales.
- Consolidar los centros y sub-centros existentes, y concebir adecuadamente los nuevos, para potenciar sus valores funcionales, morfológicos y simbólicos con imágenes coherentes y de creciente significación cultural y valor económico.
- Conservar, proteger, y mejorar el centro histórico, articulándolo adecuadamente con la estructura urbana y la del municipio.
- Asegurar la calidad de los espacios públicos, tanto en el asentamiento urbano consolidado, como en las zonas a consolidar, rehabilitar, y desarrollar, prestando particular atención a las áreas verdes y a los movimientos peatonales, y facilitando una intensa y enriquecedora interacción social.
- Mejorar el medio ambiente urbano y su zona de intercambio en su doble función: como soporte de las actividades sociales, y como fuente de recursos naturales, potenciando los valores paisajísticos propios, evitando los riesgos de desastres y disminuyendo progresivamente la contaminación.
- Preservar del proceso de urbanización los terrenos en los que concurren valores urbanísticos, arquitectónicos, históricos, culturales, naturales, paisajísticos y otros que requieran especial protección, así como los terrenos inadecuados para un desarrollo urbano.
- Mantener, en lo sustancial, las tipologías arquitectónicas y urbanísticas y las densidades preexistentes en la urbanización, en la ciudad consolidada, que expresen la identidad de cada lugar, salvo en las zonas en que hayan tenido lugar procesos inadecuados de urbanización, o existan elementos significativos para potenciar o disminuir el uso del suelo y de las edificaciones.
- Procurar la coherencia, funcionalidad, y accesibilidad de los servicios, así como su equilibrada distribución entre las distintas partes del asentamiento urbano y el

municipio, localizándolos de acuerdo a su jerarquía y especialización en los espacios o edificios apropiados a su función, y garantizando la protección y conservación de éstos últimos, en los casos en que posean interés arquitectónico o histórico.

- Crear las condiciones físico–espaciales para el desarrollo de las actividades productivas urbanas, tanto industriales como agrícolas y otras, consolidando y desarrollando las zonas industriales, así como disponiendo de parcelas dentro del tejido urbano que admitan actividades limpias y funcionales al ordenamiento productivo del asentamiento, con diferentes opciones de empleo.
- Organizar el sistema de transporte y su infraestructura, teniendo en cuenta su papel estructurante esencial para el funcionamiento de la urbanización, las soluciones de accesibilidad a las actividades y funciones de diferentes niveles, el uso eficiente de diferentes modalidades de movimiento y transporte, su jerarquía de nodos e instalaciones, y los vínculos externos con su territorio de intercambio e influencia.
- Garantizar la funcionalidad, economía y eficacia de las redes de infraestructuras, para la prestación de los servicios urbanos de abastecimiento de agua, saneamiento, tratamiento de desechos sólidos, alumbrado público, suministro de energía eléctrica, y comunicaciones de todo tipo.

ALCANCE DEL PLAN

El Plan General asume un tratamiento heterogéneo del territorio municipal y de las áreas de cada asentamiento humano desde dos puntos de vista:

1.– Diferenciando las decisiones de ordenamiento en relación con su grado de determinación y concreción:

- Esto significa que el Plan formula una estrategia de ordenamiento que incluye: **una visión a largo plazo**, que se apoya en la exploración de estructuras físico espaciales intemporales, y un **conjunto de objetivos y acciones concretos**

programables a mediano plazo, que se fundamentan en una imagen-objetivo coherente con sus implicaciones de largo plazo.

- Se trata de eliminar las determinaciones excesivas, no garantizables técnica ni económicamente y, aumentar el grado de definición y factibilidad de aquellos elementos necesarios y exigibles para el desarrollo inmediato.
- En ese sentido es necesario precisar que **no se debe confundir estructura urbana con generalidad e imprecisión, ni ordenamiento detallado con rigidez intemporal.**

2.– Definiendo con alcance diferente cada tipo de suelo.

- **En el suelo urbanizado** el Plan General agota las determinaciones de ordenamiento mediante **la regulación detallada del uso de los terrenos y la edificación hasta el nivel característico del Plan Parcial**, con la excepción de que para alguna zona en particular existan razones que aconsejen definir su planeamiento con este alcance.
- En el suelo urbanizable el Plan General se limita a fijar los elementos fundamentales de la estructura e infraestructura generales de cada zona y sus nexos con el asentamiento del que forman parte, la regulación genérica de sus diferentes usos de suelo globales y niveles de intensidad de estos, con algunas referencias morfológicas básicas, así como los programas para su ejecución.
- En el suelo no urbanizable, el Plan General determina el destino del suelo (agrícola, ganadero, forestal, protegido, minero, turístico, etc.), potenciando los valores agrícolas, naturales y paisajísticos, y definiendo la estructura general del territorio a partir del sistema de asentamientos humanos, la red vial que conecta a estos entre sí y con sus zonas de intercambio, así como otros elementos puntuales e infraestructuras de alto impacto.

Alcance territorial

El Plan se desarrolla para el territorio municipal y cada uno de los asentamientos humanos, teniendo en cuenta el carácter abierto de las estructuras territoriales. En ese

sentido se deben explorar los problemas y procesos que se desarrollan en sus bordes o que, más allá de estos, responden a vínculos funcionales o ambientales relevantes que inciden de manera significativa en la estructura territorial o urbana del municipio, en el uso del suelo, y en la morfología.

El Plan General ha sido concebido con un enfoque integrador para las escalas territorial y urbana y para los ámbitos rural y urbano, buscando una plena correspondencia de sus interdependencias. No obstante, se asume la posibilidad de realizar en momentos diferentes el Plan General de Ordenamiento Territorial (PGOT) y el Plan General de Urbanismo (PGU), si así lo requiriera la problemática del municipio y solucionando las correspondencias básicas entre las escalas y los ámbitos rural y urbano.

En ese sentido, se considera que el PGOT constituye el marco de referencia para los Planes Parciales y Especiales de Ordenamiento Territorial, para los Planes de Urbanismo, y para cualquier otro plan o programa de incidencia físico-espacial en el municipio. De igual forma, el PGU constituye el marco de referencia para los Planes Parciales y Especiales, y los Estudios de Detalle, que se elaboran para cada asentamiento y para cualquier otro plan o los programas de incidencia físico-espacial en cada asentamiento (Gráfico N° 3).

Las soluciones físico-espaciales del Plan y, por lo tanto, sus objetivos y regulaciones, pudieran tener diferentes alcances y escalas territoriales de acuerdo al tipo de problema que se aborde, a su significación económica, social y ambiental, y a sus características físicos espaciales. En unos casos se cubrirá todo el territorio municipal o del asentamiento urbano, mientras que en otros se abordarán soluciones parciales o de detalle según se requieran, incorporando todas las escalas necesarias para fundamentar cada solución y objetivo, articulados en la escala predominante que define el Plan General. Ello significa que como parte del Plan General se deberán incorporar las soluciones de planeamiento parcial y de detalle ya disponibles para la primera etapa.

Alcance temporal

El Plan está concebido para un horizonte pivote de mediano plazo (5 a 10 años), para poder gestionarlo con los instrumentos económicos, sociales y ambientales disponibles para el corto plazo (1 año), y con el apoyo de estudios exploratorios a largo plazo. De tal manera que los objetivos y acciones que se deben someter a aprobación corresponden a un horizonte temporal de mediano plazo que sería el mínimo para poder desplegar y organizar de manera racional los objetivos y acciones correspondientes a los cambios estructurales físico-espaciales, de reconocida inercia para su transformación, que desbordan generalmente el año de ejecución.

El alcance temporal de los problemas objeto de planeamiento variará también según sus implicaciones e impactos estructurales. En unos casos, como la vialidad y las infraestructuras de agua y saneamiento, será necesaria una previa evaluación de sus implicaciones a largo plazo, mientras que para otros de carácter más puntual y menor significación, será suficiente con consideraciones de mediano plazo, o incluso menos.

Este mediano plazo puede organizarse en dos o tres etapas según su alcance y las características del municipio y el asentamiento, y concretarse en una más precisa definición de la primera etapa de manera que ésta pueda estar en condiciones de “dialogar” con el Plan de la economía y otros procesos de gestión que conducen el Gobierno y las direcciones globales. Con ello se está rescatando el enfoque “Pre-Plan” del Plan General, pero sobre una base de mayor autonomía como actividad y disciplina.

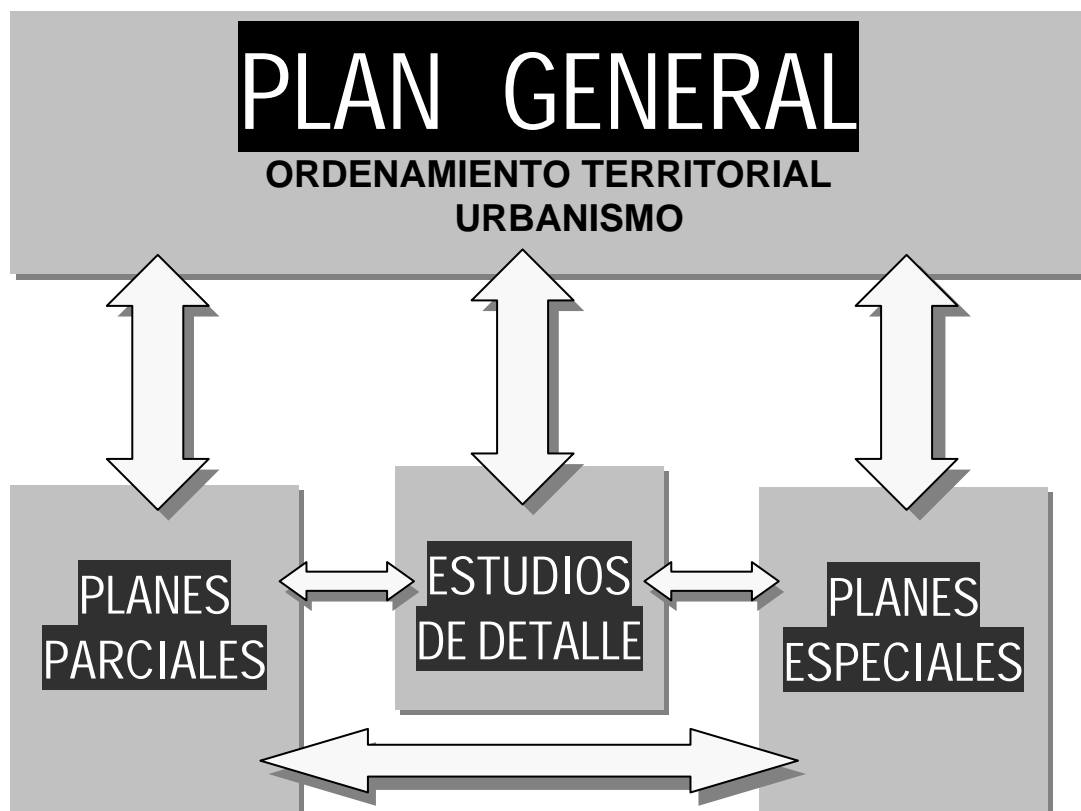
En este sentido, mientras no exista una clara necesidad de establecer ciclos de planeamiento a mediano plazo, homogéneos para todo el país, el alcance temporal del Plan y sus etapas, deberá ser fundamentado y decidido por cada municipio y provincia, y avalado por los Consejos de Administración, en el contexto de su problemática y objetivos específicos.

Ello implica también, y ahora más que nunca, estudiar la implementación del proceso de crecimiento y cambios, de forma tal que puedan evidenciarse sus implicaciones (objetivos y acciones), en particular para la primera etapa, que deben aprobarse en el marco del Plan General. Para ello será necesario comprobar si las soluciones factibles a corto plazo, son coherentes con los objetivos de mediano plazo, y sus implicaciones estructurales a largo plazo. Se trata de asegurar que la estructura físico-espacial que se proponga a cada plazo sea eficiente y pueda seguir desarrollándose, en correspondencia con un modelo que defina los elementos invariantes y variantes bajo un enfoque de defensa y desarrollo de los valores territoriales y urbanos, y de flexibilidad para asumir otros cambios necesarios no previstos.

Gráfico 3

Sub-sistema de instrumentos de planeamiento

del municipio y sus asentamientos humanos



2.3 Objetivos y contenido por tema de resultado clave

La identificación de los temas de trabajo no responde a una tipología invariable, aunque algunos de ellos están muy enraizados en la práctica de nuestro planeamiento y en su fundamentación metodológica. De manera que una mayor o menor apertura de éstos debiera corresponderse con la problemática actual y perspectiva del municipio o la urbanización, y fundamentarse en la agrupación de actividades sociales y económicas que mejor expresen los objetivos estratégicos de la estructura físico-espacial del municipio y los asentamientos humanos, es decir, que se correspondan con resultados claves.

De manera similar, los objetivos específicos de cada tema deberán responder a los objetivos generales del Plan en cuanto a los ejes de integración: uso de suelo, estructura físico-espacial y morfología; y adecuarse a la problemática actual y futura, específica del municipio y del asentamiento humano de que se trate.

La interdependencia entre las escalas territorial y urbana deberá ser objeto de especial atención en cada tema para garantizar la plena coherencia de las soluciones entre ellas, tanto si se elabora un solo Plan (PGOTU), como si por alguna razón fundamentada se elaboran dos o más diferidos en el tiempo (PGOT y PGU) (ver gráfico No. 4).

EJES DE INTEGRACIÓN

USO: CLASIFICACIÓN Y CALIFICACIÓN DEL SUELO

- Proponer los regímenes urbanísticos, los destinos del territorio municipal y avanzar hasta la definición de los usos de suelo y de la edificación de cada uno de los asentamientos.
- Vincular el destino y uso del suelo a las previsiones del planeamiento, identificando y estableciendo las distintas unidades territoriales que demandan diferentes

regulaciones territoriales y urbanísticas, incluyendo las acciones de conservación, rehabilitación o demolición de las edificaciones.

- Definir el balance de áreas de la situación de partida y de la propuesta por el Plan.

ESTRUCTURA:

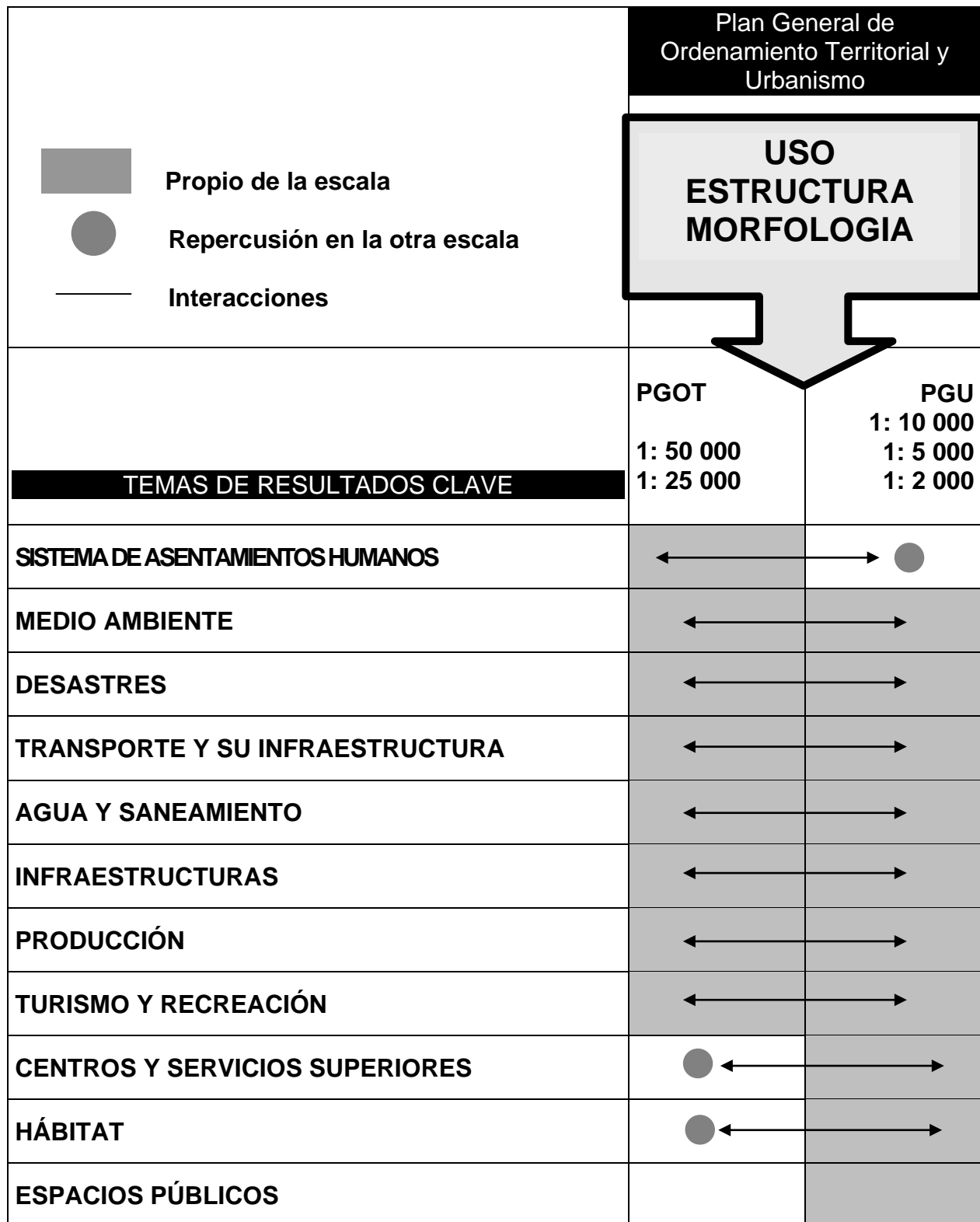
- Articular la distribución y dimensionamiento físico-espacial de las actividades en el territorio con respecto a sus interrelaciones funcionales fundamentales, con el fin de consolidar las estructuras territorial y de los asentamientos humanos de acuerdo a criterios de eficacia social económica y ambiental, y de coherencia interna, para cada etapa.
- Definir el modelo o los modelos de estructuración territorial-urbanos, y asegurar la continuidad, flexibilidad, coherencia y eficiencia de los procesos de transformación de las estructuras municipal y de los asentamientos. Explorar la ocupación del suelo a largo plazo y sus implicaciones estructurales en términos de **clasificación y calificación** de suelo y superación de umbrales.
- Garantizar la correspondencia de las determinaciones de uso y destino del suelo, con las soluciones de transporte y su infraestructura, focalizando la accesibilidad al empleo y los servicios, y su articulación con el subsistema de agua y saneamiento, las otras redes, y el resto de las temáticas de trabajo del Plan.
- Establecer las capacidades de carga demográfica y de empleo de acuerdo a sus implicaciones estructurales, tanto en la escala territorial como del asentamiento, propiciando una adecuada articulación locacional entre las áreas residenciales y las de empleo, que racionalice los movimientos pendulares.
- Definir las unidades funcionales, que deben constituir los ámbitos territoriales y urbanos para la elaboración de Planes parciales y especiales.
- Proponer las soluciones de ajuste que se requieran, de los límites de la división político administrativa municipal en correspondencia con los cambios de funcionamientos del territorio, detectados y previsibles. Enfocar de manera similar la estructura territorial de los Consejos Populares, y su correspondencia con las identidades barriales y comunitarias.

- Solucionar los vínculos urbano–rurales, teniendo en cuenta las funciones y jerarquías regionales de cada asentamiento, su base económica, y sus relaciones con su territorio de influencia e intercambio y con los demás asentamientos, incluyendo la problemática asociada a los movimientos migratorios y pendulares.

MORFOLOGÍA: PATRIMONIO, IMAGEN Y PAISAJE

- Incorporar al Plan de ordenamiento territorial y urbanismo el patrimonio natural y cultural del territorio rural y de los asentamientos humanos, y las acciones consecuentes para su preservación y potenciación.
- Identificar y delimitar aquellos sectores o unidades territoriales degradados o no, que es necesario conservar, rehabilitar o deben ser objeto de regulaciones por sus valores históricos, paisajísticos o antrópicos.
- Identificar y mejorar las formas físicas, puntos visuales fuertes, y los ejes y secuencias que conforman la imagen actual y deben conformarla en el futuro, teniendo en cuenta la visión integrada que tiene la población de la ciudad, el asentamiento urbano o el paisaje rural.
- Proponer y definir los elementos a tener en cuenta para el logro de una imagen urbana coherente, agradable y legible, válido tanto para las zonas que se van insertando como ampliación y continuidad de lo existente, como para aquellas en franco proceso de consolidación o transformación, áreas de transición urbano-rurales, y otras.
- Diseñar integralmente, a través de sus múltiples interrelaciones y conexiones, la imagen que distinga y valore los asentamientos y sus entornos rurales, como algo progresivo a lo largo de todo el proceso de estructuración y conformación del territorio.
- Evaluar y proponer las tipologías urbanísticas y arquitectónicas junto a la definición de las parcelas y demás elementos que las caractericen y configuren.

Gráfico 5 **TEMAS DE RESULTADOS CLAVE**



TEMAS

CLASIFICACIÓN Y CALIFICACIÓN DEL SUELO

En nuestro país, debido a sus características de insularidad, las altas densidades demográficas y la importancia de la base económica agropecuaria, el suelo constituye un recurso finito, que demanda un uso racional como elemento básico en el logro de un desarrollo sostenible.

En ese sentido, el suelo se clasifica según su régimen urbanístico en: **suelo no urbanizable, suelo urbanizado, y suelo urbanizable**. La clasificación se complementa con la **calificación**, a través de la cual se define:

- En el suelo no urbanizable, los destinos referidos a usos generales del suelo, como son: agrícola, pecuario, minero, turístico, áreas protegidas, otros.
- En los suelos urbanizados y urbanizables se llega a un nivel mayor de precisión, definiéndose los usos referidos a la vivienda, las zonas productivas, los servicios, los espacios públicos y las áreas verdes, entre otras.
- En los tres regímenes se determinan las unidades o sectores de planeamiento, en función de establecer las **regulaciones** necesarias que requieran cada uno de ellos.

OBJETIVOS

- Proponer los destinos en el suelo no urbanizable y la definición de los usos en los suelos urbanizado y urbanizable.
- Vincular el destino y uso del suelo propuesto por el Plan con las regulaciones.
- Definir las facultades y deberes territoriales y urbanísticos de los actores que inciden en el ordenamiento físico–espacial.
- Definir el “balance de áreas” resultante de la propuesta del Plan de Ordenamiento Territorial y Urbanismo.

CONTENIDO

Se define cada uno de los suelos como:

Suelo no urbanizable: Es en el que existe un interés del Plan por preservar sus valores ante la urbanización, pudiendo incluso, condicionar o restringir la delimitación del suelo urbanizado y el suelo urbanizable, dado por el alto valor o alto compromiso que presenta, y en él se establecen:

- Los destinos del suelo y las zonas del territorio, que sirven de base para el establecimiento de las regulaciones.
- Las áreas que en interés del Plan se deba profundizar a través de los **Planes Parciales** o de los **Planes Especiales**.

En este suelo está prohibida la urbanización, lo que no niega la tolerancia para la construcción de infraestructuras, instalaciones y viviendas de forma aislada, necesarias para la explotación de estos territorios.

Suelo urbanizado²: Aquel que ha sufrido un proceso de transformación, por el emplazamiento de infraestructuras y edificaciones, que dificulta la recuperación de sus valores naturales originales. Hay que tener en cuenta que se utiliza el término urbanizado en un sentido amplio, ya que en no pocas ocasiones tendrá poca urbanización; en él se establecen:

- Las zonas en función del uso de suelo, de las regulaciones urbanísticas y de interés del Plan y su Programa de Actuación, así como para la profundización de los estudios a través de los Planes Parciales o de los Planes Especiales en las zonas que lo requieran.
- Los usos de suelo y sus intensidades, y establecimiento de características técnicas y magnitudes mínimas referido a los niveles de equipamiento, espacios públicos y áreas verdes, teniendo en cuenta los potenciales de transformación de usos de solares e inmuebles.

Hay que tener presente que la clasificación como suelo urbanizado es independiente a la determinación si un asentamiento es urbano o rural.

Suelo urbanizable: El que el Plan considera necesario que sea objeto de actuación urbanística dentro de los horizontes temporales con los cuales se está trabajando, a fin de que asimile los crecimientos de los asentamientos humanos, la creación de otros nuevos o la urbanización para el desarrollo de actividades sociales o productivas. En él se establecen:

- Las áreas de nuevos desarrollos.
- Las zonas que constituyan unidades urbanísticas que permitan el desarrollo adecuado a través de Planes Parciales y de sus regulaciones, de acuerdo al interés del Plan General.
- Las zonas para la regulación de usos e intensidades.

El establecimiento de los Regímenes Urbanísticos de Uso precisa, mediante la determinación de los sectores o unidades territoriales de la clasificación y calificación, los marcos de referencias para la elaboración de las regulaciones como se expresa en las instrucciones metodológicas correspondientes:

- Regulaciones para el ordenamiento territorial y el urbanismo.
- Régimen urbanístico del suelo.
- Zonificación para las facilidades urbanísticas.

Como tabla resumen de esta temática se puede adoptar la siguiente:

CLASIFICACIÓN DEL SUELO	SUELO NO URBANIZABLE	SUELO URBANIZADO	SUELO URBANIZABLE
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comprometido ▪ Ordinario 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Edificable ▪ De urbanización progresiva ▪ De actuación convenida ▪ No edificable 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inmediato ▪ Reservado
CALIFICACIÓN DEL SUELO Usos, intensidades, alturas	DESTINOS Y SU APROVECHAMIENTO <ul style="list-style-type: none"> ▪ Agropecuario ▪ Forestal ▪ Extractivo ▪ Turístico ▪ Protegido ▪ Infraestructura ▪ Defensa 	USOS, INTENSIDADES, ALTURAS <ul style="list-style-type: none"> ▪ Residencial ▪ Industrial, almacenes y talleres ▪ Servicios sociales ▪ Áreas verdes ▪ Servicios comunales ▪ Comunicaciones y transporte 	

MEDIO AMBIENTE

El medio ambiente constituye el soporte sobre el cual se desarrollan las principales actividades del ser humano. Su estudio contribuye decisivamente a determinar la organización de la ocupación del espacio y la asignación de usos del suelo para las actividades económicas y sociales, a utilizar racionalmente los elementos del paisaje natural y antrópico, a la vez que favorece el adecuado manejo y protección de los recursos naturales.

La “evaluación ambiental” que supone el enfoque de este tema se concibe como parte orgánica de la elaboración del Plan, y debe contribuir a anticipar la evaluación general de los impactos que produce el desarrollo propuesto, con el fin de orientar el proceso inversionista con mayor eficacia.

OBJETIVOS:

- Definir la ocupación del espacio y la asignación de los diferentes usos del suelo, con vistas a solucionar los problemas ambientales, aprovechar las potencialidades naturales existentes y mejorar la calidad de vida comunitaria.
- Determinar la estructuración físico-espacial del territorio, en los ámbitos rural y urbano, en función de sus potencialidades y aptitudes medio ambientales, así como de sus restricciones y umbrales físicos.
- Determinar la estructuración del sistema de áreas verdes urbanas.
- Contribuir al manejo, la protección y rehabilitación de los recursos naturales, los paisajes y las áreas que forman parte del patrimonio ambiental, bajo la óptica del desarrollo sostenible.
- Incorporar los criterios de protección y las restricciones de usos, inherentes a los ecosistemas frágiles (humedales, montaña, franjas costeras, cuencas hidrográficas, zonas áridas, etc.) y áreas protegidas y de reserva.
- Incorporar los elementos de física ambiental (ventilación e iluminación natural, radiación solar, confort, etc.) en el diseño de los elementos urbanos, a partir de los cambios experimentados en el clima urbano durante los últimos años.
- Conciliar la aprobación de los instrumentos de gestión del ordenamiento territorial y el urbanismo con los de gestión ambiental.

CONTENIDO:

Se establece la evolución del medio ambiente y de todos los componentes físico - espaciales que integran el presente tema, los cuales son:

- La flora, que incorpora los bosques y los sistemas de áreas verdes.
- La atmósfera, que incluye clima y ruido.
- Las aguas, que considera tanto a las aguas superficiales, como las subterráneas y las marinas.
- El suelo, que tiene en cuenta los elementos superficiales como el relieve, las pendientes y otros; y los subterráneos como la geología, la sismicidad y la edafología.

- Los asentamientos humanos y el hombre.

LA PROPUESTA MUNICIPAL:

Se precisará la utilización del medio ambiente en función de la determinación y aprobación de la **distribución espacial y desarrollo de las actividades productivas y de servicios (agropecuaria, forestal, turística, científica, industrial y/o urbana), así como la localización y desarrollo físico de los asentamientos humanos pequeños.**

Se establecerá un sistema de regulaciones ambientales-territoriales locales, que basándose en las normas y legislaciones vigentes, garantice el cumplimiento de lo previsto en el Plan, con vistas a armonizar las actividades socio-económicas con el medio ambiente en que se desarrollan, las cuales deberán regular, fundamentalmente, los siguientes elementos del **suelo no urbanizable:**

- Las áreas con potencial turístico y de recreación.
- Las superficies boscosas y las áreas forestadas.
- Las fuentes de abasto de aguas superficiales y subterráneas.
- Los yacimientos y reservas minerales conocidos (en explotación o no).
- El relieve y las características ingeniero-geológicas.
- Las reservas naturales de flora y fauna, las áreas protegidas nacionalmente definidas, así como las zonas de protección por intereses locales.
- Los corredores de infraestructura técnica.
- Toda acción derivada de la protección y rehabilitación del medio ambiente en el municipio.

LA PROPUESTA EN LAS CIUDADES Y ASENTAMIENTOS URBANOS:

Se precisa la utilización del medio ambiente en función de la determinación y aprobación del **desarrollo físico de las ciudades y de los asentamientos urbanos mayores (para viviendas, producción, servicios, centros y otras),** en las cuales las condiciones medioambientales juegan un papel preponderante y fundamental. Además, debe definirse y aprobarse la **estructuración general de las áreas verdes urbanas** y la **localización y manejo de los vertederos** (comunales e industriales) **y los**

cementerios. Igualmente, deben establecerse las zonas de protección sanitaria, sobre la base de las características de las fuentes contaminantes y del propio territorio.

Propuesta de estructuración de las áreas verdes:

Las mismas deben dividirse, de acuerdo a las siguientes funciones:

- Áreas de protección contra la contaminación atmosférica y los ruidos.
- Áreas de protección contra la erosión del suelo.
- Áreas de parques de ciudad, tales como: jardines públicos, bulevares, parques arbolados y parques de todo tipo, que contribuyan a solucionar uno o varios problemas estéticos, sociales y/o climáticos, presentes en el territorio.
- Áreas arboladas a lo largo de las vías y parterres para proteger contra los ruidos a las áreas aledañas y mejorar el ornato y condiciones climáticas del entorno.

Propuesta de manejo de los residuos sólidos y ubicación de los cementerios:

La localización de los **vertederos** se realiza en función de:

- El tipo de relieve y las condiciones geológicas de los territorios aledaños al asentamiento.
- La existencia de fuentes de abasto de agua próximas.
- El régimen de vientos predominantes.
- La proximidad o distancia a los límites físicos del asentamiento.

De la misma forma, se debe precisar la propuesta de área a ocupar, el tipo de explotación (a cielo abierto o relleno sanitario), la forma de recolección más apropiada (dadas las características del terreno) y sus condiciones estético - ambientales, entre otras.

Para los **cementerios** se tendrán en cuenta aspectos muy similares a los requeridos para los vertederos y es necesario destacar en ellos la ubicación propuesta y su área física, así como sus condiciones estético-ambientales en general.

A partir de estas determinaciones se establece como parte del Plan un sistema de regulaciones ambientales-urbanísticas locales que, basándose en las normas y legislaciones vigentes, adecuen y garanticen el cumplimiento de lo previsto en el Plan, con vistas a armonizar las actividades socio-económicas con el medio ambiente en que se desarrollan y definir las áreas que **no pueden ser edificadas**. Se contemplan, fundamentalmente, los siguientes elementos:

- Las fuentes de abasto de aguas superficiales y subterráneas.
- Las industrias y otras instalaciones productivas que generen contaminación.
- El relieve y las características ingeniero-geológicas.
- Las características climáticas y microclimáticas del asentamiento.
- Las instalaciones de infraestructura técnica.
- El sistema de áreas verdes urbano.
- Los vertederos y los cementerios.
- Toda acción derivada de la protección y rehabilitación del medio ambiente urbano.

DESASTRES NATURALES Y TECNOLÓGICOS

La incorporación de los argumentos sobre las distintas áreas físicas con riesgo potencial ante desastres y su adecuado manejo contribuyen a dar mayor solidez, profundización y rigor a los Planes de Ordenamiento Territorial y Urbanismo durante su concepción y elaboración; también a las decisiones sobre la localización de inversiones, así como a la ubicación y crecimiento de los asentamientos humanos y ciudades, basado en las premisas siguientes:

- Los desastres naturales y tecnológicos y sus efectos negativos, básicamente podrán mitigarse mediante una adecuada planificación física previa e integrada, a su vez, con el proceso de planificación nacional del desarrollo.
- El ordenamiento territorial es un proceso orientado básicamente hacia el desarrollo futuro y es además, por naturaleza anticipativo, requiriendo de una proyección de los

procesos actuales y la prevención de eventuales sucesos de cambio, como son los desastres.

- Los costos de las acciones preventivas ante riesgos por desastres (incluyendo la elaboración de los planes), siempre serán mucho menores que los costos de las pérdidas sociales y económicas (material y humana) causados por los mismos.

OBJETIVOS:

- Apoyar la definición de la propuesta de utilización y ocupación del suelo, en función del grado de vulnerabilidad a los peligros naturales y tecnológicos, y el riesgo a que están sometidos el territorio y los asentamientos urbanos.
- Contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de los territorios y la mitigación de los desastres.
- Establecer las regulaciones y acciones necesarias para proteger, conservar o rehabilitar, los sitios sometidos a desastres potenciales, o ya ocurridos, especialmente en los asentamientos, fundamentadas en los criterios inherentes a su mitigación.

CONTENIDO:

Para acometer este estudio se requiere de la utilización de dos grupos fundamentales de variables: las físico-naturales (que definen las características del medio natural, como son el relieve, la geología y los suelos, entre otras) y las físico-antropogénicas (que definen las condiciones del medio transformado por el hombre, como son la contaminación al suelo, al agua o al aire, y otras). Ambos grupos se integran en el Plan para determinar las propuestas de uso de los suelos y su estructuración territorial, así como los peligros, la vulnerabilidad y los riesgos a que están sometidas las distintas áreas.

Se determinan y aprueban los sitios menos vulnerables ante desastres, para la distribución espacial y desarrollo de las actividades productivas y de servicios (agropecuaria, turística, científica, industrial, etc.), la localización y desarrollo físico de

los asentamientos humanos pequeños, así como también las áreas de desarrollo físico de las ciudades y de los asentamientos urbanos mayores (para viviendas, producción, servicios, centros y otras). Esta propuesta se articula, especialmente, con la determinación de los regímenes urbanísticos de uso que se establecen para el suelo.

En su estructuración debe existir una plena correspondencia entre las limitantes de uso que condicionan las posibles ocurrencias de desastres y la delimitación de los suelos no urbanizables, así como la definición de regulaciones territoriales y urbanísticas para la adecuada utilización de los suelos urbanizables y urbanizados.

Partiendo de esta propuesta se elabora, como parte del Plan, un conjunto de regulaciones para mitigar los desastres en cada localidad, que basado en las normas y legislaciones vigentes (especialmente en las normas para la proyección y ejecución de las medidas técnico- ingenieras de la Defensa Civil), garantice el cumplimiento de lo previsto en el Plan. Todo esto con vistas a armonizar las actividades socioeconómicas con la vulnerabilidad y el riesgo del territorio o asentamiento en que se desarrollan, las cuales regularán, fundamentalmente, los siguientes elementos:

- Las fuentes de abasto de aguas superficiales y subterráneas, y los embalses.
- Las industrias, almacenes y otras instalaciones productivas.
- El relieve y las fallas tectónicas, así como sitios con mayor peligro de ocurrencia de los sismos.
- Los corredores y las instalaciones de infraestructura técnica.
- Las zonas costeras y áreas bajas interiores (zonas inundables).

El análisis de los desastres requiere de una visión multidisciplinaria, en atención a que los mismos son eventos de naturaleza compleja, en los que la participación y aporte de diversos especialistas e instituciones incorpora elementos de vital importancia para la realización de su estudio.

SISTEMA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

“Los asentamientos humanos no son simples viviendas o estructuras físicas de las ciudades y pueblos, sino la combinación integrada de todos los procesos de la actividad humana: residencia, trabajo, educación, cultura, ocio, etc., y la estructura que lo soporta”¹.

El sistema de asentamientos humanos de un territorio es la expresión de los valores y desarrollo de su sociedad y economía. La eficiencia de su funcionamiento está asociada a la evolución no sólo de las grandes ciudades, sino también de las intermedias y de los asentamientos de base, tanto urbanos como rurales. Los asentamientos humanos constituyen el marco donde transcurre una buena parte de la vida de la población, se materializan todos los programas sociales y tienen una mayor incidencia los programas económicos.

Los principales elementos físico-espaciales en esta temática son precisamente los asentamientos humanos, contenedores de viviendas e instalaciones productivas y de servicios, y las infraestructuras técnicas. Los cuales, en el contexto de nuestra nación, se agrupan en dos grandes grupos: los asentamientos humanos concentrados (urbanos y rurales) y los asentamientos humanos dispersos (cuando las viviendas no están concentradas o agrupadas)².

OBJETIVOS:

- Consolidar el Sistema de Asentamientos Humanos (SAH), articulándolo en correspondencia con los requerimientos del territorio y facilitando su eficiente funcionamiento y desarrollo, tanto desde el punto de vista social, económico y medioambiental, lo cual implica como aspectos fundamentales:

¹Esta definición fue expresada en el Informe Global Sobre Asentamientos Humanos, en 1986. Hábitat. Global Report on Human Settlements. Oxford. UK. 1987.

- Una adecuada estructuración del SAH y jerarquización de los asentamientos en dependencia del rol que tienen en el territorio.
- Proponer las alternativas de crecimiento de los asentamientos existentes.
- Proponer la ubicación de nuevos asentamientos o de condiciones que los promuevan.
- Evitar o desestimular la formación de asentamientos humanos no deseados.

CONTENIDO:

La consolidación del SAH lleva implícito el desarrollo de una labor de planeamiento que debe incorporar aspectos esenciales como son: las necesidades actuales detectadas, así como el crecimiento poblacional previsto para el período, debiéndose propiciar la eficiencia de su funcionamiento en correspondencia con las demandas territoriales, y de cara a la integración entre lo nuevo que se añade y la consolidación de los componentes existentes.

En función de lo anterior, las propuestas que con relación a la estructuración del Sistema de Asentamientos Humanos se elaboren, deben incorporar las alternativas de crecimiento de los asentamientos, por concepto de migraciones o incremento natural. Esto puede sustentarse a partir de áreas o zonas ya creadas en el asentamiento, así como de nuevos proyectos de desarrollo en los mismos, con el objetivo de asimilar nuevas viviendas, instalaciones productivas o de servicios que procedan, y plantear los asentamientos que en el horizonte temporal previsto para el Plan recibirán los incrementos fundamentales de población del municipio. Lo anterior está relacionado con la estructura y jerarquización que se propone como respuesta a las necesidades del territorio, requiriendo soluciones de empleo, prestación de servicios y conectividad.

Lo anterior no invalida el análisis de aquellos asentamientos que, por el contrario, no tengan ninguna posibilidad física de desarrollo, por lo cual las políticas estarán dirigidas hacia una desestimulación como foco de atracción de población. Sin embargo, los

² Forma parte de la definición de Asentamiento Humano.1990. IPF.

mismos constituirán casos excepcionales, dejando bien claro y consensuados los elementos que invalidan.

A su vez, como parte de la estructuración del SAH, se definirá la propuesta de localización de nuevos asentamientos humanos, o de condiciones que propicien el desarrollo de los mismos, lo cual estará en dependencia de las necesidades de la base económica del territorio; pronunciándose acerca del tipo de asentamiento a desarrollar (concentrado o disperso), su tamaño recomendable y nivel de servicios.

Otro aspecto importante en la estructuración del SAH lo constituye el establecimiento de la vinculación entre los diferentes asentamientos y su base económica, así como la promoción de aquellos movimientos (migratorios o pendulares) que sean necesarios para solucionar tanto las demandas de fuerza de trabajo que presenta la base económica, como de empleo de la población. Es necesario no enfocar este aspecto sólo desde el punto de vista de creación de empleos, sino de las producciones o servicios que representa.

Con relación a esta temática se abordará la vinculación entre el sistema de asentamientos en sí mismo y con zonas específicas de otros municipios o provincias; sobre la base de establecer posibles soluciones a los problemas de las infraestructuras de enlace que son de carácter regional, asociadas a: construcción y reparación de viales, redes de comunicación y sistema de transporte.

Una vez establecidos los principales aspectos estructurantes, serán objeto de definición otros aspectos fundamentales de cara al funcionamiento del SAH, referidos a:

- El completamiento de los servicios, lo cual implica la propuesta de incorporación de los nuevos servicios demandados por cada una de las zonas definidas dentro del SAH, así como la recuperación de otros ya existentes.
- Las soluciones a los problemas del hábitat y las condiciones medioambientales serán de carácter general en el caso que se refieran a problemas internos de cada

asentamiento, como son: el mejoramiento de las viviendas, construcción de redes de abasto, solución de residuales líquidos, etc., pues los mismos deberán ser precisados a través de los planes de ordenamiento de cada asentamiento. No así, las respuestas que implican soluciones regionales como: localización y ejecución de fuentes e infraestructuras de abasto de agua, sistemas de drenaje, acciones de diferentes tipos para atenuar o eliminar los efectos de focos contaminantes ubicados fuera del asentamiento, entre otros, las cuales deberán explicitarse, incluyendo la definición de los asentamientos y población que se beneficia.

Entre los aspectos que con relación al sistema de asentamientos serán objeto de regulación de carácter regional, fundamentalmente, están: las zonas en donde se propongan nuevos asentamientos concentrados o dispersos; los asentamientos que reciban nuevos desarrollos de viviendas (concentrados o dispersos); aquellos asentamientos con determinadas características o problemas (asociadas a aspectos físico-geográficos, una serie de problemas de contaminación imposibles de solucionar por el momento, localizados en áreas de peligro por desastres, etc.), y los asentamientos considerados centros o subcentros de servicios.

PRODUCCIÓN

El fenómeno de concentración de las actividades industriales y de almacenes generalmente se concentra en un reducido número de localidades, bien en núcleos urbanos de mayor rango, o en pocos lugares de acusada especialización originada principalmente por la proximidad a fuentes de extracción de materias primas.

Actualmente se manifiestan nuevas formas de administración y explotación de las instalaciones productivas. Las instalaciones existentes cambian de uso o se destinan a otro tipo de producción; se estudia el redimensionamiento industrial, y surgen en las

localidades espacios para la agricultura con fines netamente productivos, y el valor del suelo adquiere otra connotación.

También los objetivos productivos del territorio rural en los aspectos agropecuarios, forestales y de minería, requieren de una valoración precisa por su gran importancia en términos de uso y destino del suelo, lo cual hace imprescindible retomar éste tema en el ámbito del ordenamiento territorial y el urbanismo.

OBJETIVOS

Encauzar y controlar el desarrollo de las zonas productivas del municipio y los asentamientos, seleccionando las mejores ubicaciones; regular el uso del suelo y el dimensionamiento de los espacios productivos urbanos y rurales (ya sean puntos, ejes o zonas); y establecer y aprovechar las potencialidades de cada territorio tomando en cuenta las políticas nacionales más actuales.

Conciliar la localización de las actividades productivas (minería, agricultura, forestales, industrias, talleres y almacenes) con los problemas relativos a la preservación y protección del medio natural y antrópico del posible impacto creado por las actividades productivas.

CONTENIDO

Partiendo de los resultados de los diagnósticos más recientes se reajustarán, delimitarán y caracterizarán las áreas de producción y almacenaje (ya sean puntos, ejes o zonas), detectando si los factores locacionales que han generado su constitución se mantienen. La ubicación de las nuevas zonas de producción, ya sean urbanas, periurbanas, o rurales, estará determinada atendiendo a las dinámicas analizadas y los objetivos de las políticas nacionales en cuanto al desarrollo productivo territorial y urbano.

Se evaluarán las relaciones tecnológicas, movimientos de cargas, fuerza de trabajo, insumos y estado técnico de las instalaciones; el grado de aprovechamiento del suelo; las reservas internas de áreas; las características físicas (topografía, drenaje, resistencia del suelo), especificando las relaciones productivas y de servicio de cada asentamiento con el territorio municipal y/o su región de influencia.

Se clasificarán las instalaciones atendiendo al grado de nocividad de las mismas, las afectaciones al medio ambiente y radios de protección necesarios (radios mínimos). Definir criterios en cuanto a permanencia, ampliación, eliminación o reubicación de las industrias y almacenes existentes, lo mismo dentro que fuera del asentamiento.

En el caso de las **áreas e instalaciones que se desarrollan dentro de la urbanización consolidada** se requiere de la compatibilización y estrecha coordinación con los estudios específicos de la zona en que se encuentre ubicada (vivienda, centro histórico, de servicios, etc.), a los efectos de considerar la incidencia de la actividad de producción y almacenaje sobre la misma.

El desarrollo de la **agricultura urbana demandará un análisis de factibilidad** en función de los factores locales, tales como: el relieve, el suministro de agua y la fuerza de trabajo, entre otros. Dicha actividad puede ser ubicada tanto en la trama urbana como en la periferia, siempre que cumpla con los requisitos higiénicos, sanitarios y estéticos requeridos.

El desarrollo productivo agropecuario, forestal, y minero del territorio municipal, se analiza y evalúa fundamentalmente en términos de uso y destinos del suelo; morfología del territorio; y el cuerpo de regulaciones (en especial las ambientales), sin extenderse demasiado en análisis de producción y rendimientos.

Las áreas con vocación para los diferentes usos productivos (urbanos y rurales), serán delimitadas y estructuradas fundamentalmente a partir de sus potenciales y en función

de la red vial y la infraestructura técnica (abasto de agua, drenaje, disposición de aguas residuales, energía, comunicaciones, etc.).

Para la formulación del modelo de ordenamiento urbano de las zonas industriales y de almacenaje se determinan sus producciones fundamentales según su especialización, lo que da la posibilidad de establecer una cierta zonificación según el predominio de sus componentes sectoriales, así como la organización y ubicación de las áreas de almacenes; orientación del número de trabajadores; y una adecuada vinculación entre las zonas productivas y las zonas de vivienda.

El conjunto de **regulaciones para ordenar el desarrollo del proceso productivo** incluirá:

- El régimen de uso del suelo y dentro de este los usos predominantes, compatibles y condicionados; qué actividades se permiten y cuáles no.
- El coeficiente de ocupación del suelo (COS), con reserva suficiente para carga y descarga, parqueo y áreas verdes y franjas de protección.
- Los elementos territoriales y urbanos existentes (infraestructura, edificaciones, etc.) y de ellos cuáles son utilizables, cuáles constituyen afectaciones o modificaciones.
- El saneamiento y disposición de residuales y desechos (líquidos, sólidos y gaseosos), qué se permite y qué no, posibles soluciones para preservar el medio ambiente.
- Cómo se realizará el abasto de agua y la regulación de su consumo si es que procede.
- Cómo se realizará el suministro de electricidad y las posibles limitaciones si es que existen y lo mismo con las comunicaciones.
- La accesibilidad a la zona (conexión de la zona con el exterior), y el modelo de organización interna del área (funciones de la vialidad interna, categoría, ejes principales, anillos).

- Si tiene implicaciones con la actividad ferroviaria, portuaria y/o aeroportuaria, se expresarán las recomendaciones pertinentes con relación a estas actividades específicas.
- El tratamiento de las áreas verdes, estableciendo el carácter y función de estos espacios.
- Las regulaciones ambientales para la protección, conservación y/o rehabilitación del medio ambiente en correspondencia con las características de la zona y su entorno.

AGUA Y SANEAMIENTO

La falta de una gestión adecuada de planeamiento, proyección, y ejecución de las infraestructuras técnicas, unido al déficit de los recursos financieros y materiales necesarios, ha conducido frecuentemente a **falta de integralidad y deficiente ejecución de las soluciones de agua y saneamiento** en las zonas de nuevo desarrollo, y en la rehabilitación de lo existente, incrementándose la aparición de respuestas improvisadas y/o emergentes.

La previsión de soluciones integrales para el abasto de agua y el saneamiento constituye un elemento importante en el análisis de los impactos de las inversiones socioeconómicas sobre la estructura física del territorio; y representan un importante soporte para el desarrollo económico y social ordenado, que permite el aseguramiento del uso racional de los recursos (suelo, agua, materiales, tecnologías, etc.).

Por lo tanto, parece incuestionable la necesidad de explorar y poner en práctica nuevas vías que posibiliten el perfeccionamiento de la gestión del propio territorio, en el rescate de los índices cualitativos y cuantitativos de los servicios de agua y saneamiento alcanzados anteriormente; y paralelamente, superar los déficit acumulados y extender la cobertura de los servicios, de acuerdo a las diversas prioridades que demanden los objetivos sociales y económicos de cada territorio.

OBJETIVOS

- Partiendo de una factibilidad real, fundamentar las soluciones adecuadas de abastecimiento de agua, disposición de desechos y residuales, el drenaje pluvial y la protección contra inundaciones de los objetivos económicos y sociales del territorio municipal y de cada asentamiento humano en particular.
- Lograr resultados aceptables, que disminuyan el déficit de los servicios y las soluciones improvisadas o emergentes en las nuevas urbanizaciones, tomando en cuenta: la situación de partida, las interrelaciones existentes entre los diversos sistemas de infraestructura técnica y el desarrollo de la estructura físico-espacial de cada asentamiento, viabilizar la compatibilización de los intereses sectoriales en la implementación de políticas, medidas y acciones para el mejoramiento y desarrollo de los servicios de agua y saneamiento.
- Aplicar las consideraciones económicas, sociales, y ambientales en la evaluación y proyección de estrategias, buscando vías efectivas para el análisis y evaluación de los problemas y posibilidades de soluciones viables de agua y saneamiento en cada territorio (con los actores vinculados a la transformación del propio territorio); para el logro de una mayor integralidad en el desarrollo de los servicios de agua y saneamiento, y el desarrollo sostenible de los mismos.

CONTENIDOS

En el Plan se analizan y evalúan tendencias, efectos, y magnitud de los problemas de agua y saneamiento en las diferentes zonas que integran el territorio municipal y los asentamientos humanos, y se formulan criterios sobre el uso futuro de las infraestructuras hidrotécnicas.

Al evaluar el territorio municipal y cada asentamiento se definirán las características y el estado técnico de las redes e instalaciones fundamentales de las infraestructuras para el abastecimiento de agua; la disposición de las aguas residuales, el drenaje pluvial, y la protección de zonas bajas y/o inundables (canales, diques, zanjas, rectificación de ríos y arroyos), analizando las posibilidades de cada infraestructura para garantizar el

adecuado desarrollo de los procesos económicos, sociales y ambientales asociados a estos servicios; y definiendo las zonas críticas y/o deficitarias.

En el proceso de elaboración del Plan se definen:

- Los niveles de servicio y prioridades para el desarrollo de los servicios de agua y saneamiento y la protección de las diferentes zonas que integran el territorio municipal y los asentamientos humanos.
- Los trazados y categorías de los canales, diques y redes principales de los sistemas de abasto de agua; la disposición de aguas residuales y el drenaje pluvial.
- La protección necesaria para las zonas bajas y/o inundables, incluyendo las rectificaciones de ríos y arroyos.
- La localización de las instalaciones fundamentales de los sistemas de acueducto (incluyendo fuentes de abastecimiento y sus zonas de protección); el alcantarillado; el drenaje pluvial y la protección contra inundaciones.

Dentro de los contenidos del Plan se desarrollan y fundamentan alternativas para la solución de estos servicios, basadas en modelos adecuados a la realidad social, económica, ambiental e institucional de cada localidad (escenarios); las cuales contarán con el conjunto de indicadores que caracterizan a cada sistema infraestructural.

Se definen las acciones de mayor alcance temporal y territorial en dependencia de las características y magnitud de las soluciones previstas, precisando aquellas inversiones que resulten impostergables por su impacto (en lo económico, social o ambiental) sobre el territorio, para de ésta forma facilitar la toma de decisiones, y establecer un orden de prioridades y posibilidades de solución por etapas.

También se valorarán los impactos que generarían la ejecución de obras de gran porte tales como: represas, diques y canales magistrales, instalaciones para la potabilización, y la depuración de las aguas y otras instalaciones.

Mediante éste recorrido se establecen las interrelaciones existentes entre los diferentes sistemas de infraestructuras técnicas y el resto de los temas afines (transporte, hábitat, medio ambiente...); y se integran y ordenan el conjunto de medidas y acciones necesarias; valorando beneficios, afectaciones, urgencias, etapas y prioridades.

EL TRANSPORTE Y SU INFRAESTRUCTURA

Dentro de los problemas del desarrollo económico y social de cualquier país lo referente a su sistema de transporte reviste un gran interés, tanto por su importancia económica, como por sus implicaciones en el nivel de vida de la población. En la articulación de dicho sistema intervienen un notable grupo de factores, de los cuales se estima que para el planeamiento tienen un singular interés los siguientes:

- La base infraestructural y el parque tecnológico.
- El tamaño y la organización; así como, la distribución de los asentamientos humanos.
- La organización de la economía local y externa.

El sistema de transporte en nuestro país presenta matices críticos debido a: déficit y estado del parque tecnológico, la falta de los insumos necesarios, el estado técnico actual de las vías y calles y la baja ejecución de infraestructuras en las zonas de nuevo desarrollo.

Se ha incrementado la aparición de soluciones improvisadas y emergentes, lo que unido a la falta de compatibilización en la gestión del planeamiento, proyección y ejecución de las inversiones conduce frecuentemente a la falta de integridad de las mismas.

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, las determinaciones del Plan General de Ordenamiento van orientadas a la obtención de los siguientes objetivos del planeamiento y la gestión del transporte y su infraestructura.

OBJETIVOS

Tomando en cuenta las condicionales socioeconómicas y ambientales, la clasificación y la calificación del suelo, así como las interrelaciones existentes entre los diversos sistemas de infraestructura técnica, el Plan debe:

- Obtener soluciones que viabilicen la ejecución del sistema de transporte acorde con el desarrollo de la estructura físico-espacial del municipio y de cada asentamiento en particular.
- Definir los trazados y categorías de las vías principales urbanas y rurales y la localización de las instalaciones principales del sistema de transporte (peatonal, ciclos, automotor, ferroviario, puertos y aeropuertos), tomando en cuenta las consideraciones de los diagnósticos más recientemente elaborados.

CONTENIDOS

Determinar las direcciones y volúmenes fundamentales de los flujos de carga y pasajeros, sobre la base de la movilidad de la población y la localización de las instalaciones productivas. Las soluciones para el movimiento de carga y pasajeros, tanto para los asentamientos urbanos como en el resto del territorio, deberá tomar en cuenta todos los medios de transporte; aprovechar óptimamente la infraestructura existente, potenciar el uso del ferrocarril como medio por excelencia para el transporte masivo de pasajeros y carga, y tener en cuenta la vasta red ferroviaria existente.

Definir el trazado, estructura y clasificación de las redes del sistema de transporte y la localización de sus instalaciones fundamentales más importantes, tanto del nivel municipal como las de los asentamientos humanos correspondientes; estableciendo los vínculos y relaciones internas, así como las relaciones territoriales externas al municipio.

Precisar, conjuntamente con las instituciones y el nivel de planeamiento que corresponda:

- Localizaciones y áreas de las instalaciones y los ramales ferroviarios.
- Áreas de pista y edificaciones de los aeropuertos, así como las regulaciones en altura, contaminación y peligrosidad que ofrezca al territorio.
- Localización y zonificación de los puertos, de acuerdo a los volúmenes de carga y pasaje, así como a las condiciones naturales y los accesos terrestres y acuáticos.

Evaluar modelos y alternativas que incorporen en su análisis no sólo los costos, indicadores y parámetros económicos de explotación, sino también sus posibilidades de implementación en el tiempo, las prioridades y etapas recomendables. Considerar como mínimas dos etapas de desarrollo funcionales (desarrollo progresivo) en el desarrollo de los sistemas de transporte. Las alternativas analizarán el aprovechamiento y disponibilidad de las instalaciones y medios de transporte existentes para satisfacer la demanda, tanto de carga como de pasajeros, así como las relaciones tecnológicas intermodales para su explotación. Las soluciones evaluarán de forma flexible y objetiva las previsiones de estudios anteriores, donde se preveían dar respuestas al tráfico de paso que atravesaba las urbanizaciones, mediante vías que suponen grandes afectaciones; reubicaciones de instalaciones de transporte que se consideraban incompatibles con otras actividades etc.; sin que por ello se comprometa el desarrollo futuro de un sistema de transporte racional.

Al desarrollar los estudios de transporte en las ciudades y asentamientos humanos en general, se analizará la urbanización por zonas, a partir de la estructura urbana propuesta, garantizando la utilización de los medios colectivos de transporte y teniendo en cuenta la inserción de ciclos y otros medios de transporte no convencionales.

Se incorporarán en los estudios el conjunto de indicadores que posibiliten establecer el nivel de servicio propuesto y las características técnicas y funcionales de cada alternativa. Estos indicadores deben constituir los elementos de referencia,

comparación y fundamentación de las propuestas del Plan General para el desarrollo perspectivo del sistema de transporte del territorio municipal y de cada uno de sus asentamientos humanos.

INFRAESTRUCTURAS

Bajo este concepto se identifica al conjunto de infraestructuras técnicas e instalaciones de los sistemas de las redes eléctricas, las comunicaciones, los gasoductos y oleoductos; los que constituyen elementos fundamentales para el ordenamiento del territorio urbano y rural, ya que lo fragmentan; asociándose generalmente entre sí, o con la vialidad, e influyendo de manera apreciable en el funcionamiento del territorio, tanto en la creación de condiciones para la localización de las actividades productivas, de servicios y residenciales, como en su contribución a la calidad de vida en los asentamientos humanos.

En el análisis y evaluación de dichos sistemas intervienen una serie de parámetros que los caracterizan y permiten evaluarlos, tales como su trazado, estado técnico y capacidad.

OBJETIVOS

- Obtener soluciones adecuadas para la infraestructura técnica del municipio y su sistema de asentamientos humanos, tomando en cuenta: su estado técnico actual, las capacidades disponibles y los trazados existentes (tanto soterrados como aéreos).
- Integrar funcionalmente las soluciones de las infraestructuras a la clasificación y calificación del suelo previstas, la estructura físico-espacial futura y los valores morfológicos y paisajísticos a preservar; dimensionando las capacidades necesarias de acuerdo a los cambios demográficos, sociales y económicos a los que el Plan les da respuesta locacional, así como sus etapas.

CONTENIDO

Electricidad

Definición de los niveles de servicios y prioridades para darle respuesta a los objetivos sociales y económicos del territorio rural y urbano.

Analizar la capacidad existente y definir la propuesta a desarrollar del trazado de las redes de transmisión y distribución aéreas y soterradas; así como las subestaciones eléctricas y bancos de transformación que nos permita dar respuesta a la demanda prevista.

Para el análisis de las líneas de electricidad hay que remitirse a la Norma Cubana 94-01 la cual considera:

- Línea de transmisión. Comprende líneas aéreas, soterradas, enterradas mayores de 33kV hasta 220kV.
- Líneas de subtransmisión. Idem a la anterior pero solamente de 33kV.
- Líneas de distribución. Idem a la anterior pero menores de 33kV.

Localización del equipamiento tecnológico tales como: batería central, para la recolección de los yacimientos; base de apoyo; viales de penetración, etc. Para la ubicación de las subestaciones de 13,8kV hasta 220kV el terreno debe cumplir con los requisitos técnicos económicos que den por resultado una factible y eficiente construcción y su puesta en servicio.

Comunicaciones

Se definirán las líneas principales de comunicación aéreas soterradas, enterradas (telefónicas y de telecomunicación), del municipio y su sistema de asentamientos, precisando sus vínculos y enlace con el sistema provincial y nacional, así como la propuesta de localización de las instalaciones principales para la cobertura de las telecomunicaciones tales como: telecorreos, centrales telefónicas y central satélite.

Oleoducto y gasoducto

Definir la propuesta a desarrollar del trazado de las redes y la localización de su equipamiento tecnológico, tales como: batería central (para la recolección de los yacimientos), base de apoyo, viales de penetración, etc. Generalmente estos ductos son soterrados a una profundidad de 1,00 a 1,50 m y al pasar por asentamientos humanos e instalaciones deben ser protegidos técnicamente.

En cuanto a la franja de protección necesaria se definirá de acuerdo a la categoría del ducto; a través de un análisis por tramo del trazado propuesto, de manera que se precisen las implicaciones de dicho trazado con el resto de las redes técnicas. También se precisarán las áreas de mayor peligrosidad por desastre tecnológico que se puedan presentar fundamentalmente en las zonas urbanizadas.

TURISMO

La actividad turística se caracteriza por ser el sector donde se experimenta, en los últimos años, la mayor dinámica de crecimiento en muchos países de la región caribeña, dentro de los cuales se encuentra Cuba. Actualmente, la actividad turística viene precedida de una creciente diversificación del producto turístico, promoviéndose un producto que trasciende los clásicos destinos de sol y playa, para llamar más la atención sobre el tema de los valores naturales, culturales y de identidad nacional, los cuales presuponen relaciones más estrechas con las diferentes localidades y su población.

El municipio y en especial las ciudades que forman parte de los mismos, suelen constituir un escenario importante para el desarrollo de esta actividad, teniendo como premisa que nuestro patrimonio puede y debe vincularse a la actividad turística, utilizándola y promoviéndola sobre la base del respeto y conservación de sus valores.

Hablar de turismo en este marco implica, sin dudas, un impacto sobre la dinámica urbana de los territorios, en cuanto a su estructuración, jerarquía y sistema de asentamientos en general; aprovechando las posibilidades que el mismo genera, en función de un desarrollo equilibrado de las diferentes áreas y elevando la participación de los territorios más deprimidos social y económicamente.

A su vez, el desarrollo de esta actividad en los municipios y sus asentamientos debe valorarse sobre la base de un desarrollo sustentable, lo cual implica una adecuada relación con la naturaleza y con los valores culturales de la nación. Resulta indispensable, por tanto, incorporar cada vez más la dimensión ambiental, a partir de su permanencia y susceptibilidad.

OBJETIVOS

- Crear las condiciones físico-espaciales para potenciar la actividad turística dentro del municipio, la ciudad y el resto de los asentamientos, con vistas a su consolidación como destino turístico, a revertirse posteriormente en beneficio de su desarrollo social, económico y cultural.
- Desarrollar una propuesta integral, racional y armónica de la estructura físico-espacial del subsistema turístico del municipio y sus asentamientos, identificando los elementos y espacios que lo conforman, aprovechamiento del suelo, y los vínculos funcionales no sólo entre sus componentes, sino con el resto de los subsistemas del territorio.
- Proteger y rehabilitar el paisaje natural y antrópico, y el patrimonio cultural, urbanístico y arquitectónico de interés para el desarrollo del turismo.

CONTENIDO

La estructuración físico-espacial del subsistema turístico de un municipio o ciudad, generalmente se relaciona con las áreas de mayor centralidad, de altos valores paisajísticos, históricos, arquitectónicos y ambientales, así como con aquellos que ofrecen un patrimonio edificado que propicia el desarrollo de un equipamiento propio o

complementario. Lo anterior, reafirma que a diferencia de otras actividades, generalmente esta se desarrolla allí, donde las condiciones naturales o histórico-culturales constituyen por sí mismas atractivos importantes.

Especialmente, en el caso de las ciudades y otras urbanizaciones cubanas, los centros históricos resultan muy atractivos para la potenciación de la actividad turística, toda vez que muestran un patrimonio que no ha sido objeto de grandes modificaciones, pudiéndose encontrar en ellos la herencia de épocas anteriores.

Los criterios anteriores constituyen aspectos que validan como principio importante, que las propuestas que se realicen deben tener como punto de partida esencial, la determinación de los atractivos económicos, arquitectónicos, urbanísticos, culturales, paisajísticos, etc.; de conjunto con otros aspectos como suelen ser: el análisis de la capacidad habitacional y de servicios extrahoteleros existentes, y la capacidad y estado de las infraestructuras, entre otros temas.

A su vez, la estructura que se proponga, implica un análisis integral de localización y dimensionamiento de: alojamiento, servicios, instalaciones complementarias, instalaciones de apoyo, infraestructuras y otras. Así como, una identificación de los componentes que formarán parte de este subsistema, y la precisión de las relaciones funcionales que se establecen no sólo entre los mismos, sino con el resto de los subsistemas del municipio y las ciudades, en especial con referencia a los asentamientos humanos, el hábitat, la vialidad, las infraestructuras y el medio ambiente, de manera de evaluar condicionamientos e impactos posibles.

Lo anterior implica como premisas importantes: el aprovechamiento óptimo y adecuado del suelo, partiendo de una compatibilidad de usos, teniendo en cuenta que es un recurso no renovable; la diversidad de actores que sobre él actúan, y que en el marco de la actividad turística las zonas suelen aumentar su valor, por lo que no se debe perder de vista el riesgo a un uso indiscriminado del mismo; la satisfacción de los

turistas a partir de una diversidad, calidad e identidad de las opciones de lugares a visitar; y una integralidad de la actividad turística con las funciones y la población de los territorios o localidades. A su vez, es importante definir cuál es la estrategia en cuanto al tipo de turismo a desarrollar a partir del análisis de la vocación o distintas vocaciones que pueden tener un territorio o ciudad, las cuales pueden estar asociadas a: sol y playa, naturaleza, ciudad (esta última implica un conjunto de temas como son: negocios, eventos, cultura, etc.).

Serán objeto de análisis igualmente, la definición de los recorridos turísticos a nivel territorial o urbano, que mejor vinculen los atractivos existentes y propuestos, a partir de una correcta relación espacio-tiempo y teniendo en cuenta los nexos con la región turística en la que se inscribe el municipio, así como lo referente a la capacidad de carga de los mismos, definiendo su jerarquía, de acuerdo a su calidad de sus valores naturales, culturales, históricos, etc.

En función del conjunto de aspectos que han sido enunciados, se establecerán igualmente las soluciones y acciones constructivas a desarrollar para el rescate, rehabilitación o creación, según sea el caso, de los diferentes componentes definidos como parte del subsistema turístico.

Los principales aspectos sobre los cuales se emiten regulaciones de cara a la actividad turística, en el marco de los municipios, ciudades y otros asentamientos humanos, están asociados fundamentalmente a: la protección del medio ambiente (costas, paisajes naturales y antrópicos, etc.); la protección y rehabilitación del patrimonio edificado de interés para el turismo; el uso y aprovechamiento del suelo, tipologías urbanas y arquitectónicas a insertar o mantener, las infraestructuras técnicas (abasto de agua, red vial, evacuación de residuales, electricidad, comunicaciones, etc.), entre otros.

HÁBITAT

El hábitat, entendido como el conjunto de las edificaciones destinadas a las viviendas y los servicios, articulado por las redes infraestructurales, las áreas verdes, los espacios públicos y el mobiliario urbano, ocupa las mayores áreas en los asentamientos humanos.

El logro de condiciones que garanticen la necesaria calidad de vida del hábitat para la población resulta en la actualidad un reto difícil y complejo, especialmente en las presentes condiciones económicas de nuestro país, donde resulta necesaria la aplicación de técnicas y materiales que permitan tanto el desarrollo de nuevas zonas como la rehabilitación de zonas existentes.

En este contexto se requiere tanto del uso de soluciones alternativas como de la aplicación del concepto de la progresividad para la construcción de obras de arquitectura y urbanas con la oportuna participación de los diferentes actores que toman parte en su gestión.

OBJETIVOS

- Lograr una estructuración del hábitat que permita una adecuada articulación tanto de las zonas de vivienda existentes como las de nuevo desarrollo, a partir de los cálculos de reposición de viviendas y la demanda de nuevas áreas para el crecimiento, tanto estatal como privado, en el marco del balance habitacional por etapas y tecnología.
- Realizar una caracterización morfológica de cada una de las zonas, de acuerdo a su localización y jerarquía dentro del asentamiento, proponiendo las tipologías urbanísticas y arquitectónicas más adecuadas a estos fines.
- Garantizar un óptimo aprovechamiento del suelo para la diversidad de soluciones, definiendo en cada una de las zonas la intensidad del uso del mismo con las densidades poblacionales y constructivas a alcanzar.

- Lograr que las soluciones del hábitat propuestas para cada zona integren los diversos elementos que lo conforman tales como: el medio ambiente, la infraestructura y los servicios, con la participación de los diferentes actores de la comunidad e implementando y focalizando las acciones que deben ser priorizadas para lograr una elevación progresiva de la calidad físico-ambiental del mismo.

CONTENIDO

Los **puntos de partida fundamentales** para la elaboración de alternativas de estructuración general del hábitat son definiciones tales como: *los niveles de satisfacción de la demanda y grados de ocupación propuestos para las viviendas*, teniendo en cuenta los balances realizados entre las necesidades habitacionales y potencialidades constructivas, el *destino de las viviendas a construir y su correspondencia con los problemas existentes*.

Asimismo, resultan elementos definitorios las políticas de mantenimiento y rehabilitación del fondo de viviendas y de la infraestructura técnica, los servicios, las áreas verdes y los espacios públicos y su completamiento en las zonas deficitarias; el mejoramiento de la calidad y la densificación de las zonas de edificios multifamiliares y otras; las posibles tecnologías constructivas a emplear; las formas de participación del Estado, la población y otros actores que inciden en estos procesos, previendo las soluciones para la asesoría técnica y los programas de capacitación que lo garanticen; y por último, las posibles vías de financiamiento.

A partir de estas premisas deben precisarse las acciones a realizar tanto para el desarrollo del hábitat en los asentamientos, que abarca el **suelo urbanizado y el urbanizable**, como para el hábitat disperso en el suelo **no urbanizable**.

En el caso del suelo **no urbanizable** se requiere de propuestas que definan la satisfacción de los servicios sociales e infraestructurales, para las viviendas dispersas y

los asentamientos de base urbanos y rurales a través del estudio realizado para el Sistema de Asentamientos Humanos del Municipio.

Para el suelo urbanizado deben ser identificadas las zonas homogéneas, para proponer las zonas de transformación o rehabilitación y el tipo de intervención urbanística que procede, de acuerdo a las características y condiciones del fondo construido, donde pueden aparecer dos grupos de acuerdo a los niveles de transformación. Un primer grupo donde las modificaciones de la estructura y morfología urbanas no son sustanciales y predominan la **conservación, la restauración y el completamiento**, y las acciones se encaminan a la rehabilitación de lo existente y el uso de las potencialidades que ofrecen los espacios libres y solares yermos. Un segundo grupo donde las acciones pueden ser de carácter más radical como la **reurbanización**, la **remodelación** e incluso la **erradicación**, en las que el tejido urbano sufre transformaciones sustanciales de uso, estructura y morfología.

En el caso de la **erradicación**, las acciones fundamentales deben estar dirigidas a establecer un cuerpo de regulaciones adecuado que aunque impida el crecimiento físico de la zona a erradicar, permita a la población que habita en la misma las mínimas condiciones de vida hasta tanto se lleve a cabo su eliminación.

En las intervenciones para el suelo urbanizado debe quedar establecido el tratamiento propuesto para las cuarterías, edificaciones precarias y zonas degradadas de la trama urbana, la erradicación y el tratamiento de los focos insalubres y las propuestas para el alojamiento de tránsito que ello requiere.

Asimismo, deben localizarse y delimitarse en el **suelo urbanizable** las **zonas de nuevo desarrollo** tanto estatales como las de esfuerzo propio. A partir de una evaluación detallada de las características específicas del sitio en particular se realizará la propuesta del aprovechamiento de los valores paisajísticos e imagen urbanística a

obtener en la unidad y su compatibilización morfológica e integración infraestructural con la urbanización existente y su entorno.

Tanto para las zonas de transformación como para las de nuevo desarrollo deben precisarse sus límites, tamaño, forma y emplazamiento, las intensidades y usos del suelo, su organización funcional, la estructura interna y elementos infraestructurales, y su relación con las características naturales y medioambientales presentes. También cuantificar las principales afectaciones y los estimados de costos de las soluciones propuestas.

Deben quedar claramente establecidas tanto las ***interrelaciones entre las zonas*** anteriormente mencionadas y sus ***vínculos con el territorio circundante***, para lo cual deben definirse sus enlaces con el asentamiento y el territorio de los servicios de infraestructura técnica y social.

Un aspecto de importancia lo constituyen las ***recomendaciones morfológicas*** para cada una de las zonas de rehabilitación y nuevo desarrollo, indicando los aspectos referidos a la volumetría general, alturas y características de la urbanización, entre otros. Se definen, asimismo, los diferentes tipos y niveles de proyecto que se requieran en cada caso.

Entre los aspectos objeto de regulación aparecen los referidos al régimen de uso, no sólo en relación con los usos predominantes, compatibles, prohibidos y los condicionados, sino también la clasificación de acuerdo a su naturaleza (público, semipúblico y privado). Por otra parte, deben quedar establecidas las acciones constructivas, tanto las establecidas por la Ley General de la Vivienda como otras que se consideren necesarias, como pueden ser la restauración y la demolición.

Las regulaciones más vinculadas con los aspectos morfológicos se incluyen en las ***tipologías urbanística y arquitectónica***, donde, en dependencia de las características

del territorio. Cuando preceden a proyectos de nuevo desarrollo o de completamiento, deben aparecer las relacionadas con la dimensión y forma de las manzanas y su coeficiente de ocupación y de utilización, las redes infraestructurales, las formas de asociación de las edificaciones, la altura reguladora, las áreas verdes, los espacios públicos, las características del mobiliario urbano, y otras.

Finalmente las relacionadas con las ***condicionales de protección al medio ambiente y las restricciones derivadas de la aplicación de leyes, decretos, reglamentos y normas de carácter nacional o sectorial***, referidas a las regulaciones y restricciones territoriales, urbanísticas, arquitectónicas y ambientales que se derivan de su aplicación.

SISTEMA DE CENTROS

El *centro* de un asentamiento es la zona donde se concentran usos y valores no disponibles en otras zonas del asentamiento; lo caracteriza una asiduidad de población que lo reconoce como *centro*. La creciente atención a la centralidad urbana está asociada a la apertura económica del país y a la toma de conciencia ante los valores urbanos y arquitectónicos expuestos al deterioro durante décadas. También a sus valores funcionales como foco de interacción social, simbólico-cultural y económico, lo que ha motivado la aplicación de políticas estatales con vistas a mejorar los centros históricos y tradicionales; reforzando la idea de que el urbanismo, fundado en la tendencia expansionista periférica, entra en una nueva etapa más introspectiva, de resurgimiento, hacia el interior de la urbanización existente.

El desarrollo del turismo, la entrada de capital extranjero, el incremento de la actividad comercial, empresarial y bancaria, entre otras, apuntan a una aceleración del proceso de rehabilitación. Este, aunque es una necesidad urgente, implica riesgos como el desplazamiento de sus residentes por el avance de la terciarización, el aumento del tráfico vehicular y sus conflictos, y las tendencias folkloristas y escenográficas en la

rehabilitación. La labor de planeamiento equilibrará lo existente que debe permanecer, con lo novedoso que se introduce y a lo cual no se ha de renunciar, aunque bajo condiciones de calidad y respeto por el contexto físico y social.

OBJETIVOS

- Estructurar el sistema de centros a escala territorial y urbana, así como solucionar las relaciones funcionales y ambientales entre el sistema de centros y las grandes instalaciones de equipamiento y con el resto del asentamiento donde se encuentran.
- Garantizar un óptimo uso del suelo y los inmuebles, preservando el carácter habitacional, patrimonial y de servicios de estas áreas.
- Proteger el patrimonio, los valores urbanos, ambientales y arquitectónicos existentes en estas áreas, y propiciar la creación de nuevos valores, tanto en los centros existentes como en los propuestos, cualificando la imagen de cada centro.

CONTENIDO

El contenido de este tema se ha estructurado en una serie de elementos clave que pueden cruzarse con los tres objetivos. Estos elementos son: uso del suelo e inmuebles, morfología, carga demográfica, transporte y circulación, infraestructura técnica y medio ambiente.

El tema de **uso del suelo e inmuebles** puede abrirse en tres subelementos: el hábitat, el sector terciario y las actividades productivas. Es conveniente enfatizar el **hábitat**, por las especificidades tipológicas, arquitectónicas y urbanas que lo diferencian del hábitat producido en otras zonas del asentamiento, así como por la política de preservar y cualificar el uso habitacional dentro de nuestros centros (protegiéndolos de fenómenos como la desmedida terciarización o museización, que les restan vitalidad y asiduidad) con la densidad y localización adecuadas y en equilibrio con el resto de los usos.

Otro elemento clave, la **morfología**, como valor simbólico del centro, debe constituir un eje en el ordenamiento del mismo, en especial lo referido a la protección del patrimonio

urbano—arquitectónico, como capital fundamental y elemento identificador de la cultura de estas zonas, aparte de ser soporte de los usos antes enunciados. En ese sentido, deben proponerse grados de protección, las zonas o puntos del tejido urbano a preservar y/o recuperar, precisando los códigos de la morfología que se tendrán en cuenta para estas acciones, y la concepción de las formas de intervención, garantizando el aprovechamiento del suelo y la coherencia urbana.

También se debe enfatizar en el **sector terciario** (servicios, turismo, administración), por ser parte esencial de la economía local de estas áreas, y han de tenerse en cuenta elementos como destinos y usos, localización, jerarquía y capacidades.

Un tercer aspecto fundamental dentro del tema de uso del suelo lo es el de las **actividades productivas** (almacenes, talleres, industrias), donde, aparte de los destinos, usos, localización y capacidades, es importante una evaluación de su compatibilidad con estas áreas, para sustituir aquellos usos no afines.

La **carga demográfica** y sus factores sociales consecuentes debe abordarse, dada la capacidad de estas áreas de asimilar cargas de densidad poblacional, fuerza de trabajo y flujos externos a los servicios, donde se equilibren densidades identificando zonas sobresaturadas y zonas con capacidad de asumir más población.

El **transporte y la circulación** son elementos esenciales de las áreas centrales. Debido a la sensibilidad de estas zonas es preciso proponer un ordenamiento de los flujos, capacidad y tipos de transporte; usos de las vías (vehiculares, de ciclos, peatonales), proponiendo sectores peatonalizados si se necesitaran; enlaces vinculantes al resto de la urbanización, volumen y localización de parqueos; estado técnico de las redes viales y sus soluciones.

La **infraestructura técnica** de los centros urbanos es indispensable en su ordenamiento. Deben identificarse los factores externos que repercuten en el nivel de

servicio de la infraestructura de los mismos y la concepción de la intervención urbanística para el uso adecuado de estas redes y su readecuación.

Es importante, al planificar estos centros, establecer nexos con las variables **medioambientales** cuando se requiera, teniendo en cuenta que estas zonas más antiguas de la urbanización son más vulnerables ante condiciones meteorológicas que provocan derrumbes, inundaciones, roturas en las redes, etc.

Por ello, deben detectarse las condiciones del medio ambiente que puedan afectar el fondo construido y valorar grados de protección y vulnerabilidad ante la ocurrencia de desastres naturales; así como detectar las condiciones medioambientales favorables (ubicación geográfica, etc.), valorizando el centro. Estas condiciones (positivas y negativas) serán determinantes al enfrentar intervenciones en el fondo edificado de los centros.

Estos ejes clave se enriquecerán con un análisis estructural del sistema de centros, donde se defina una variante estructural y de ella, propuestas de transformación y crecimientos necesarios, así como sus implicaciones físico-espaciales, valorando su jerarquía y funciones.

Es esencial ver los centros en interacción con el resto del asentamiento, no confundirlas con “islas” dentro de la urbanización, y mantener intacta la visión integral del conjunto urbano, para evaluar las relaciones que en definitiva demostrarán el buen o mal funcionamiento de ese centro.

Aunque existe margen a la propuesta de nuevos centros en los asentamientos, el enfoque expuesto enfatiza la atención hacia los centros existentes, para focalizar los esfuerzos en el rescate del patrimonio construido, teniendo en cuenta que la edad de tal fondo edificado demuestra las escasas posibilidades de seguir siendo habitable sin mantenimiento.

Entre los aspectos objeto de regulación pueden citarse mecanismos de gestión y control del suelo; usos predominantes, compatibles, incompatibles y condicionados; acciones constructivas; tipologías urbanísticas y arquitectónicas, elementos que definen la morfología, sectores y grados de protección, densidades admisibles en las diferentes zonas según sus usos; normas que garanticen la calidad del hábitat: superficie habitable mínima, intervenciones permisibles, niveles de confort ambiental, etc.

En el mundo, el ciudadano deja de ser el fin del urbanismo. “El sujeto para el cual se diseña la ciudad es el turista, el transeúnte y el migrante. Por eso ahora **la ciudad tiene más valor de imagen que valor de uso**” (Carrión, 1997). Nuestro gran reto al planificar los centros del país es preservar a toda costa el valor de uso de nuestras urbanizaciones.

ESPACIOS PÚBLICOS Y ÁREAS VERDES

El sistema de espacios públicos y áreas verdes comprende el conjunto de espacios de carácter abierto, exentos de edificaciones, definidos dentro del perímetro de los asentamientos humanos y concebidos para abrigar diversas funciones de participación comunitaria. Los mismos son de gran importancia para el planeamiento de los asentamientos, constituyen complemento inseparable de los espacios parcelados y funcionan como un componente indispensable en la estructuración del territorio. Además, no sólo le brindan al hombre una interrelación con el medio físico que le rodea, sino que proporcionan un escenario para las relaciones sociales, posibilitan la circulación de un punto a otro del asentamiento, el acceso a las parcelas, inciden ecológicamente en el confort urbano, y sirven como elemento aglutinador y articulador entre diversas áreas de la urbanización, a la vez que cualifican la imagen urbana.

Se han considerado como integrantes del sistema de espacios públicos y áreas verdes:

- Parques urbanos: entendiéndose por este a los parques de ciudad, de descanso y recreación, parques infantiles, parques zoológicos y jardines botánicos.
- Paseos arbolados.
- Plazas.
- Calles: se incluye los diversos tipos existentes, desde aquellas donde hay un fuerte dominio del peatón hasta las que proponen una vinculación o coexistencia del peatón y el vehículo (la calle comercial, el bulevar, la vía-parque, etcétera). Se excluyen las autopistas, vías arteriales y vías rurales.
- Áreas deportivas al aire libre.
- Parqueos al aire libre.
- Espacios abiertos naturales: En donde la intención es más cautelar o protectora, requiriendo que se excluyan del suelo con expectativas urbanas. Estos espacios pueden y deben seguir manteniendo su condición de espacio natural y libre de edificación, clasificándose como suelo no urbanizable.

OBJETIVOS

- Identificar, dimensionar y jerarquizar los problemas referidos a los espacios públicos, con vistas a determinar las zonas deficitarias y aquellas a cualificar a través de la inserción de estos espacios urbanos. También los espacios abiertos con valores naturales y antrópicos y las zonas o áreas libres existentes a preservar, rehabilitar e incorporar como potencial.
- Definir los objetivos físico-espaciales y sus principales indicadores, con vista a la estructuración de los espacios públicos.
- Plantear las alternativas de estructura y soluciones físico-espaciales del sistema de espacios públicos a nivel de asentamiento, y los diferentes subsistemas a nivel de zonas o sectores.
- Análisis y propuesta de las principales acciones a desarrollar para llevar a cabo la preservación, rehabilitación, modificación y/o mejoramiento del sistema de espacios públicos y áreas verdes a nivel de asentamiento y por zonas.

CONTENIDO

El marco territorial para el cual se concibe la estructuración de los espacios públicos y las áreas verdes resulta esencial. En el caso de las ciudades, suelen tener ante sí un sistema de espacios a nivel de ciudad, el cual lo conforman aquellos cuyas funciones, destinos y usos involucran a toda la población e incluso desbordan el marco de un municipio, ejemplo: parques zoológicos, grandes plazas, jardines botánicos, grandes parques suburbanos, etc.

En paralelo se desarrollan otros espacios que pueden llegar a constituir subsistemas o no, y que generalmente involucran un número menor de población, ya que están asociados a zonas o sectores de la ciudad como pueden ser: la zona industrial, las zonas residenciales, el centro histórico, etc. o a asentamientos urbanos más pequeños. En especial, este subsistema de espacios demanda en el caso de las ciudades, de un análisis de planeamiento parcial integral, de la zona donde se localizan. No obstante, en el caso del área urbanizada, teniendo en cuenta las definiciones existentes, desde la escala del Plan General se emiten criterios funcionales, estructurales e incluso morfológicos de los espacios que en ella se encuentren.

La estructuración y concepción de los espacios públicos y las áreas verdes implican dos aspectos fundamentales:

- **Elaboración de la propuesta de estructura físico-espacial, que se traduce en:**
 - Definición de las áreas que debieran constituir espacios públicos y áreas verdes (destino), localización, tipo, usos y dimensionamientos.
Esta propuesta incorpora los espacios de nueva creación con carácter de ciudad o a nivel de asentamiento, así como los existentes a rehabilitar, cualificar o conservar ya sean de ciudad o de subsistemas asociados a zonas. Esto último refiere que en muchas de nuestras urbanizaciones lo esencial no es conformar sistemas o subsistemas nuevos, sino rescatar y completar los existentes.
 - Calificar y delimitar como espacios abiertos naturales aquellas áreas de los asentamientos urbanos o su periferia que así lo demanden, con el objetivo

principal de su protección y conservación como espacio natural (lo cual no incluye el universo de espacios libres del territorio).

- Determinación de cómo se producirán las relaciones funcionales con las diversas partes o sectores del asentamiento y su entorno, sobre la base de aspectos como: adecuada accesibilidad, conexión y continuidad entre los espacios y las demás partes del tejido urbano.
- **Un segundo momento de análisis está dirigido hacia la identificación de los principales aspectos morfológicos** que desde el Plan puedan ser enunciados y que están dirigidos no solo hacia el interior de los espacios, sino también hacia el entorno edificado inmediato que suele delimitar los mismos. Estos aspectos se refieren a: alturas recomendadas y puntales, tipologías urbanas y arquitectónicas, presencia de galerías, portales, configuración espacial (forma y carácter del espacio), características de las áreas verdes, entre otras. Estos criterios están en función principalmente de los espacios categorizados de nivel de asentamiento y que se encuentren en suelo urbanizable, ya que en el caso del subsistema de espacios asociados a sectores específicos de la urbanización no podrán alcanzar este nivel de detalle hasta tanto no se tenga un plan integral de cada una de las zonas.

Con relación a los espacios públicos y áreas verdes a localizar en áreas urbanizables, el Plan General debe pronunciarse al menos acerca de: los índices de superficie destinados a espacios públicos; recomendaciones en cuanto a usos compatibles; selección, aprovechamiento y características del terreno; existencia e inserción de áreas verdes; armonización con el tejido urbano y la estructura planteada. Complementan la propuesta de estos espacios otros aspectos como:

- **Realización de una evaluación técnico-económica** mínima, aspecto que fundamentará luego la selección de las alternativas.
- **Balance de áreas de los espacios públicos y áreas verdes** en función de los niveles establecidos, tipos y categorías resultantes.

2.4 Resultados básicos del Plan

1–FUNDAMENTACIÓN DE LA NECESIDAD Y DEL ENFOQUE DEL PLAN

Considera la contribución del Plan a la solución de los problemas sociales, culturales económicos, políticos y ambientales del desarrollo del municipio y el asentamiento desde la perspectiva del ordenamiento territorial y el urbanismo; la evaluación de los resultados de los planes y de la gestión anteriores; y el respaldo jurídico y administrativo a su elaboración y ejecución.

2–ANÁLISIS RETROSPECTIVO Y DE LA SITUACIÓN ACTUAL

Aborda la evolución histórica y más reciente para analizar y explicar la situación actual del territorio y el asentamiento, identificando los procesos, tendencias, problemas y potencialidades asociados al comportamiento de las actividades y actores. Concluye con un diagnóstico que integra, jerarquiza y resume los aspectos enunciados anteriormente, a partir de las principales potencialidades y restricciones identificadas.

3–ESCENARIOS

Exploran el futuro en sus dimensiones demográfica, social, económica y ambiental, teniendo en cuenta: los principios, valores, y procesos que orientan a la sociedad; las políticas y estrategias gubernamentales y de los diferentes actores; así como las orientaciones de las escalas superiores de ordenamiento territorial, para traducirlos en alternativas físico–espaciales que desempeñen un papel activo en la construcción del futuro.

4–MODELO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y URBANISMO

El modelo constituye la base conceptual y de orientación sustantiva para la formulación de los objetivos y de su programa de ejecución, así como para redactar las regulaciones y el catálogo. El término modelo se utiliza aquí para expresar, literal y gráficamente, los principios y criterios de ordenamiento territorial y urbanismo que

contribuyen al desarrollo del municipio y el asentamiento, así como los procesos de gestión que lo deben hacer viable.

El modelo debe ser soporte y facilitador del desarrollo de las fuerzas productivas; reflejo del carácter socialmente equitativo y territorialmente equilibrado de nuestra sociedad; y contribuir a la mejora del medio ambiente, en las condiciones concretas de cada lugar.

Se elabora a partir de los análisis anteriores y se concreta en los siguientes elementos:

- La evaluación de alternativas de ocupación del suelo y de estructuración físico-espacial a largo plazo, considerando sus implicaciones, para la adopción del modelo general.
- La determinación de la imagen-objetivo a mediano plazo con sus variantes e invariantes, base de los objetivos del Plan y su dimensionamiento; y la lógica de desarrollo por etapas, base del programa de ejecución; expresados a través de:
 - La clasificación y calificación del suelo.
 - La estructura físico-espacial.
 - La morfología con sus tipologías urbanísticas y arquitectónicas y el paisaje.

5-OBJETIVOS Y PROGRAMA DE EJECUCION DEL PLAN

Los objetivos expresan las decisiones a tomar, con sus criterios de medida o indicadores de éxito, de acuerdo a las soluciones concebidas en el modelo de ordenamiento territorial y urbanismo adoptado y la importancia relativa de los diferentes temas de resultado clave. El programa de ejecución del Plan aborda las acciones e inversiones necesarias para su gestión, a través del desarrollo de sus objetivos por etapas, precisando las prioridades, las secuencias críticas y las obras condicionantes. Los objetivos y el programa constituyen el instrumento esencial para la toma de decisiones por las autoridades y el compromiso de todos los implicados en el Plan.

6-REGULACIONES

Las regulaciones determinan los requisitos que deben cumplir las transformaciones y el desarrollo físico-espacial del territorio y el asentamiento, identificando lo que se puede y no se puede hacer en materia del uso del suelo y de los edificios y su intensidad, la

estructura, y la morfología, para constituirse en un documento de obligada referencia y cumplimiento para todos los cambios en estos campos.

7-CATÁLOGO

Está conformado por las fichas de los espacios y edificaciones protegidos de significación cultural, social y ambiental, y cuya utilización y potenciación se someten a requisitos específicos de acuerdo a la especial valoración colectiva que merezcan como elementos clave de la identidad local y nacional.

8-INSTRUMENTOS DE GESTIÓN

Comprenden los procedimientos y coordinaciones que deben contribuir a promover y facilitar la ejecución del Plan de manera sistemática, precisando los incentivos y mejoras de gestión que garanticen una adecuada disciplina institucional en el cumplimiento de sus objetivos, en la asimilación ordenada de nuevas oportunidades, y en la minimización de amenazas que lo desvíen de sus propósitos.

9-INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN Y COMUNICACIÓN SOCIAL

Se conciben para construir y desarrollar el consenso colectivo alrededor de los objetivos y demás elementos del Plan, impulsar su ejecución, y generar cultura y compromiso sobre los problemas del ordenamiento territorial y el urbanismo.

10-INSTRUMENTOS DE CONTROL, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Contribuyen a monitorear la ejecución del Plan, a analizar en qué medida mantiene su rumbo, y a ajustar su orientación de manera adecuada y en el momento oportuno. Incluyen un sistema de indicadores y un soporte informático que integra todo el proceso de planeamiento–gestión–control–seguimiento–evaluación.

2.5 Condicionantes y retos

La elaboración de un Plan de esta naturaleza supone considerar la existencia de un grupo de condicionantes y retos, algunos de ellos fuera del control del Sistema de la Planificación Física, de cuyo comportamiento dependerá la paulatina consolidación y el posterior desarrollo de todas las potencialidades que este enfoque del Plan implica.

A continuación se esbozan algunas de las principales consideraciones sobre este tema:

- Capacidad del municipio para asumir, de manera creciente, competencias como agente de desarrollo; y articularlas horizontal y verticalmente, frente a las tendencias de parcelación institucional y verticalismo excesivo de algunas entidades.
- Capacidad del municipio para generar, obtener, coordinar, y distribuir los recursos necesarios para el ordenamiento territorial y el urbanismo, en particular los de infraestructuras; relaciones con el Plan de la Economía, el proceso inversionista, los programas, y los proyectos.
- Fortalecimiento de la Direcciones Municipales de Planificación Física, muchas de ellas en condiciones vulnerables y con muchas limitaciones para que desarrollen adecuadamente las nuevas funciones de planeamiento y gestión aprobadas desde el año 1999. Recursos humanos, materiales y tecnológicos necesarios para ello.
- Desarrollo de la participación institucional y ciudadana, en materia de ordenamiento territorial y urbanismo, en todas las fases de la elaboración del Plan y durante su ejecución, para que se asuma como un compromiso. Responsabilidades de todas las instituciones con relación al Plan. Los Consejos Populares y las organizaciones sociales y profesionales como ejes de la participación ciudadana.
- Actualización del marco jurídico que debe respaldar al ordenamiento territorial y al urbanismo: Contravenciones en materia de Ordenamiento Territorial y Urbanismo, elaboración de la Ley del Suelo y sus Reglamentos, entre otras de interés.
- Elevación de la disciplina de los actores estatales, cooperativos, empresariales, mixtos y de la población, en materia de ordenamiento territorial y urbanismo, en el contexto del desarrollo del proceso inversionista a todos los niveles.

- Fortalecimiento de la cultura sobre el ordenamiento territorial y el urbanismo: la elaboración, aprobación y ejecución de los planes como hechos de significación local e interés de toda la comunidad; papel de los medios de comunicación para instalar el Plan en la cultura local y en su visión del presente y el futuro del municipio y el asentamiento.
- El desarrollo del catastro (urbano y rural), de la cartografía, del registro de la propiedad, de la capacidad para contratar levantamientos topográficos, de la estadística por zonas del municipio y de los asentamientos, y de los sistemas de información geográficos, como instrumentos indispensables para un ordenamiento territorial y urbanismo eficientes.
- Desarrollo, extensión y profundización de la estrategia de capacitación: Maestría en Ordenamiento Territorial y Urbanismo, diplomados, seminarios, talleres, publicaciones.
- El Planificador Físico que se requiere hoy:
 - Conocimientos amplios y actualizados sobre Ordenamiento Territorial y el Urbanismo, sobre su municipio y asentamiento, y sobre la sociedad, la economía y el medio ambiente en general.
 - Cambio de actitud: no sólo planificador, también gestor, estratega, con capacidad de coordinación con las instituciones, la población y el Gobierno.
 - Dominio de técnicas viejas y nuevas: dirección por objetivos, prospectiva estratégica-escenarios, gestión de proyectos locales, negociación, comunicación, y otras.

3– PROCEDIMIENTO

3.1 Procedimiento general

El procedimiento general propuesto refleja los resultados básicos que debe alcanzar el Plan. Estos están conformados por las argumentaciones, resultados e instrumentos esenciales que deben garantizar la comprensión del Plan, identificar las decisiones a tomar y viabilizar su implementación. Este procedimiento se ajustará a las condiciones, necesidades y objetivos específicos de cada asentamiento humano y del municipio.

El procedimiento (gráfico n°5) debe tener, preferentemente, un carácter cíclico-iterativo entre sus diferentes fases, con el fin de lograr una mayor eficiencia en la elaboración del Plan, dimensionar adecuadamente cada fase de acuerdo a sus relaciones con la precedente y la siguiente, y ganar en coherencia.

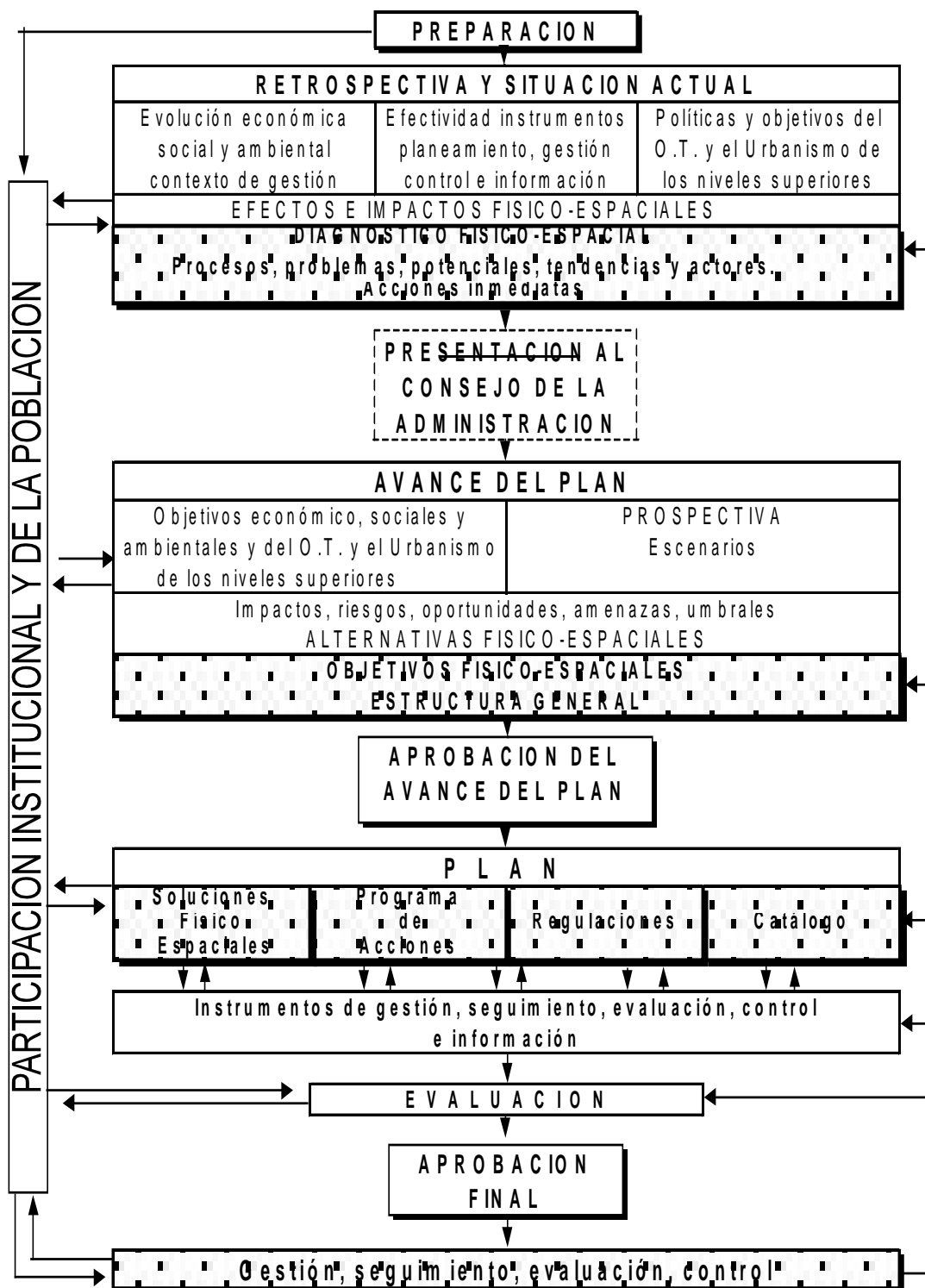
La elaboración del Plan se articula a través de:

- 3 fases esenciales: **Retrospectiva y Situación Actual**
Avance del Plan
Plan
- 3 grupos de actividades complementarias: **Preparación**
Ajuste de instrumentos de gestión,
seguimiento, control e información
Evaluación
- 4 interacciones con el Consejo de la Administración Municipal: **En la convocatoria y al final de cada fase**
- La aprobación de la Asamblea Municipal.
- La activa participación institucional y ciudadana desde la preparación hasta la aprobación, y su implementación.

A continuación se desarrolla todo el Procedimiento en el Gráfico 5.

Gráfico 5

PLAN GENERAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL URBANISMO



3.2 Preparación de la elaboración del Plan

Como primer paso para iniciar los trabajos del Plan de Ordenamiento Territorial y Urbanismo es conveniente dedicar un tiempo a la preparación, con el fin de decidir y debatir una serie de cuestiones previas al inicio de los trabajos tales como:

1. ALCANCE

Definición del alcance del trabajo, teniendo en cuenta los elementos de pre-diagnóstico disponibles, la evaluación de vigencia del Plan anterior y los objetivos económico-sociales que ha adoptado el Consejo de la Administración Municipal.

2. COORDINACIÓN CON EL CONSEJO DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Promover ante el Consejo de la Administración Municipal la necesidad de la elaboración del Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo del municipio y explicar el alcance del trabajo. Se trata de hacer comprender la utilidad que ofrece el Plan para el desarrollo y conducción del municipio, no en términos de importancia para la Planificación Física, sino para la sociedad en su conjunto.

3. CONVOCATORIA Y COORDINACIÓN INSTITUCIONAL

Efectuar la convocatoria a todas las instituciones implicadas y a los representantes de la población, a través del Consejo de la Administración Municipal, con el objetivo de que participen en el mismo desde su concepción inicial y en la definición de los objetivos generales a que se aspira llegar. Esto debe implicar también a entidades y administraciones de otros niveles de subordinación.

4. CONFORMACIÓN DEL EQUIPO

Conformar el equipo de trabajo del Plan, integrado por los representantes de las instituciones y preparar la participación. Es uno de los pasos iniciales, y debe ser acometido a través de un análisis realizado de manera conjunta por la Dirección Provincial y Municipal de Planificación Física correspondiente, siendo recomendable su

aprobación por el Consejo de la Administración Municipal. Es conveniente, igualmente, la participación del planeamiento provincial y en algunos casos, incluso nacional, en dependencia de las características de los territorios cuando existen asuntos que a menudo desbordan tanto en su problemática, como en su solución, el estricto ámbito municipal.

5. ORGANIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

El significado fundamental de la participación es lograr que los análisis y propuestas referidas al territorio no contengan solamente la percepción del equipo que elabora el Plan, y que las conclusiones a que se arribe estén debidamente consensuadas y construidas conjuntamente con las personas e instituciones que van a tener la responsabilidad de decidir e implementar las acciones correspondientes. Esta forma de elaborar las ideas fundamentales del Plan persigue evitar la entrega por parte de la Dirección Municipal de Planificación Física, de un producto confeccionado sólo por esta, para que sea aprobado por los organismos, instituciones, gobernantes y población, pues de acuerdo a la experiencia acumulada hasta el presente, estas aprobaciones sin participación previa han sido bastante formales.

Es conveniente que la representación no sea solo institucional, sino que también abarque la inclusión de expertos -especialistas y personas de reconocido prestigio-, que por su capacidad, experiencia, y aptitudes pueden aportar criterios en la identificación de los problemas y en la búsqueda de soluciones. En cuanto a la representación de la población deben seleccionarse líderes ya sean formales (presidentes de Consejos Populares, delegados de circunscripciones, dirigentes de organizaciones sociales) o informales (médicos de familia, jubilados, maestros, o personas con conocimiento de los problemas, preocupaciones e iniciativas).

La complejidad del proceso de planeamiento, debido a los cambios sociales, económicos y tecnológicos, y por otra parte la insuficiente cultura del territorio y la poca capacidad de coordinación de la que han adolecido tradicionalmente los instrumentos de planeamiento,

hacen de la participación un elemento indispensable para facilitar la identificación de los objetivos del ordenamiento territorial y el urbanismo. Ello requiere de la puesta en marcha en la elaboración y seguimiento de los Planes, de procesos creativos y cooperativos de comunicación y reflexión que involucren a los actores municipales implicados, desde la población hasta los gobernantes y empresarios.

Es preferible un estilo ágil de reuniones o talleres con pequeñas comisiones temáticas, con un objetivo claro y específico, reuniones que deberán prepararse previamente para poder ser dirigidas con eficiencia y obtener los resultados que requiere el proceso de planeamiento.

La organización de la participación debe tener en cuenta también la implementación y seguimiento posterior del Plan. Por esta razón, además del equipo ejecutor, es recomendable disponer de un Grupo Consultor Permanente conformado por autoridades y expertos de alto nivel técnico y de dirección y líderes de la población. Este grupo contribuirá de manera sistemática al ordenamiento territorial y al urbanismo, a través de una evaluación periódica (semestral, anual) de los resultados del Plan, con relación al contexto económico, social y ambiental. Se trata de pasar de un estilo de planeamiento y gestión institucionalmente cerrado, a otro consecuentemente abierto e interactivo, que facilite la apropiación del Plan por todos los actores económicos y sociales, para potenciar su capacidad de convocatoria e iniciativa, todavía insuficiente. En este sentido, y con carácter complementario, el Plan debe convocar periódicamente a la realización de eventos y talleres que evalúen los problemas y analicen resultados que consoliden las mejores experiencias y mejoren la práctica del ordenamiento territorial y el urbanismo.

6. SEMINARIO AL EQUIPO EJECUTOR

Debe ser realizado para esclarecer los objetivos generales, así como el procedimiento y los enfoques técnico-metodológicos que orientarán la elaboración del Plan.

7. TALLER DE EVALUACIÓN DE TODO EL TRABAJO ANTERIOR Y DE PRECISIÓN DE OBJETIVOS DEL PLAN

Parte de una recopilación previa y responde a la necesidad de agilizar la elaboración del Plan, aprovechando al máximo todos los trabajos existentes y minimizando la realización de nuevos estudios.

8. ESTIMACIÓN DE LOS RECURSOS Y PROGRAMACIÓN DE LAS FASES DE TRABAJO

Parece indispensable llevar a cabo una buena estimación de los recursos humanos, materiales y de cualquier tipo, incluida la información, necesarios para las tareas del Plan; tanto la disponible en la propia oficina municipal como la externa, -gráfica, estadística o literal. La programación en tiempo permite evaluar el costo-beneficio del trabajo que se propone y las medidas que hay que tomar para asegurarlo o redimensionarlo en su alcance o contenido.

La elaboración del Plan transita a través de tres fases:

- **ANÁLISIS RETROSPECTIVO Y DE LA SITUACIÓN ACTUAL**
- **FORMULACIÓN DEL AVANCE DEL PLAN**
- **FORMULACIÓN DE LAS DETERMINACIONES DEL PLAN**

3.3 Fase de Análisis Retrospectivo y de la Situación Actual

Los objetivos de esta etapa persiguen: identificar, articular, dimensionar y jerarquizar los problemas del ordenamiento territorial y de los asentamientos en el municipio, así como evidenciar los potenciales con que se cuenta, en el marco

de una correcta comprensión de las relaciones entre las formas físico-espaciales, los procesos socioeconómicos en curso y el medio natural.

Se identifican cuatro ejes fundamentales que están muy interrelacionados: problemas, procesos, tendencias y actores. Cómo se manifiestan los problemas del ordenamiento territorial y el urbanismo, su extensión e intensidad territorial y urbana, dónde y desde cuando se producen, sus orígenes, evolución, relaciones, causas y consecuencias. Asociar los problemas (efectos) a los procesos que hay detrás de ellos (causas), en el sentido de identificar los procesos sociales, económicos y ambientales que interactúan con los problemas físico-espaciales propios del ordenamiento territorial y el urbanismo.

Esta forma de estudiar los problemas, vinculándolos a procesos y al conocimiento de la historia, permite superar el sesgo estático, descriptivo, y en ocasiones reduccionista y tecnocrático de que suele adolecer la forma tradicional de estudiar el territorio y los asentamientos, para avanzar en la identificación de las causas raíces y la dinámica de los problemas, así como en la capacidad de influir adecuadamente en su solución.

El diagnóstico analiza los problemas, los ordena, los prioriza, y obtiene conclusiones. Los articula territorialmente, por asentamiento, por zona, por barrio u otras unidades territoriales significativas, unificando soluciones, identificando relaciones, observando las parcialidades, y **enfocando** el territorio como una totalidad continua, como un sistema **dinámico**. Ordena los problemas según sus implicaciones económicas, sociales y ambientales, territoriales y urbanas. Y los prioriza siguiendo criterios tales como: lo urgente, lo más grave, lo más inmediato, lo que afecta a más personas, lo más sentido, lo que produce un mayor efecto multiplicador, lo que cuenta con recursos, u otros similares.

Estos procesos deben tomar en cuenta no solo su posible **continuidad** en el tiempo sino la posibilidad de **rupturas** en su orientación o ritmo de cambio. Para la elaboración de cualquier trabajo de proyección es lógico que se parta de un análisis **retrospectivo**

de las tendencias imperantes en los procesos que se van a planificar; su identificación y cuantificación serán útiles al enfrentar las etapas posteriores de planeamiento, como se verá más adelante.

Será necesario precisar la orientación y el ritmo de evolución de aquellos fenómenos o procesos que se seleccionen como definitorios del pasado (tan atrás como se requiera), del presente y el futuro del territorio analizado. El análisis de las tendencias y procesos contribuye a vislumbrar cuáles problemas tienden a acumular efectos e impactos negativos por su persistencia continuada y cuáles, por el contrario, tienden a disminuir sus connotaciones negativas o multiplican su efecto positivo, siempre con referencia al ordenamiento territorial y el urbanismo.

En este sentido es imprescindible, al analizar los procesos y tendencias, incorporar las referencias necesarias al último diagnóstico de ordenamiento territorial y urbanismo realizado en el territorio. ¿Qué ha sucedido desde entonces a la fecha y por qué ha sido así?

Igualmente resulta necesario la identificación de los actores, sus conductas institucionales y sociales, y las razones que los motivan a contribuir, condicionar o limitar el ordenamiento territorial y el urbanismo, teniendo en cuenta sus capacidades para generar, obtener, y administrar inversiones y recursos. Precisar de qué procesos modificadores del uso de suelo, la estructuración territorial y la morfología son portadores.

DIAGNÓSTICO

El diagnóstico constituye el resumen del análisis retrospectivo y de la situación actual, aportando dos tipos de conclusiones: la fundamental que es la territorial–integrada, y la sectorial–territorial.

En ese sentido, **la territorialización del diagnóstico es un resultado esencial de este análisis y su expresión correcta es la identificación y caracterización de las áreas-problema, en especial las áreas críticas y las áreas con potenciales.**

El contenido general del diagnóstico tiene como focos de su identidad conocer la evolución y situación actual de:

- El destino y uso de suelo.
- Las estructuras territoriales y de los asentamientos humanos.
- Las morfologías a escala territorial y de los asentamientos, incluyendo el patrimonio cultural y natural.

En función de este análisis físico-espacial se abordan las interrelaciones y efectos de los tres siguientes grupos de aspectos:

- La evolución económica, demográfica, social y ambiental del territorio y de los asentamientos, incluyendo su contexto de gestión tanto al nivel local como provincial y nacional.

¿Cuáles han sido los cambios económicos, sociales y ambientales más significativos en el municipio y el asentamiento, y cuáles han sido sus implicaciones para el ordenamiento territorial y el urbanismo?

¿Cómo se ha comportado el proceso inversionista (recursos y objetivos), y cuáles han sido sus efectos en materia de ordenamiento territorial y urbanismo?

¿En qué medida las políticas, objetivos, programas, procedimientos y normas en los ámbitos económico, administrativo, jurídico, cultural, social y tecnológico a todos los niveles han facilitado o limitado y cómo, la producción de territorio y asentamiento ordenado?

- El efecto de las políticas y objetivos de ordenamiento territorial y urbanismo de los niveles superiores.

¿Cuáles efectos han producido las políticas, esquemas, planes y procesos de gestión de la Planificación Física de los niveles superiores sobre el ordenamiento territorial y el urbanismo en el municipio?

¿En qué medida la organización institucional y la estrategia de la Planificación Física han contribuido al logro de los objetivos del ordenamiento territorial y el urbanismo en el municipio?

¿Cómo se ha articulado la concurrencia de competencias de ordenamiento territorial y urbanismo para el adecuado cumplimiento de los objetivos nacionales, provinciales y municipales en este campo?

- La efectividad de los instrumentos de planeamiento, gestión, control e información del ordenamiento territorial y el urbanismo en el municipio.

¿En qué medida los instrumentos cumplen sus objetivos y contribuyen de manera activa al logro y formulación de las finalidades económicas sociales y ambientales del municipio y el asentamiento, en su proceso de evolución?

¿Cómo han sido utilizados los instrumentos por el Gobierno y la administración municipal, así como por otros actores que inciden en el territorio, y cómo ha llegado el Plan hasta ellos, facilitando la integración horizontal?

¿Cómo se evalúa la participación institucional, de las entidades y la ciudadanía, con relación a la ejecución del Plan y de otros procesos con los que éste interactúa?

¿Cuál es la vigencia cualitativa y cuantitativa del Plan anterior y de cada uno de sus contenidos y productos, y cómo se han aprovechado o generado oportunidades para su implementación? ¿Cuáles han sido sus efectos e impactos y cómo se evalúan?

¿En qué medida el Plan, la gestión, el control y la información han trabajado de manera coherente?

¿Cómo se analiza la localización, volumen y tipología de las indisciplinas del ordenamiento territorial y el urbanismo, con relación al planeamiento y sus regulaciones, la gestión, el control y la información?

Forman parte del diagnóstico la identificación de **acciones inmediatas** que deben y pueden ser implementadas rápidamente por su urgencia, sin riesgos por sus efectos, ni dependencias de la fundamentación del Plan. Estas generalmente no exigen grandes inversiones, gestiones o decisiones, se corresponden con los recursos disponibles, y más bien lo que requieren es voluntad y participación de los actores implicados, incluida la población.

3.4 Fase de Avance del Plan

Establecer los objetivos físico-espaciales del Plan, la clasificación del suelo, los elementos básicos de la calificación y la estructura general, a partir del diagnóstico, los objetivos económicos, sociales y ambientales de la sociedad y del municipio, los objetivos del ordenamiento territorial y el urbanismo de los niveles superiores, y de sus configuraciones futuras teniendo en cuenta sus impactos territoriales.

Someter los objetivos y la estructura general a la aprobación del Consejo de la Administración Municipal con el fin de disponer de bases firmes para el completamiento del Plan.

Es imprescindible la evaluación, por una parte, de los objetivos económicos, sociales y ambientales de la sociedad en su conjunto y su incidencia en el territorio municipal, y por la otra de las determinaciones del planeamiento superior.

Las determinaciones de los esquemas nacional y provincial pueden venir expresadas a través de:

- Las propuestas sobre los destinos del suelo que responden a compromisos productivos y ambientales de nivel provincial o nacional.

- Los criterios de funciones extramunicipales de las ciudades y asentamientos, en función de su localización en la trama regional, como resultantes de los estudios de regionalización y zonificación.
- Los trazados de infraestructuras de transporte, comunicación, hidráulicas, eléctricas y de otro tipo, con importancia supramunicipal.
- La localización de inversiones productivas, turísticas o de servicio a la población de importancia supramunicipal.

Se parte de la premisa de no trabajar el planeamiento en “cascadas”, es decir que los niveles inferiores no tengan que depender de la conclusión de los planes o esquemas de nivel superior para comenzar la elaboración de los Planes Generales de ordenamiento territorial y urbanismo municipales. De no existir definiciones actualizadas hay que construir de conjunto con el planeamiento provincial esos criterios, definiciones y recomendaciones. Se debe recordar por otra parte que el planeamiento no comienza hoy, Cuba lleva 50 años de trabajo en este campo en todo el país y existe, por tanto, un grupo importante de definiciones y criterios que siguen siendo válidos.

Utilización del enfoque y las técnicas de la prospectiva (escenarios).

El futuro no está predeterminado, sino que ofrece un abanico de posibilidades dado por un variable grado de incertidumbre en medio del cual debe llevarse a cabo la materialización de los objetivos del Plan. El conocimiento del futuro resultará útil pues nos permitirá actuar con previsión y prepararnos para tomar decisiones sobre la marcha, en un entorno cambiante, para corregir las tendencias negativas y fortalecer aquellas en las cuales se vislumbra un impacto positivo.

La **previsión** puede llevarse a cabo mediante múltiples enfoques y técnicas. Tradicionalmente se han utilizado las técnicas de **pronóstico** como instrumentos para proyectar el futuro mediante la extrapolación de las tendencias conocidas. Más recientemente se han desarrollado otros instrumentos conceptuales propios de la **prospectiva**. La diferencia fundamental -y que constituye su razón de ser- estriba en

que si bien las proyecciones tienden a configurar un **futuro a imagen del pasado**, el enfoque prospectivo aspira a esclarecer la acción presente con la luz que puede brindar un panorama de los futuros posibles. **“El futuro no es el resultado de extrapolar el pasado sino que es, más bien, la razón del presente”**.

La prospectiva constituye una forma de atacar un problema, un enfoque para estudiar los posibles estados futuros de una situación dada. El propósito esencial consiste en encontrar los posibles puntos de ruptura o de inflexión en las tendencias de los fenómenos bajo estudio y determinar los factores o causas que puedan motivarlos. Se parte de la posible existencia de múltiples estados en el futuro de un problema dado, lo que conduce al obligado examen de alternativas de soluciones diferentes entre sí respecto a un mismo objeto. El arsenal de métodos de la prospectiva constituye un conjunto abierto, al que van incorporándose nuevas herramientas de diversos campos del conocimiento y que se van interrelacionando. Cualquier método resulta válido, a condición de que demuestre su eficacia y rigor en el esclarecimiento de las opciones de futuros de un objeto bajo análisis. La forma natural de síntesis de los estudios en prospectiva hoy la constituye su expresión en términos de **escenarios**.

La formulación y el estudio de diversos **escenarios** posibles, constituyen una herramienta útil para el planeamiento y la gestión, en ocasiones más adecuada que el diseño de una sola imagen-objetivo o modelo único final a alcanzar. Hay que adaptarse a diseñar un futuro en un contexto en que lo predominante no es el mantenimiento de las tendencias conocidas, sino precisamente una frecuente ruptura de ellas. Tal es el sentido de los escenarios: proveer un instrumento para transitar de un enfoque proyectivo a uno prospectivo.

En un enfoque prospectivo, los escenarios constituyen el marco de referencia para seleccionar respuestas adecuadas a coyunturas posibles. Se definen como el conjunto formado por la descripción de una situación futura y de la trayectoria de eventos que permiten pasar de la situación origen a la situación futura.

Hay que tener en cuenta que un escenario no es un fin en sí mismo. Solo tiene sentido a través de sus resultados y de sus consecuencias para la acción. Es por ello que hay que usarlo como una herramienta (ajustable o eliminable si no es útil) y adecuarla a los plazos y medios disponibles. Puede ser conveniente limitar los escenarios a algunas hipótesis clave -tres, cuatro o cinco- lo que obligará a una reflexión previa y explícita sobre las variables, las tendencias, las inercias y los papeles que van a tener los actores.

No todos los escenarios tienen el mismo interés. Hay que seleccionar los posibles y, entre estos, detectar aquellos realizables. En la mayoría de los análisis prospectivos se aconseja desarrollar por lo menos dos tipos de escenario:

- **Tendencial:** En él se mantienen las tendencias de los últimos tiempos y se examina si su evolución es deseable o no, con el fin de detectar las acciones necesarias para corregir el rumbo. A menudo se toma este como escenario más probable o de referencia, aunque no sea exactamente lo mismo, puesto que no siempre lo más probable es la estabilidad de las tendencias.
- **Anticipativos:** En ellos se diseñan situaciones futuras -deseadas o temidas- y se examina la trayectoria que habría que recorrer para alcanzarlos -o para evitarlos-. Los escenarios anticipativos deseados suelen denominarse, a menudo, normativos o activos y son los que se podrían identificar con las “imágenes-objetivo” de la planificación tradicional.

El primer tipo se corresponde con un proceso exploratorio que parte de la situación presente y recorre la evolución futura más probable. Los segundos parten de una anticipación y trazan el camino hasta el presente retrocediendo en la trayectoria. Puede también resultar útil y fructífero, con miras a estar preparado para diversas eventualidades, desarrollar escenarios de “contraste” que, aunque se esté consciente de que la posibilidad de que se realicen sea mínima, ayudan a visualizar consecuencias extremas de trayectorias inesperadas o no deseables y constituyen, con ello, una ayuda

para alertar sobre la necesidad de tomar medidas que eviten tales sucesos. La formulación de escenarios de contraste puede basarse en el análisis de las amenazas o las oportunidades más decisivas que se hayan detectado en el análisis. La aparición de tales fenómenos en el territorio provocaría impactos -de un signo u otro- tan considerables que merecen ser estudiados y evaluados cuidadosamente. Lo mismo ocurre con las fortalezas y las debilidades más significativas. Tales fenómenos pueden ser económicos (inversiones de gran calibre), ambientales (eventualidad de grandes inundaciones u otro tipo de desastres), tecnológicos, sociales, etc.

En última instancia, el objetivo no es el de adoptar ninguno de ellos en particular, sino utilizarlos como base contextual para la formulación de la estrategia a adoptar.

El procedimiento que normalmente se sigue en la elaboración de los escenarios abarca diversos pasos:

- Reconocimiento de las inercias e invariantes.
- Determinación de las variables clave y sus estados.
- Identificación de los actores claves y sus estrategias.
- Descripción de los escenarios (variables-actores).
- Selección de los escenarios.
- Análisis de los problemas y oportunidades asociadas a cada uno de ellos y las acciones a tomar.

El ejercicio de escenarios debe aportar, entre otros elementos, la identificación y los efectos, cuantitativos y cualitativos, de los factores de cambio demográficos, sociales, económicos, ambientales y tecnológicos que más incidirán en el ordenamiento territorial y el urbanismo, a largo y mediano plazos. También las alternativas de estructuración físico-espacial y ocupación del suelo, y su fundamentación en términos de suelo urbanizable, no urbanizable y urbanizado, y de calificación del suelo.

LA ESTRUCTURA GENERAL Y LOS OBJETIVOS FÍSICO-ESPACIALES

La fase de Avance del Plan concluye con la elaboración de las alternativas de estructuración del territorio municipal y los asentamientos poblacionales y su evaluación, señalando cual se considera más conveniente e identificando aquellos elementos que permanecerán invariables en todas las alternativas y cuales necesariamente deben disponer de determinados rangos de variabilidad, por razones de incertidumbre fundamentadas.

Esto implica elaborar la **CONCEPCIÓN SOBRE EL MODELO DE ESTRUCTURACIÓN DEL TERRITORIO Y EL ASENTAMIENTO, EL USO DEL SUELO Y LA MORFOLOGÍA**, fundamentada en el diagnóstico y en los principios, valores y procesos políticos, sociales, culturales, económicos, tecnológicos y ambientales que lo orientan hacia el futuro, y a los cuales el Plan también contribuye, incluyendo la argumentación de:

- Alternativas de ocupación del suelo y estructura físico–espacial a largo plazo y la evaluación de sus implicaciones.
- Imagen-objetivo a mediano plazo, con sus elementos variantes e invariantes, base de los objetivos del Plan, y su dimensionamiento.
- La lógica de desarrollo por etapas que debe conducir a los resultados deseados, fundamento del programa de acciones.

La evaluación de las alternativas es un paso fundamental para decidir el modelo de estructura a adoptar, la imagen-objetivo a proponer a mediano plazo y la estrategia a seguir para su implementación.

Este análisis puede organizarse alrededor de los siguientes puntos:

- Evaluación comparativa del costo/beneficio de su adopción (recursos necesarios vs. efectos y resultados).
- Análisis con el Gobierno y la administración municipal, de las instituciones o actores implicados para saber si estarían dispuestos a adoptarla, precisando su factibilidad.

- Identificación de las “barreras” que podrían oponerse y qué decisiones habría que tomar para garantizar su viabilidad.
- Definición de los instrumentos con que se implementarían (regulaciones, proyectos, medidas, normas, entre otras).

La imagen-objetivo que se propone no es la que corresponde a la tradicional y vulnerable idealización de un estado final deseado a largo plazo, sino la que debe fundamentar de manera realista, y a mediano plazo, los objetivos físico-espaciales del Plan.

En otras palabras, los objetivos físico-espaciales constituyen la expresión, en términos de decisiones, de la imagen-objetivo (estructura, uso, morfología, régimen urbanístico del suelo). Estos objetivos deben organizarse en un árbol jerárquico que identifique los más generales (políticas, decisiones estratégicas), los más específicos, y sus acciones. El nivel de apertura vertical y horizontal del árbol de objetivos estará en dependencia de la complejidad y dimensiones del territorio y sus asentamientos humanos.

Por último, la definición de los objetivos debe tener en cuenta que en los municipios de mayor complejidad éstos pueden abrirse en objetivos generales (decisiones estratégicas, políticas) que contienen un conjunto de objetivos específicos.

3.5 Fase de formulación de las DETERMINACIONES del PLAN

Completar las definiciones de uso del suelo y estructura físico-espacial, definir los aspectos morfológicos necesarios y precisar los resultados del Plan que lo deben implementar: programa de actuaciones, regulaciones, catálogo de edificaciones y espacios protegidos.

Preparar la documentación para la aprobación.

Los contenidos y alcances del Plan se desarrollan en esta fase final de su elaboración, de acuerdo a lo expuesto en los capítulos precedentes. Corresponde ahora hacer referencia a los resultados que van dirigidos a la gestión y ejecución del Plan.

OBJETIVOS Y PROGRAMA DE ACCIONES

Los objetivos y su programa de acciones constituyen el principal instrumento de gestión del Plan y la guía para el desempeño del Gobierno, las entidades municipales, y otras instancias, en materia de ordenamiento territorial y urbanismo. Se formula en función de una evaluación de los recursos disponibles u obtenibles, de manera que sea realista sin dejar de proponerse metas tensas.

Sus objetivos son:

- Establecer la estrategia de ejecución del Plan con el fin de implementarlo en el menor tiempo posible. Precisar los objetivos y acciones, las prioridades y secuencias.
- Articular el Plan de ordenamiento territorial con la dirección por objetivos, el Plan de la Economía y el presupuesto del municipio, como referencias explícitas para la coordinación y ejecución de las inversiones y acciones de incidencia físico-espacial.
- Definir los territorios y áreas que deben ser objeto de planes y proyectos con anticipación suficiente y programar su elaboración, a partir de las bases cartográficas, topográficas, y demás elementos de información indispensables.
- Aprovechar de manera más intensiva las inversiones en infraestructura y otras que estén ociosas, subutilizadas, o deban ser completadas para su utilización.
- Minimizar los cuellos de botella que dependan de actuaciones secuenciales y de la superación de umbrales, en particular en cuanto a la ejecución previa de las urbanizaciones y las infraestructuras, con relación a las edificaciones en las nuevas zonas de desarrollo.
- Garantizar la disponibilidad oportuna de suelo liberado para los desarrollos urbanos y de otros tipos.

- Buscar fuentes de financiamiento para la ejecución del Plan elaborando, por ejemplo, una cartera de proyectos de gestión, o facilitando la coordinación con administraciones a otros niveles.

El programa de acciones se debe elaborar para todo el período que cubre el Plan, dividiendo éste en etapas de varios años; por ejemplo: trianuales o quinquenales, con un mayor detalle de definición en la primera y un carácter más referencial y abierto en las siguientes. Se trata de disponer de un instrumento “deslizante” que pueda irse ajustando, según se vaya ejecutando el Plan, para asimilar actuaciones coherentes con el mismo, pero que no hayan sido vislumbradas inicialmente.

Un aspecto estratégico del programa es la jerarquización diferenciada de cada elemento o zona de acuerdo a su significado para el conjunto. Una vía para precisar esto es la de definir:

- Operaciones estructurantes fundamentales que ordenan el territorio o los asentamientos a gran escala.
- Operaciones o piezas clave que son decisivas para el futuro y deben abordarse de manera integrada cada una.
- Otras operaciones o piezas puntuales de alto impacto que estructuran partes del territorio o del asentamiento.
- Otras necesidades.

Ello jerarquiza estas piezas, zonas o elementos con relación a otras partes para las que son suficientes las regulaciones.

En principio, se pueden identificar los siguientes programas básicos:

- Gestión de suelo.
- Actuaciones integradas.
- Infraestructuras integradas.
- Actuaciones aisladas.

- Elaboración de planes y proyectos.

Los objetivos y el programa deben abordarse desde la visión integradora del ordenamiento territorial y el urbanismo, y no desde lo sectorial. No obstante, el programa puede tener también una expresión sectorial o al nivel del Consejo Popular, de acuerdo a la significación de los objetivos a implementar. El programa debe estar respaldado por un estudio económico–financiero que considere las capacidades del municipio para ejecutar el Plan y las medidas complementarias para garantizarla, con la colaboración de otras administraciones o entidades.

REGULACIONES

Consisten en el establecimiento de condicionales y requisitos territoriales, urbanísticos y arquitectónicos, amparados en normas y regulaciones nacionales y sectoriales, para controlar los procesos de transformación y preservación del territorio con relación a la intensidad de uso del suelo, la morfología y las soluciones de estructuración físico-espacial, en correspondencia con las determinaciones del Plan.

El conjunto de las regulaciones del ordenamiento territorial y el urbanismo, como expresión del Plan, constituyen el instrumento de éste para su implementación y el ejercicio del control de las transformaciones físicas del territorio. Es por ello que su contenido está directamente relacionado con ambas actividades.

En este sentido, deben constituir el soporte legal en la materialización del planeamiento territorial y urbano, como instrumento para los procesos de proyección, gestión y control, por lo que su diversidad y grados de detalle deben ajustarse a los requerimientos de cada territorio y de cada momento.

Sus objetivos se dirigen a:

- Delimitar las zonas objeto de regulación a partir del régimen urbanístico del suelo.

- Precisar las acciones constructivas que se permiten o prohíben de acuerdo a las determinaciones del Plan General o Parcial para la zona en cuestión.
- Definir el régimen de uso especificando los usos predominantes, compatibles, prohibidos y condicionados.
- Establecer las condicionales en función de las características de los elementos que conforman las tipologías urbanísticas y arquitectónicas.
- Identificar las restricciones derivadas de la aplicación de leyes, decretos, reglamentos y normas de carácter nacional o sectorial.

CATÁLOGO DE EDIFICACIONES Y ESPACIOS PROTEGIDOS

Los **objetivos específicos** se encaminan a:

- Identificar las edificaciones y espacios de interés cultural y ambiental cuya alteración se somete a requisitos restrictivos de acuerdo con la especial valoración colectiva que merezcan, y disponer de un registro actualizado de su situación física y de gestión. Ello incluye los que están ubicados en cualquier tipo de suelo (no urbanizable, urbanizado, urbanizable) y abarcará entre otros, los que se consideren de interés histórico, artístico, arqueológico, etnológico, urbanístico, paisajístico, faunístico, florístico; los que integren un ambiente característico o tradicional, así como los que se deban conservar por ser representativos de la identidad de la localidad.
- Establecer los objetivos públicos de conservación, rehabilitación o protección según las categorías que reglamentariamente correspondan y de acuerdo a la legislación específica por las que se rigen.

Las soluciones físico-espaciales; la clasificación y calificación del suelo, la estructura, y la morfología; los objetivos y su programa de acciones e inversiones; y los instrumentos de gestión, participación y control, constituyen un conjunto de determinaciones que deben presentarse a aprobación conjunta y simultánea, junto con las regulaciones y el catálogo.

Si la complejidad del municipio o el asentamiento lo requiriese, las regulaciones y el catálogo pueden elaborarse y someterse a aprobación en dos momentos: inicialmente, como parte de la documentación del Plan, a partir de una formulación como regulaciones generales; y el catálogo, como un listado estructurado según la importancia, tipo y localización de los inmuebles y espacios a proteger; y, posteriormente, con las regulaciones completas y detalladas, y el catálogo totalmente elaborado con una ficha por cada elemento.

EXPRESIÓN FINAL DEL PLAN

La expresión del Plan constituye una primera aproximación a su conformación, la que debe ser enriquecida posteriormente a través del desarrollo de las instrucciones metodológicas complementarias que van a precisar los contenidos y alcances de cada tema. La organización de la expresión final que aquí se expone es el mínimo a partir del cual cada Plan, de acuerdo a sus contenidos específicos, la complementará.

1 Memoria general

- 1.1 Fundamentación de la necesidad y del enfoque del Plan.
- 1.2 Análisis retrospectivo y de la situación actual. Diagnóstico.
- 1.3 Escenarios y determinaciones de los niveles superiores de ordenamiento territorial y urbanismo.
- 1.4 Modelo de ordenamiento territorial y urbanismo.
- 1.5 Objetivos y programa de ejecución del Plan.
- 1.6 Resumen de indicadores.
- 1.7 Instrumentos de gestión, participación, y control.

2 Mapas

Ordenamiento territorial **1:50000, 1:25000**; urbanismo **1:10000, 1:5000, 1:2000**

- 2.1 Enmarcamiento territorial.

- 2.2 Mapas de diagnóstico por tema de resultado clave.
- 2.3 Diagnóstico integrado; áreas–problema.
- 2.4 Alternativas de estructura a largo plazo.
- 2.5 Imagen–objetivo a mediano plazo:
 - Clasificación y calificación del suelo; estructura físico–espacial; áreas estratégicas o clave; morfología.
- 2.6 Etapas de crecimiento y transformación, secuencias y elementos condicionantes.
- 2.7 Mapas de estructura, calificación del suelo, morfología y etapas, por tema de resultado clave.
- 2.8 División político administrativa.

3 Regulaciones

- 3.1 Memoria de fundamentación de enfoque, contenido y alcance.
- 3.2 Tabla de regulaciones por zonas.
- 3.3 Mapa de zonas de regulación.
- 3.4 Texto del articulado.

4 Catálogo de inmuebles y espacios a proteger

- 4.1 Memoria de fundamentación del enfoque, contenido y alcance.
- 4.2 Plano de localización de los inmuebles y espacios.
- 4.3 Ficha por inmueble y espacio.

Mapas anexos con las determinaciones específicas de cada tema de trabajo.

Además del documento técnico completo del Plan se requiere disponer de un resumen ejecutivo con fines de aprobación y ejecución, que contenga un resumen de la memoria del Plan (síntesis del diagnóstico, modelo, etc.) y -de manera íntegra- los objetivos del Plan, sus criterios de medida y su programa de acciones. Complementan los documentos anteriores un conjunto de plegables, pancartas, videos y presentaciones con diapositivas, con fines de divulgación.

3.6 Instrumentos de gestión, seguimiento, evaluación, control e información

Como parte del ajuste final de los productos del Plan, y con el fin de garantizar su despliegue como proceso sistemático de conducción de los cambios propuestos, se deben analizar los procedimientos e instrumentos de que se disponen para su implementación, en los campos de la gestión, la evaluación, el seguimiento, el control y la información sobre el ordenamiento territorial y el urbanismo; y los vínculos de éstos con los procesos de administración y gobierno del municipio. Ello debe contribuir a que junto con la aprobación del Plan se tomen algunas decisiones complementarias para disponer de instrumentos eficientes que mantengan activo al Plan como elemento de referencia permanente para las decisiones cotidianas del municipio.

Partiendo del programa como referencia básica para la gestión y de las regulaciones como orientación obligada del control, se hacen las siguientes consideraciones:

El Plan debe pronunciarse sobre los objetivos, prioridades, procedimientos y productos de la evaluación, el seguimiento, el control y la información. La evaluación, el seguimiento, el control y la información son procesos que deben estar al servicio de la implementación y la gestión del Plan.

Un adecuado sistema de indicadores del Plan debe ser coherente con sus objetivos de gestión, evaluación, seguimiento y control. El análisis de los resultados del control del ordenamiento territorial y el urbanismo constituye una de las bases informativas para el seguimiento y evaluación del Plan. El control debe aportar periódicamente un análisis territorial y urbano, cualitativo y cuantitativo sobre los principales hechos físico-espaciales y su coherencia con el Plan, realizado de conjunto entre los equipos de planeamiento y de control.

El seguimiento es el proceso de examen continuo de la manera en que se están implementando los objetivos y acciones del Plan con el fin de introducir las correcciones que sean necesarias.

El seguimiento analiza:

- El proceso hacia los resultados finales con relación a los recursos utilizados.
- El manejo de los riesgos con relación a los resultados deseados.
- La experiencia ganada como base para la toma futura de decisiones.

Los datos e informaciones obtenidas durante el seguimiento de un Plan deben servir de base a su evaluación. En ese sentido información, control, seguimiento y evaluación son interdependientes. La evaluación está dirigida a emitir juicios sobre los objetivos y resultados del Plan, mejorar su eficacia y servir de base a la toma de decisiones sobre su continuación, a través del tratamiento de los problemas y dificultades que surgen durante su implementación. El seguimiento es continuo y periódico; la evaluación, en cambio se efectúa en momentos significativos de la implementación del Plan (por ejemplo, cada año), al terminar las etapas, y un tiempo después de ejecutado.

La evaluación final se preocupa por los efectos e impactos del Plan con relación a sus expectativas iniciales. Los efectos están relacionados con sus objetivos de ordenamiento territorial y urbanismo y los impactos corresponden a sus finalidades económicas, sociales y ambientales. Un objetivo importante de la evaluación final es identificar las razones del éxito o fracaso del Plan con el fin de tenerlas en cuenta para los planes posteriores. El control, el seguimiento, la evaluación y la gestión del Plan no son de interés exclusivo de la Planificación Física, sino que deben tener un enfoque abierto y participativo, asociado a la gestión de la Asamblea Municipal, su Consejo de Administración, las instituciones y la población.

EVALUACIÓN INICIAL DE LA ELABORACIÓN DEL PLAN

La evaluación inicial del Plan consiste en analizar críticamente su proceso de elaboración y sus productos para realizar los ajustes finales que permitan presentarlo a la aprobación de la autoridad correspondiente. Para no acumular errores es conveniente avanzar en su evaluación desde el final de cada fase de trabajo.

Esta evaluación es la base para someter el Plan a Consejo Técnico y la debe abordar el propio equipo de trabajo, junto con los asesores o consultantes externos que se estime necesario.

La evaluación inicial se realiza alrededor de cinco ejes: pertinencia (justificación), eficacia, eficiencia, factibilidad y riesgos.

Evaluación de pertinencia

Determinar en qué medida los componentes del Plan son internamente consistentes y coherentes, contribuyendo a la misión del Sistema de la Planificación Física y a su desarrollo, así como a la estrategia del país, la provincia y el municipio. Entre las preguntas claves de esta evaluación están:

¿Se corresponde el Plan con la misión del Sistema de la Planificación Física y su estrategia de desarrollo?

¿Ha asumido el Plan, de manera consecuente, las políticas nacionales y provinciales?

¿Son los objetivos del Plan coherentes con los objetivos del municipio?

Evaluación de eficacia

Medir hasta qué punto el Plan ha obtenido los resultados previstos y de este modo ha alcanzado sus objetivos en materia de ordenamiento territorial y urbanismo, contribuyendo con ello al logro de las finalidades económicas, sociales y ambientales que se plantea el municipio y sus asentamientos. Entre las preguntas claves de esta evaluación están:

¿En qué medida se obtuvieron los resultados del Plan?

¿Fueron alcanzados los objetivos del Plan?

¿Tiene en cuenta el Plan las prioridades territoriales, urbanísticas, económicas, sociales y ambientales del municipio?

¿Cómo serían los impactos laterales del Plan con relación a otros objetivos del municipio?

¿Cómo contribuye el Plan al desarrollo sostenible?

Evaluación de eficiencia

Determinar en qué medida:

- Se dispone de una concepción clara sobre la situación actual y los cambios propuestos, así como del proceso práctico para conducirlos a través de objetivos y acciones coherentes y articuladas.
- Se han obtenido las informaciones, análisis y propuestas necesarias, y han sido adecuadamente utilizadas para la elaboración del Plan, en un proceso de participación institucional y ciudadano, interactivo y focalizado, con los niveles implicados.
- Se han obtenido resultados de alta calidad y al menor costo, con una adecuada organización de las actividades y procesos que los respaldan.
- Se ha preparado un documento de aprobación que fundamente, comunique, inspire y comprometa a la acción por parte del Gobierno, las instituciones y la población.
- Se han calibrado los instrumentos de gestión desde la perspectiva del Plan para garantizar su implementación, seguimiento, evaluación y control.
- Se ha organizado la divulgación del Plan y sus resultados para que sean del conocimiento de todos los agentes implicados y guíen su implementación.
- Se ha consultado toda la información científico-técnica necesaria, a través de la bibliografía más actualizada sobre cada tema.
- Se han utilizado adecuadamente los métodos y técnicas, en particular la computación, en correspondencia con los problemas y soluciones que aborda el Plan.

Entre las preguntas claves de esta evaluación están:

¿Fue adecuada la coordinación con el Gobierno, las instituciones, las empresas, los Consejos Populares y la población, para una participación activa y focalizada en los problemas y áreas claves y sus soluciones?

¿Qué debería hacerse para mejorar el Plan y cuáles serían sus implicaciones técnicas, administrativas, jurídicas y financieras?

¿Se obtuvieron los insumos de información, análisis y propuestas de manera eficiente y en poco tiempo?

¿Habría mejores vías para alcanzar los mismos resultados a un costo menor o en menos tiempo?

¿Fue bien organizada la elaboración del Plan?

¿Se prepararon decisiones útiles para la aprobación del Plan?

¿Dispone el Plan de los instrumentos de gestión, seguimiento, evaluación y control, necesarios para su implementación?

Evaluación de factibilidad

Responde a esta pregunta:

¿Es el Plan viable desde los puntos de vista económico-financiero, social, político, tecnológico, cultural, ambiental y otros?

Evaluación de riesgos

Esta evaluación responde a las siguientes preguntas:

¿Analiza las condiciones críticas que pueden comprometer el alcance de los resultados del Plan?

¿Identifica los factores que podrían frenar potencialmente la implementación del Plan?

3.7 Sistema de indicadores del Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo

Objetivos del sistema de indicadores:

- **Contribuir a la formulación de políticas, estrategias, planes y regulaciones del ordenamiento territorial y el urbanismo.**
- **Desarrollar la capacidad municipal, provincial y nacional para el seguimiento y medición del desempeño de los asentamientos urbanos y los municipios en materia de ordenamiento territorial y urbanismo, posibilitando el análisis regular de los efectos de las políticas, los planes, los programas y las regulaciones en ese campo.**

El sistema de indicadores del ordenamiento territorial y el urbanismo está constituido por el conjunto de variables que en sus interrelaciones expresan y explican el comportamiento de los problemas y hechos en esos campos. Constituye un **requisito esencial para mejorar la capacidad de planeamiento, gestión y control**, de manera que facilite el seguimiento a las condiciones de los asentamientos humanos y del territorio municipal por dentro, y en relación con su contexto regional y nacional.

Este sistema se enfoca al desarrollo de políticas, estrategias, planes y regulaciones. No presupone necesariamente una perspectiva normativa de desarrollo óptimo que homogenice los resultados independientemente de las condiciones locales, aunque facilita la comparación de diferentes estándares, a varios niveles, para el análisis de sus causas y la jerarquización de los problemas.

Debe contribuir a colocar los asuntos del ordenamiento territorial y el urbanismo en la perspectiva adecuada, dentro de la agenda de políticas nacionales y locales, y de la actividad del Gobierno y de los actores implicados a cada nivel.

Se diseña, fundamentalmente, en función de los actores implicados a nivel de municipio y asentamiento, de manera que puedan disponer de la información necesaria para

decidir la solución a los problemas que les conciernen con el nivel de territorialización adecuado (edificio, parcela, manzana, área, zona, asentamiento, municipio).

En ese sentido, entre los aspectos que deben contribuir a solucionar el sistema de indicadores están el enfoque integral del territorio y de los asentamientos humanos y la caracterización de zonas específicas dentro de éstos. En efecto, la mayoría de las herramientas de gestión han sido de naturaleza sectorial, rara vez han provisto medios para entender la relación entre las políticas urbanas, municipales, provinciales y nacionales, y sus impactos cruzados en los campos del ordenamiento territorial y el urbanismo.

Por otra parte, la ausencia de datos adecuados a nivel de asentamiento humano, así como de sus barrios o zonas, plantea un problema serio para la formulación de políticas y planes en ese campo. Es corriente que no se registren datos para medir la estructura espacial interna del asentamiento, su economía, la consolidación de los barrios y la localización de problemas y potencialidades, entre otros temas de importancia.

Los indicadores son necesarios para un planeamiento y una gestión efectivos, y para la constatación del avance hacia los fines deseados. Contribuyen a definir necesidades, objetivos y acciones e inversiones prioritarias en áreas–problema, en el contexto de los planes municipales y urbanos, así como a monitorear sus efectos.

El proceso de definir los indicadores del Plan obliga a asegurar que sus objetivos sean claros y precisos. Los indicadores promueven transparencia y responsabilidad gubernamentales, y contribuyen a la participación ciudadana en el desarrollo y seguimiento de los objetivos que expresan. Constituyen también instrumentos valiosos para organizar el desempeño de todos los actores: las entidades económicas, las organizaciones sociales, el sector privado, y la colaboración de agencias extranjeras o internacionales.

Se clasifican de la siguiente manera:

Indicadores del Plan, que se concentran en los elementos y actividades imprescindibles, satisfactorios, para un buen resultado en materia de ordenamiento territorial y urbanismo, y expresan los cambios (objetivos-decisiones) que determina el Plan en esos campos que definen su misión.

Indicadores complementarios, que contribuyen a la fundamentación del Plan con relación a los problemas y escenarios demográficos, sociales, ambientales, tecnológicos y económicos que lo orientan, interactuando con su dimensión físico–espacial.

Los indicadores del Plan están referidos a sus ejes de identidad; se expresan en todos los temas de resultados clave que éste abarca, adoptando formas específicas, y se enfocan, en general, de la siguiente manera:

- **Indicadores de uso del suelo:** clasificación y calificación del suelo; longitudes, áreas e intensidades de uso y aprovechamiento del suelo; densidades de todo tipo, coeficiente de ocupación del suelo, edificabilidad, alturas. El balance de áreas constituye la expresión básica de cualquier propuesta de planeamiento.
- **Indicadores de estructura:** funcionamiento del territorio o el asentamiento; sistemas que le dan integridad; sistema de asentamientos humanos; elementos y sus capacidades; interrelaciones físico–espaciales, flujos de personas, bienes, comunicaciones, energía y agua; conectividad, vínculos urbano–rurales.
- **Indicadores de morfología:** tipologías urbanísticas, arquitectónicas, unidades paisajísticas, paisaje urbano y rural, patrimonio cultural y natural; espacios públicos y áreas verdes.

Para que el sistema de indicadores pueda ser considerado eficiente, cada uno de éstos debe cumplir los siguientes requisitos:

- **Utilidad:** debe satisfacer una necesidad para el planeamiento del ordenamiento territorial y el urbanismo, teniendo en cuenta sus vínculos con la gestión y el control.
- **Sustantivo:** debe reflejar un aspecto esencial o relevante del objetivo correspondiente del Plan, en términos concretos.
- **Comparabilidad:** debe ser comparable en el espacio, en el tiempo y en el alcance.
- **Confiabilidad:** debe ser lo suficientemente confiable como para tomar decisiones basadas en él, lo que está determinado, en gran medida, por la calidad de sus datos primarios y bases de cálculo accesibles, así como por la disponibilidad de medios de verificación.
- **Oportunidad:** debe estar disponible en el momento que se requiera.
- **Claridad:** debe ser expresado de manera que su destinatario reciba claramente su contenido.
- **Flexibilidad:** debe ser adaptable a los cambios del entorno, y del ordenamiento territorial y el urbanismo.
- **Economía:** debe obtenerse a un costo razonable.

El sistema de indicadores le confiere integralidad al universo de información que debe garantizar la base documental esencial de los trabajos a realizar en materia de planeamiento, gestión y control, teniendo en cuenta las interrelaciones sistémicas entre estas actividades. No obstante, se debe considerar que la necesidad de indicadores adicionales, inducidos durante el proceso de trabajo, debe ser asimilada orgánicamente, de manera que se puedan abordar adecuadamente los problemas específicos que correspondan a determinados territorios y asentamientos o zonas de éstos.

La recopilación, preparación y almacenamiento de la información debe ser una actividad enfocada desde las especificidades de un Plan concreto, pero ello debe ser complementado con un banco de datos e indicadores predefinidos que adelantan una respuesta a las necesidades de información más comunes de los planes.

Las características integradoras y sintetizadoras del Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo exigen conjugar la organización del sistema de indicadores con la utilización de la tecnología de un **sistema de información geográfico**, diseñado para georreferenciar y relacionar las variables con relación a las unidades físico–espaciales de diferente tipo del municipio o el asentamiento.

La eficiencia del Plan en cuanto a su capacidad para relacionar variables y procesos sociales y económicos en el territorio, y en el medio ambiente en general, en función de la conformación de ámbitos físico–espaciales que los soporten dependerá, en buena medida, de la utilización de estos instrumentos.

3.8– Proceso de participación institucional

Objetivo:

Garantizar una plena colaboración, respaldo y comprometimiento de las instituciones en la formulación de los objetivos y acciones del PGOTU, como base indispensable para su ejecución posterior, requisito básico de la producción responsable de territorio, ciudad y urbanizaciones ordenados.

Alcance

La amplitud y profundidad de los procesos participativos dependerán de la complejidad del territorio y el asentamiento en cuestión, así como de la capacidad institucional instalada, entre otros aspectos. Por esta razón, este esquema de participación, necesariamente se enriquecerá con los requisitos y condiciones de cada lugar.

El esquema de trabajo participativo se ha estructurado fundamentalmente con talleres, como forma organizativa que facilita la mayor interacción entre los implicados.

Deben colaborar con la elaboración e implementación del PGOTU las entidades estatales, las económicas y otras implicadas, aportando las definiciones correspondientes a cada una, independientemente del nivel de subordinación.

En este sentido la participación institucional abarcará a:

- Las direcciones municipales del Poder Popular.
- Las administraciones distritales (Santiago de Cuba y Camagüey).
- Las delegaciones de instituciones de otros niveles de subordinación.
- Las entidades económicas, productivas, de servicios, empresas, cooperativas, y otras, cualquiera que sea su nivel de subordinación.
- Las universidades y centros de investigación científicos enclavados en el territorio.
- Otras cuya actividad incida en el ordenamiento territorial y el urbanismo.

La activa participación de las direcciones municipales no limita la colaboración de las direcciones provinciales, en los casos en que se requieran definiciones del nivel superior.

El PGOTU podrá estar centrado en la Dirección Municipal o Provincial de Planificación Física, de acuerdo al nivel de consolidación que tenga la instancia municipal, pero sin perder la orientación y protagonismo del municipio.

El proceso que aquí se describe no incluye la participación social, la que tiene características específicas, y se centra en los Consejos Populares y las organizaciones sociales y profesionales, entre otros agentes. Es evidente que ambos procesos participativos: el institucional y el social, deben completarse mutuamente, por lo que posteriormente serán objeto de un documento integrado.

Es indudable que el proceso de participación institucional debe estar respaldado por un movimiento de documentos e información que contribuyan a precisar, en cada momento, los contenidos y acuerdos que se vayan perfilando.

La informatización de este proceso debe contribuir a superar paulatinamente las actuales carencias de papel y hacer más eficiente el trabajo participativo, aunque no sustituirá completamente la existencia de documentos finales y, junto a ellos, de planos de gran formato que faciliten la comunicación del PGOTU con amplios colectivos.

El proceso de elaboración del PGOTU debe estar respaldado por una campaña de divulgación que contribuya a debatir los problemas y soluciones, y a generar conciencia y cultura en materia de ordenamiento territorial y urbanismo.

ESQUEMA DE TRABAJO PARTICIPATIVO

1.- Preparación de la elaboración del PGOTU

1.1.– Reunión de convocatoria a la elaboración del PGOTU

Participan todas las instituciones implicadas y tiene como fin informar de la elaboración del nuevo PGOTU, el calendario de trabajo, así como los aspectos organizativos generales.

1.2.– Conformación del Grupo Coordinador del PGOTU

Está integrado por instituciones cuya actividad tiene mayor incidencia físico–espacial y centrado por la Dirección de Planificación Física. Su composición puede ser la siguiente:

- Dirección de Economía y Planificación
- Delegación del CITMA
- Dirección de la Vivienda
- Dirección de Transporte
- Dirección de Acueducto y Alcantarillado
- Delegación del MINAGRI
- Delegación del MINAZ (en los territorios en que sea determinante)

- Centro de Higiene y Epidemiología
- Oficina Nacional de Estadísticas
- Dirección de Comunales
- Defensa Civil
- Otras entidades municipales, provinciales y nacionales cuya actividad e impactos físico–espaciales locales así lo requieran.

El grupo coordinador debe ser el motor impulsor de la elaboración, ejecución, y evaluación del Plan.

1.3.– Seminario metodológico

Participan todas las instituciones implicadas, y tiene como fin consensuar los enfoques, contenidos y alcance del PGOTU, así como el método de trabajo a utilizar, las responsabilidades de cada institución, y precisar el calendario de trabajo.

1.4.– Recopilación y evaluación preliminar de todos los trabajos disponibles

Cada institución presentará los planes, investigaciones, estudios, programas y proyectos que puedan contribuir a fundamentar y acelerar la elaboración del PGOTU, territorializando los planes sectoriales.

Sobre esta base se realizarán sesiones de trabajo bilaterales entre cada institución y la Dirección de Planificación Física, con el fin de evaluar la utilidad y vigencia de los materiales disponibles; y determinar cuáles contenidos deben ser completados o profundizados rápidamente.

2.– Elaboración del Diagnóstico

2.1.– Talleres intersectoriales, por grupos de actividades afines

Cada institución aporta un análisis de los problemas y potenciales físico–espaciales asociados a su actividad, teniendo en cuenta cómo han evolucionado, sus implicaciones tendenciales, así como los procesos y actores que le corresponden.

El diagnóstico se construye por grupos de actividades afines, a través de encuentros bilaterales y talleres que coordina la Dirección de Planificación Física, en un proceso de trabajo que territorializa, articula y jerarquiza la problemática identificada.

2.2.– Taller de integración del Diagnóstico

Tiene como fin validar los problemas y potencialidades identificados (debilidades y fortalezas), su importancia relativa y sus interrelaciones, identificando las áreas–problema. En este taller, la Dirección de Planificación Física presenta el diagnóstico (integrado) del ordenamiento territorial y el urbanismo del municipio, para consensuarlo con todas las instituciones participantes en la elaboración del PGOTU.

La eficiencia y eficacia de este taller depende de los resultados alcanzados en los talleres intersectoriales anteriores.

3.– Elaboración del avance del PGOTU

Teniendo en cuenta la estrategia social y económica del territorio, y las políticas y orientaciones de los niveles superiores, se formulan los objetivos del Plan.

3.1.– Taller de escenarios socioeconómicos

Se identifican los principales impactos futuros del desarrollo social y económico sobre el ordenamiento territorial y el urbanismo, y el papel de este como soporte y recurso para esos escenarios. Participan expertos de las principales instituciones implicadas y se

esbozan alternativas de ordenamiento territorial y urbanismo, en función de los escenarios identificados.

3.2.– Talleres intersectoriales por grupos de actividades afines

Se formulan los enfoques, soluciones y objetivos físico–espaciales del PGOTU y sus principales acciones e inversiones. Cada institución presenta sus propuestas, y analiza de conjunto con la Dirección de Planificación Física y las instituciones afines.

3.3.– Taller de integración de los objetivos del PGOTU

Con la participación de todas las instituciones implicadas, la Dirección de Planificación Física somete a validación las siguientes propuestas del PGOTU, expresadas en términos de objetivos:

- Las áreas de resultados clave.
- La estructura físico–espacial general del municipio y los asentamientos.
- La clasificación del suelo en no urbanizable, urbanizado y urbanizable.
- Los principales destinos y usos del suelo, y su dimensionamiento.
- Las etapas de transformación del territorio y los asentamientos, así como las prioridades.

4.– Completamiento del PGOTU

4.1.–Conciliaciones bilaterales y convenios de compromiso con las determinaciones del Plan

Cada institución precisa las soluciones físico–espaciales que así lo requieran, se detalla la calificación del suelo, se formulan los instrumentos que implementan el Plan: el programa de acciones e inversiones y las regulaciones para el ordenamiento territorial y el urbanismo; así como los instrumentos de gestión, control y evaluación de la ejecución del Plan.

Se firman los convenios-programa que definen los compromisos de cada entidad con los objetivos, acciones e inversiones del PGOTU. Este completamiento se produce a través del trabajo conjunto entre las instituciones y la Dirección de Planificación Física.

4.2.– Consulta institucional final

La Dirección de Planificación Física somete a consulta y validación final el PGOTU, con todas las instituciones implicadas, exponiendo públicamente toda la documentación durante un tiempo adecuado.

El documento completo es consultado por funcionarios con capacidad de decisión de cada institución, y cada una de estas se compromete con los objetivos y acciones de los que es responsable y que han sido acordados con anterioridad (objetivos y programa-convenio).

4.3.– Reunión de Acuerdos

La Reunión de Acuerdos es el instrumento que le da culminación al proceso participativo de elaboración del PGOTU, y debe expresarse en un acta en la que se recogen las opiniones de los representantes de las instituciones, como aval de coherencia y respaldo para la presentación posterior al Consejo de Administración.

En los casos de territorios o asentamientos de interés nacional se convoca adicionalmente una Reunión Técnica Nacional con instituciones de ese nivel, sin sustituir la Reunión de Acuerdos Municipal que la debe anteceder. En esta última podrán incorporarse algunas instituciones provinciales y delegaciones de organismos nacionales que se consideren necesarias. Esta reunión culmina con un acta firmada por el Presidente del Instituto de Planificación Física, aprobando técnicamente dicho Plan, y donde se recogen los Acuerdos, de conformidad con todos los Organismos de la Administración Central del Estado (OACE) y entidades nacionales participantes.

5.– Gestión, control y evaluación del PGOTU

Periódicamente, el Grupo Coordinador del PGOTU efectuará sesiones de evaluación de su ejecución, a partir de un informe que presentará la Dirección de Planificación Física.

En ese contexto, se evaluarán los resultados alcanzados y los efectos del proceso inversionista. Este informe propondrá las acciones y medidas que contribuyan a la implementación de los objetivos del PGOTU, así como a dar respuestas a las nuevas exigencias de soluciones que requieran la actividad económica y la vida social, ajustando, de ser necesario, el programa de acciones e inversiones.

Este informe se presentará de manera bianual al Consejo de la Administración, de manera que este ratifique el curso de acción emprendido, apruebe los ajustes del programa que se hayan fundamentado, o someta a consideración de la Asamblea la elaboración de un nuevo PGOTU si la situación se ha modificado significativamente.

3.9– Proceso de aprobación

DIAGNÓSTICO

La práctica aporta que al concluir el diagnóstico, éste es presentado a las autoridades del municipio, generalmente al Consejo de la Administración Municipal, y a los presidentes de los Consejos Populares, con el fin de consensuar los problemas y potenciales con que se cuenta, y sus enfoques. En esta presentación pudiera incluirse una propuesta de acciones inmediatas como resultado directo del diagnóstico, la que después se incorpora al programa final resultante de todo el Plan.

AVANCE DEL PLAN

Consiste en la presentación al Consejo de la Administración Municipal, y a los presidentes de los Consejos Populares, de una primera aproximación del Plan de

Ordenamiento Territorial y Urbano del municipio, para su análisis, discusión, y aprobación. Esta presentación debe contener como mínimo:

- El **diagnóstico**.
- Un resumen de los **objetivos de los niveles superiores del planeamiento**.
- La presentación fundamentada del **modelo de ordenamiento territorial y urbanismo**, con las áreas y zonas de resultados clave del municipio y los asentamientos.
- Los **objetivos físico-espaciales con sus criterios de medida y algunas acciones relevantes**.

Del resultado de estas presentaciones pueden derivarse criterios, recomendaciones y orientaciones que necesariamente habrá que incorporar al trabajo con el objetivo de completar y ajustar, sobre bases firmes, la propuesta de Plan para su presentación al proceso de aprobación definitivo.

APROBACION INICIAL DEL PLAN

Corresponde a las Asambleas Municipales la aprobación inicial del Plan de Ordenamiento Territorial y Urbanismo del municipio. El procedimiento a seguir pudiera ser el siguiente:

- Presentación al Consejo de la Administración Municipal para aprobación preliminar.
- El Consejo de la Administración Municipal lo presenta a la Asamblea Municipal del Poder Popular.
- La Asamblea Municipal puede encargar el análisis a una o más comisiones de dicha instancia, las que presentan a discusión del plenario de la Asamblea los dictámenes correspondientes.
- Aprobado el Plan de Ordenamiento Territorial y Urbanismo por la Asamblea Municipal, ésta lo presentará para su aprobación **definitiva** a la Asamblea Provincial y al Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros (CECM) en los casos que así se establezca, siempre bajo la asesoría técnica del Instituto de Planificación Física.

APROBACION DEFINITIVA DEL PLAN

Será competencia de la Asamblea Provincial la aprobación definitiva de los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial de todos los municipios y de los Planes de Urbanismo de las ciudades cabeceras municipales y de los asentamientos de interés provincial.

De igual manera, será competencia el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros la aprobación definitiva de aquellos Planes de Ordenamiento, en cualquiera de sus escalas, correspondientes a zonas especiales, regiones de interés turístico-económico y asentamientos de interés nacional.

3.10 Resumen de recomendaciones básicas para la elaboración del Plan

1. Mantenga y desarrolle la identidad institucional-estatal (misión) del Plan.

Focalice los objetivos físico-espaciales del Plan, evitando ser mero portavoz de intereses u objetivos sectoriales, la mayoría ya conocidos que no aportan nada nuevo. Territorialice los problemas, potenciales, objetivos y acciones apoyándose en un enfoque intersectorial. Profundice en la problemática económica, social, ambiental y tecnológica en la medida en que lo requieran los objetivos físico-espaciales del Plan.

2. Precise creativamente los objetivos específicos del Plan, de acuerdo a los problemas, potenciales y objetivos del municipio y sus asentamientos. Establezca, de manera explícita, las premisas de contenido y alcance, metodológicas y técnicas que se corresponden con la jerarquía de problemas y objetivos físico-espaciales de su municipio y asentamientos.

3. Sea oportuno y ágil en la elaboración, presentación y gestión del Plan. Se requiere un estilo de trabajo eficiente que aproveche al máximo los conocimientos existentes en todas las instituciones y en la población. Interactúe de manera ágil con

todos los que deben aportar conocimientos y soluciones. Evite el exceso de sesiones de trabajo y las grandes comisiones. Para que el Plan sea efectivo y bien recibido, debe ser elaborado en corto tiempo, para que no esté obsoleto al nacer.

4. Planifique, programe y regule sólo lo necesario, con el detalle requerido para cada área-objetivo, y con el horizonte temporal adecuado para el sector o tema de trabajo. Evite el exceso de determinaciones, sobre todo para las etapas posteriores, de mayor incertidumbre. Esto no significa: limitar la imaginación y la fundamentación de los análisis, y dejar de detallar las soluciones que así lo requieran, para cualquier horizonte temporal.

5. Recuerde que un Plan es tan bueno como buena sea su implementación y su capacidad para generar y asimilar nuevas oportunidades. Es necesario enfocar el Plan como un proceso continuo de planeamiento-gestión; utilizar un enfoque proactivo, no sólo reactivo; los objetivos del Plan deben ser los de la gestión. El propio Plan debe contribuir a precisar sus instrumentos de gestión. Sea preciso en la formulación de objetivos y acciones viables de mediano y corto plazos, bien estructurados, en forma de decisiones. Un Plan sin objetivos, programa de acciones y regulaciones no es un Plan, es sólo un estudio.

6. Desconfíe de las delimitaciones y zonificaciones físico-espaciales formales y gráficas; éstas no reflejan todos los procesos que se desarrollan en la realidad. Explore y articule de manera sistemática:

- El planeamiento desde arriba con el planeamiento desde abajo
- Su unidad físico-espacial, con la del nivel superior, la del nivel inferior y las contiguas.
- Lo urbano con lo rural.

Estas son fortalezas esenciales del ordenamiento territorial y el urbanismo.

7. Garantice una correcta interrelación entre las escalas del ordenamiento territorial y el urbanismo, sin dejar de abordar lo específico de cada una. Se requiere actuar en el territorio pensando también en el asentamiento. Se requiere actuar en el asentamiento pensando también en el territorio.

8. Despliegue una alta interacción con el Consejo de Administración, la Asamblea y sus Comisiones, los delegados y los diputados. Incorpore el Ordenamiento Territorial y el Urbanismo a la agenda de temas que se abordan y a los principales instrumentos de gestión del municipio: Dirección por Objetivos, Plan de la Economía, Presupuesto y otros. Informe periódicamente al CAM de la evaluación de ejecución del Plan y proponga medidas y acciones consecuentes con ésta.

9. Priorice las coordinaciones horizontales con las instituciones globales del municipio y las de mayor incidencia territorial y urbana, para la elaboración del Plan y su implementación. Negocie convenios de cooperación para la gestión del Plan y el desarrollo conjunto de iniciativas. Mantenga un activo seguimiento del Plan y la evaluación de su ejecución con un equipo interinstitucional de alta capacidad de decisión y con otro de expertos de alto nivel de información y conocimientos. No descuide las dimensiones cultural, social, ambiental y económica del Plan y focalice las coordinaciones con las instituciones que las centran.

10. Despliegue la participación ciudadana, para identificar y calibrar los objetivos y acciones del Plan que mejor se asuman desde abajo. Desarrolle talleres y otras interacciones que contribuyan a precisar, ordenar e implementar las acciones, en alianza con los Consejos Populares, las organizaciones sociales y las asociaciones profesionales. Sea realista, evite crear falsas expectativas en el proceso participativo.

11. Diseñe y ejecute una estrategia de educación y comunicación permanentes a partir del Plan, la gestión y el control, de manera que la población, las autoridades y los demás actores, se apropien de la cultura y objetivos del ordenamiento territorial y el

urbanismo. Utilice y distribuya versiones del Plan y de sus resultados con fines de comunicación social que contribuyan a orientar las acciones y aportes de todos los actores; maquetas, videos, plegables y otros instrumentos.

4– BIBLIOGRAFÍA

- Agricultura e Territorio: Un Laboratorio per lo Sviluppo Sostenibile della Toscana: Comitato scientifico multidisciplinare della Università di Firenze Pisa Siena. Edizioni CENTRO A-CETA.1996.
- Ahumada Pacheco, Jorge; El Gobierno Municipal en la Planificación. ILPES.. Santiago de Chile. 1989.
- Alcance y Contenido del Plan Director Urbano. IPF.1983.
- Allende Landa, José. Planeamiento en las Areas Metropolitanas. Mito o Realidad. Universidad del País Vasco 1982.
- Aplicaciones de la Epidemiología en los Programas de Viviendas y en la Planificación de los Asentamiento Humanos. OMS. Serie de Informes Técnicos No. 544. Año 1974.
- Apuntes de Diseño Urbano para Urbanizaciones de Bajo Coste. ONG SUR. 1993.
- Asentamientos Humanos Sustentables en un Mundo en Proceso de Urbanización. ONU. Comisión de Asentamientos Humanos. Año 1995.
- Ayuntamiento Benicarlo. Plan General Municipal de Ordenación de Benicarlo. Normativa. 1982.
- Ayuntamiento de Lleida. España. Plan Municipal de Ordenación. Normas Urbanísticas. 1979.
- Boisier, Sergio: El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales. EURE. Instituto de Estudios Urbanos. Pontificia Universidad Católica de Chile, No 69. Julio 1997.
- Borja, Jordi. Manual de Gestión Municipal Democrática. Instituto de Estudios de Administración Local. España. 1987.

- Borja, Jordi: Estado y Ciudad. PPU. 1988. Barcelona.
- Buena Gestión Pública: Un Marco Normativo. Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos(Habitat) 2000.
- Buller, Eduardo; El Desarrollo Institucional Municipal -DIM, como estrategia de intervención para el cambio y como estrategia de desarrollo local. GOBIERNO LOCAL. Revista de Investigación y Capacitación Municipal. Lima, Perú No 4, 1992.
- Carrión, Fernando. Ciudades y Políticas Urbanas. Red Ciudades CODEL. Quito Ecuador 1992
- Celis, Francisco. Análisis Regional. Editorial Ciencias Sociales. La Habana 1988.
- CENAPRED. Revista "Prevención". "Algunos conceptos del análisis de riesgos". México. Mayo. 1996.
- CEPAL. Procedimientos de Gestión para un Desarrollo Sustentable. Año 1993.
- CEPAL. Modelo de Gestión Ambiental a Nivel Municipal. Universidad Católica de Chile. 1994.
- CITMA. Dirección de Política Ambiental. Proyecto de Ley Marco de Medio Ambiente. Cuba. 1997.
- Consejería de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Principado de Asturias. Normas de contenido de las figuras de Planeamiento de desarrollo de los Planes Generales y normas subsidiarias en el Principado de Asturias. Julio de 1986.
- Courtney, John M. Intervention Through Land use Regulation Urban Land Policy xxx.
- Chapin, F. Stuart Jr. Urban Land Use Planning. University of Illinois Press, Urban. USA 1972.
- Darquea Sevilla, Gonzalo: Planificación Local Participativa: Proceso Metodológico. Serie Planificación 2. Asociación de Municipalidades de Ecuador. Instituto nacional de Fomento y Desarrollo Municipal. 1996.
- Departamento de Arquitectura y Obras Municipales. Nuevas Ordenanzas de Construcción para la Ciudad de la Habana. 1963.

- Eizaguirre, Xabier: L'Epai Rural. Corporación Metropolitana de Barcelona. Plan del Espacio Rural Metropolitano. 1987.
- El Desarrollo de las Ciudades en Cuba. Problemas y Políticas. IPF Año 1995.
- El Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos orientados mediante objetivos. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Universidad Complutense de Madrid 1993.
- Estaban N, Juli: Elementos de Ordenación Urbana, Barcelona, 1981.
- Fernández Font, Mario: Prospectiva tecnológica. Gestión Tecnológica y Competitividad: Estrategia y filosofía para alcanzar la calidad total y el éxito en la gestión empresarial. Editorial Academia. La Habana, 1995.
- García Pleyán, Carlos: Fundamentación y comentarios al proyecto de Ley del suelo, ordenamiento territorial y urbanismo. IPF, 1996.
- García, M. del Pilar. Hacia una Estrategia Ambiental Políticamente Viable. Venezuela. 1988.
- Godet Michel. De la Anticipación a la Acción. MARCOMBO, SA. 1993.
- González Moya, Luis. La práctica del Planeamiento Urbanístico. Editorial Síntesis. Madrid 1994.
- Grupo de Legislación Urbana. DPPF-A Ciudad de la Habana. Regulaciones Urbanísticas Municipio Centro Habana. 1990.
- Grupo de Legislación Urbana. DPPF-A Ciudad de la Habana. Regulaciones Urbanísticas Municipio Cotorro. 1991.
- Guía para la Elaboración del Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbano del Municipio. Dpto. Planeamiento Municipal. Colectivo de autores. IPF. 1996.
- Hermelin, Michel. Planes de Desarrollo Municipales: Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Universidad de Medellín. 1993.
- Hildenbrand Scheid, Andreas: Política de ordenación del territorio en Alemania. Las experiencias de los Länder y su interés para las Comunidades Autónomas. Ciudad y Territorio. No. 104. 1995.
- II Taller Nacional sobre Política Constructiva de la Vivienda. INV. 1996

- Indicadores Ambientales no Financieros. CITMA Agencia del Medio Ambiente. Año 1996.
- Informe de Cuba a HABITAT II. 1996.
- Informes de las provincias Villa Clara, Santiago de Cuba, Granma, Ciudad de La Habana. 1997.
- Instrucción Metodológica para la formulación de las Regulaciones Urbanas. IPF 1985.
- Instrucción Metodológica para los Estudios Técnicos del Plan Director. 1983.
- Instrucción Metodológica para los Estudios Técnicos del Plan Director. Transporte y Red Vial IPF Año 1984.
- Koglowski J.; Hughes J. T. and Brown R. Threshold Analysis, a Quantitative Planning Method. The Architectural Press, London. USA 1972.
- La Crisis Urbana en América Latina y el Caribe. Reflexiones sobre Alternativas de Solución. CEPAL 1989.
- La Gestión de la Ciudad. Conferencias y ponencias al V Congreso Iberoamericano de Urbanismo. Generalitat Valenciana. España 1993.
- León, Isabel: Consideraciones y propuesta en torno a las Regulaciones Urbanas y las Ordenanzas de Construcción en Cuba. 1988.
- Martínez, Luciano. El Desarrollo Sostenible en el Medio Rural. FLACSO 1998.
- Mas, J. y Muñiz, A.: "El Planeamiento Físico y la Prevención de Desastres", Ponencia al Taller Nacional sobre Manejo de Desastres por Penetraciones del Mar. La Habana, Febrero. 1996.
- Mc Loughlin, J. Brian. Urban and Regional Planing. A Systems Approach. Faber and Faber. Great Britain 1972.
- Mc. Donald, Joan; Simón, Daniela. Aportes del Plan de acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos. CEPAL 1999.
- Mc. Loughlin, J. Brian: Urban and Regional Planning. A sistemas approach. Faber and Faber. 3 Square. London. 1996.
- Medina, Norman: Problemas de la Renovación de las Zonas de Vivienda en las capitales provinciales cubanas. 1986.

- Méndez, Elías: Gestión Ambiental y Ordenación Territorial. Universidad de los Andes, Caracas. 1992.
- Menéndez de Lúcar, José Ramón: Tratamiento del Área Rural en el Plan de Gijón. Ciudad y Territorio. Enero-Junio 1984.
- Metodología para el Esquema de Desarrollo de las Ciudades. Sistema de Indicadores. IPF Año 1983.
- Miklos, Tomás y Ma. Elena Tello: Planeación Prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro. Centro de Estudios prospectivos de la Fundación Javier Barrios Sierra AC. Editorial Limusa. México. 1991.
- Municipalidad de Lomas de Zamora. Zonificación según Usos. 1983.
- Muñiz G, Armando: Caracterización de los espacios abiertos en Cuba, Instituto de Planificación Física, La Habana, 1989.
- NACIONES UNIDAS. Comisión de Asentamientos Humanos. "Temas relacionados con la mitigación de los desastres naturales". Enero 1995.
- Navarro, Carmen: Ordenación Territorial y Medio Ambiente. Revista de Derecho-España. 1992.
- NC 50-26. Sistema de áreas verdes de la ciudad. Localización y dimensión.
- NC 50-30. Parque de descanso y recreación de la ciudad.
- NC 53-127. Áreas libres en microdistritos de viviendas.
- Ordenación y Urbanismo. La Experiencia Francesa. Ministerio de Obras Públicas, transporte y Viviendas. 1997.
- Paredes, Raúl. "Planificación para la prevención de desastres". (Ponencia). CONADE. Ecuador / 1993.
- Paumier Quiñones J.: Abasto de Agua y Saneamiento Ambiental. IPF. Año 1995.
- Paumier Quiñones J.: Planeamiento de los Servicio de Agua y Saneamiento. IPF. Año 1996.
- Pérez Hernández, Lissette; Martha Prieto Valdés: Consideraciones en torno a un proyecto de Ley de Organización y Funcionamiento de los Municipios.
- Pérez, A.; Celis, F., y Serrano, F.: El sistema de áreas verdes en la ciudad. Distribución y dimensionamiento, IPF-JUCEPLAN, 1986.

- Plan Especial de Reforma Interior del Conjunto Histórico y Artístico (Casco Antiguo) de Jerez. Ordenanzas de Edificación y Uso de Suelo.
- Plan Especial de Rehabilitación Integral del Malecón de La Habana. Avance. 1996.
- Plan General de Lleida. Municipal d'Ordenació Urbana i Territorial. Dossier informativo del documento de aprobación inicial. Abril 1997.
- Planificación Local Participativa. Proceso Metodológico. Asociación de Municipalidades de Ecuador 1996.
- Proyecto de Ensanche de la Villa de Bilbao. Normas Urbanísticas. 1987.
- Rabell Santana, Leonardo. Planificación estratégica para el Gobierno Municipal. Puerto Rico 1995
- Resolución Económica del V Congreso del Partido Comunista de Cuba. La Habana. 1987.
- REVISTA Geográfica de América Central, No. 28. Costa Rica. 1993.
- Riverón Blanco, Arnoldo: Teoría de las Restricciones. Método de los árboles de la lógica. DPPF Holguín. 1997.
- Rodríguez Masó, María Leonor: Hacia el desarrollo de una economía local sostenible: un reto para todos. COMUNIDAD. No. 8. IPF. 1997.
- Rodríguez-Avial, Luis: Zonas verdes y espacios libres en la ciudad, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982.
- Rosales, Mario y Puebla, Jorge. El Municipio como Agente de Desarrollo. Editorial El Conejo. Ecuador 1988.
- Roseland, Mark. Toward Sustainable Communities. National Round Table on the Environmental and the Economy. Canada 1992.
- Royo, Elena: Propuestas de áreas libres para el Centro Histórico: Habana Vieja, IPF, 1986.
- SEDESOL, "Programa de 100 Ciudades, Prevención y Mitigación de Desastres". México. 1994.
- Strategies Management. An Introduction for Municipal Managers and Councils The Coopers and Lybrand Consulting Group. Ontario Canada 1989.

- Tecnologías para la Producción y Rehabilitación del Hábitat Participativo y Autogestionable. Red Viviendo y Construyendo. II y III parte. 1995.
- United Nation Centre for Human Settlements (HABITAT): An Urbanizing World. Global Report on Human Settlements. 1996. University of Pennsylvania Press USA 1968.
- Vellar Calvo, Alberto J. La impotencia Municipal en el Ordenamiento Territorial. Herencia del Centralismo y la Subordinación. Caso de Estudio: Estado de México. Facultad de Planeamiento Urbano y Regional. UNAM 1998.
- Victory, Catalina. Planificación Estratégica Municipal y Desarrollo Local. ILPES 1997.
- Webber, Melvin M. y otros. Exploration into Urban Structure.
- World Bank: Toward Environmental Strategies for Cities. 1993.