

Eduardo
González-Camero
Pascual

*Las zonas residenciales
de nuevo desarrollo en
Cuba en la etapa
revolucionaria. Situación
de partida para nuevas
acciones*

El urbanismo y la planificación física antes de 1959

Las pocas instituciones dedicadas a la promoción del avance económico, antes del triunfo revolucionario, nunca formularon una política coherente al respecto. La ausencia de planificación estatal integrada de la economía, la distribución libre de la industria, el crecimiento no controlado de las ciudades, dieron lugar a grandes desproporciones territoriales en el desarrollo de la economía y la distribución de la población.

Los proyectos urbanos eran aislados y respondían a los objetivos de la clase dominante, traduciéndose en urbanizaciones tipo dormitorio que evidenciaban un nivel de vida solo asequible a una reducida minoría.

La preocupación por la utilización consciente del territorio se manifestó básicamente en planes de desarrollo para la Ciudad de La Habana, con el fin de embellecerla como muestra del poder económico de la burguesía (Plan de Embellecimiento y Ampliación de La Habana, 1926) o convertirla en una metrópoli de cuatro millones de habitantes y un crecimiento turístico relacionado con el juego (Las Vegas del Caribe), transformando a La Habana Vieja en un centro administrativo y comercial moderno y urbanizando el Este de la ciudad. (Esquema de desarrollo de La Habana, 1957).

El desarrollo de las ciudades estuvo dado más por la iniciativa de las empresas privadas de urbanización, y los grandes propie-

tarios de tierras, que por los planes reguladores; creciendo las mismas divididas en repartos.

El censo de población de 1953, arrojó que del total de viviendas del país, el 70 % no alcanzaba el nivel mínimo de habitabilidad, siendo la demanda por crecimiento demográfico para el período 1953-1958 de 28 000 viviendas anuales, alcanzándose solo unas 10 200 por año. El problema de la vivienda era solo un aspecto negativo más, de los muchos que componían la problemática de los asentamientos humanos en ese entonces.

Así existió una escasa significación del ordenamiento territorial y el urbanismo como funciones públicas y, su limitada sistematización como disciplina, incluyendo su desarrollo docente y científico.

El urbanismo y la planificación física en la etapa revolucionaria

Período 1959-1964

Se establecen enfoques para las políticas económicas, culturales y sociales mediante la introducción de nuevos conceptos, métodos e instrumentos, con el fin de actuar sobre la estructura urbana, diseñándose una estructura institucional para favorecer la equidad y sustituir los criterios financieros por otros de carácter social.

Tres leyes relacionadas con la vivienda, el suelo y su tenencia fueron promulgadas: la Ley de Rebaja de Alquileres, la Ley de Solares Yermos y la Ley de Reforma Urbana.

La Ley de Solares Yermos, de 1959, reducía el costo del suelo privado en un 30 % y establecía que los solares vacantes fueran de obligatoria venta al Estado permitiendo llevar a cabo ideas que antes eran utopías, pues el uso de la tierra no estaría determinado por el precio del suelo y sus expectativas futuras.

Estas leyes también tuvieron consecuencias desfavorables derivadas de la gran centralización del Estado sobre la propiedad del suelo y la vivienda, asumiendo junto a aspectos estratégicos, como políticas organizativas, financieras y legales, otros que no tenían que ser necesariamente dirigidos por él, como la totalidad de la ejecución, reparaciones, etcétera, algunos de los cuales han sido corregidos a partir de 2005, con la nueva política sobre la construcción de viviendas.

Al triunfo de la Revolución se estimaba la demanda por reposición de viviendas ruinosas y malas en 700 000, siendo además la demanda promedio por crecimiento para la década 1960-1970 de 32 000 viviendas anuales.

Las primeras actuaciones en las ciudades están orientadas hacia la satisfacción del déficit habitacional, surgiendo conjuntos urbanos realizados con viviendas uniplantas destinados a la erradicación de los barrios insalubres.

Como resultado de esto se creó entre los años 1959 y 1961 el sistema de Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua para erradicación de los barrios insalubres urbanos. Las familias interesadas aportaban trabajo a la construcción de la vivienda y recibían a su vez ayuda financiera, construyéndose por ese sistema unas 3 400 viviendas. El Nuevo Vista Alegre, en Santiago de Cuba, es un ejemplo de esto.

De este modo el Instituto de Ahorro y viviendas ejecuta 22 conjuntos urbanos de 100 viviendas o más. Se construye la Unidad Vecinal de La Habana del Este, primer gran conjunto de diez mil habitantes, concebido a partir de edificios diversificados con 4 y 13 plantas, con servicios sociales y amplias áreas verdes, que si bien confirmó las ventajas de la urbanización, demostró la imposibilidad de su generalización en ese momento y en la actualidad debido a sus altos costos económicos.



Figura 1. Unidad Vecinal de La Habana del Este

La política para la construcción masiva de viviendas por parte del Estado se inició con la creación en 1959 del Instituto Nacional de Ahorro y Vivienda. En los años siguientes el Ministerio de la Construcción tuvo a su cargo el proyecto y ejecución de los asentamientos poblacionales nuevos o las remodelaciones urbanas.

La mayor expresión de este período se desarrolló en el Este de La Habana, y en menor medida en las principales ciudades del resto del sistema de asentamientos del país.



Figura 2 Edificios Pastorita

Período 1964 -1970

En las ciudades se construyeron agrupaciones de edificios de 3 y 4 plantas para superar la solución urbanística de viviendas aisladas, de baja densidad y alto costo, preferentemente empleada en los primeros años.

Es la etapa de la experimentación de nuevas técnicas de prefabricación, aplicadas a la vivienda. Se alcanza una redistribución de la estructura productiva del país. Surgen las ciudades industriales de Nuevitas, Moa, Nicaro y Cienfuegos.

Empieza a utilizarse la tecnología de Grandes Paneles para superar el sistema tradicional y el modelo de edificio E-4, en cuanto rapidez ejecutiva y posibilidades de industrialización y se llevan a cabo conjuntos en Pinar del Río, Matanzas, Santa Clara, Camagüey, Holguín, Bayamo, Nuevitas y Santiago de Cuba.

La prefabricación abre nuevas posibilidades a la construcción masiva de viviendas y de las obras sociales, ejemplo de ello es el Distrito José Martí en Santiago de Cuba, a partir de elementos constructivos producidos en una planta industrial de gran panel de 1 700 viviendas anuales de capacidad.

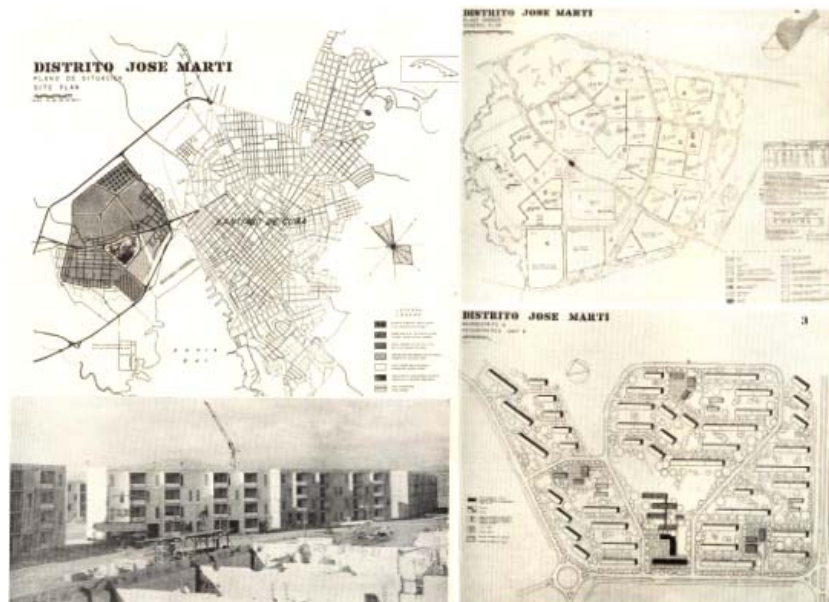


Figura 3: Distrito José Martí

En esta etapa se implementa por primera vez la industrialización de la construcción con todas las consecuencias de tipo tecnológico, de organización del trabajo, de planes y proyecciones previas, etc. Como exigencias de este método de producción surge la elaboración de amplios proyectos de urbanización en armonía con las características tecnológicas de la planta, de manera que la ciudad pueda recibir ordenadamente las nuevas aportaciones de viviendas y que la planta tenga garantizado el flujo previsto en su producción.

Se consideró la zonificación como el paso más importante del proyecto, previo al diseño en detalle de cada uno de los sectores de viviendas (microdistritos).

La zonificación definió la organización social del Distrito José Martí, regulando las actividades de la comunidad mediante los criterios adoptados en la subdivisión del territorio en diversos niveles urbanos y el dimensionamiento, proporcionalidad y, radios útiles de los diferentes grupos de servicios asignados a cada nivel. Se establecen niveles teóricos de población: Agrupación Primaria (2 000 habitantes), Microdistrito (6 000 habitantes), Distrito (36 000 habitante) y Unidad de Ciudad (50 000 habitantes).

Este período, al igual que el que le precedió, sirvió de aprendizaje y creación de las bases del futuro trabajo en la temática. Con el triunfo revolucionario de 1959 surge en Cuba la Planificación Física como actividad sistemática, teniendo la actividad un enfoque intuitivo y proveniente de las teorías clásicas foráneas. No obstante, se confeccionaron algunos esquemas de desarrollo de núcleos urbanos, pero carentes del necesario contenido en los campos económicos e infraestructural

Período 1971-1980

Producto del surgimiento del movimiento de microbrigadas para estimular la construcción de viviendas y solucionar la crisis de fuerza de trabajo del sector de la construcción, se inician nuevas zonas residenciales en las áreas periféricas de las ciudades, algunas de las cuales ya disponían de algún trazado vial heredado.

Estos grandes desarrollos periféricos generaron problemas funcionales en las ciudades: se extendían creando altos costos infraestructurales, dificultades con el transporte, marcadas diferencias en la dotación de servicios, ausencia de fuentes cercanas de empleo y limitado acceso al transporte público, generando un

sentimiento de aislamiento y segregación geográfica vigente hasta la actualidad.

El desarrollo del Movimiento de Microbrigadas permitió un notable incremento en la construcción de viviendas (en 1970 no llegaban a las 5 000 anuales, en 1975 se acercaban a las 20 000 por año). Al mismo tiempo se aplican a partir de 1972 nuevas tecnologías que permiten una mayor flexibilidad en las soluciones y un desarrollo en alturas mayores a las 5 plantas: Gran Panel 70, I.M.S., Moldes deslizantes, etc.

La transformación del modo de producción y las implicaciones económicas y sociales que estas inducen, producen en el plano de la urbanización un doble proceso: por una parte la concentración de la población dispersa en pueblos, existentes o nuevos, y por la otra el desarrollo de los núcleos urbanos mayores.

La transformación del ámbito rural que conlleva este proceso contribuyó al descenso migratorio hacia las ciudades, construyéndose 435 comunidades desde 1959 hasta 1980.

Un ejemplo notorio de este período es la urbanización de Alamar. Aprovechando la infraestructura existente creada en los finales de los años 50, esta zona se edificó por las microbrigadas, y concentró el mayor desarrollo habitacional en la Ciudad de La Habana, superior a las 2 500 viviendas. No obstante, no se ejecutó de forma integral, primando la construcción de viviendas sobre la de infraestructura, servicios y espacios públicos, lo que devino una ciudad dormitorio incompleta.

A partir de 1972 la actividad urbana creció aceleradamente. La industrialización y el equipamiento social de las ciudades provocó la necesidad de desarrollar al máximo los estudios urbanos, no siendo posible por tanto continuar con enfoques casuísticos, voluntaristas y esencialmente arquitectónicos de la problemática urbana.

En 1974 se confeccionó la primera versión de la Metodología de Ordenamiento Urbano, lo que significó un extraordinario avance, aunque todavía carecía de los nexos con los niveles metodológicos superiores. En 1981 se habían confeccionado a partir de ella los Pronósticos de Desarrollo de todas las ciudades principales.

Los Proyectos Urbanísticos eran considerados anteproyectos o proyectos completos, según el caso, de zonas determinadas de la ciudad o grupo de edificaciones que requiriesen de un estudio de

conjunto para garantizar su coherencia con el funcionamiento o imagen concebida para la ciudad. Tuvieron un proceso de desarrollo en cierta medida autónomo, que no permitió su vinculación orgánica a las propuestas más generales.

Aunque los Pronósticos fueron aprobados por las autoridades locales como visión estratégica del desarrollo de las ciudades, las decisiones diarias se apartaban con frecuencia de lo aprobado, amenazando con llegar a invalidar las propuestas a largo plazo. No eran adecuados para dirigir el desarrollo, sirviendo solo como referencia.

Como respuesta a esta necesidad se desarrolló la actividad de proyectos urbanísticos detallados, paralelamente a la elaboración de los Pronósticos.

Período 1981-1990

El año de 1980 plantea la crisis de la estructura urbana de las principales ciudades del país, evidenciada a través de la complejidad que han alcanzado creciendo como promedio dos veces y medio en veinte años de Revolución.

En el año 1986 se produce la revitalización de las microbrigadas, en esta ocasión mediante la inserción de viviendas en terrenos libres de la trama existente o en zonas que por su mal estado son propicias a la remodelación.

La formulación y sucesivas actualizaciones de más de ciento cincuenta Esquemas y Planes Directores de provincias, municipios y ciudades, entre 1975 y la década del 80, constituyeron un importante esfuerzo para hacer posible la coordinación entre los planeamientos económicos y físicos, y la toma de decisiones por parte de las autoridades. Se trató de dar respuesta no solo a imágenes finales de cómo se preveía el desarrollo, sino a los estudios de primera etapa, mediante un conjunto de documentos que contenía proyectos técnicos, programas de inversiones, planes de medidas y regulaciones territoriales y urbanas.

Estos trabajos adolecieron de deficiencias, existiendo en general una sobrevaloración en la elaboración del Plan, convertido en un objetivo en sí, obviando la actividad coordinadora y negociadora a través de la cual debía materializarse.

A partir de las experiencias de la década anterior y con vistas a facilitar el trabajo integrado, se reelabora la metodología de la Planificación Urbana, concebida en los niveles siguientes: Pronós-

tico, de horizonte temporal indefinido; Esquema de desarrollo con horizontes de 15 años, asociado al Plan Perspectivo y Plan Director, con un horizonte de 5 años, asociado al Plan Quinquenal.

En su concepción, el Plan Director asimilaba como partes integrantes de su contenido los proyectos urbanísticos y las micro-localizaciones.

El proceso inversionista del país estaba enmarcado en la elaboración de Planes Quinquenales, cuya ejecución tenía lugar mediante planes anuales. Las obras que formaban parte de conjuntos, cuya construcción se iniciaba en el marco de cada Plan Quinquenal, se realizaban de acuerdo con proyectos urbanísticos que cumplían un doble papel, como planes físicos del territorio al cual se refieren y como primera etapa del proyecto del conjunto urbano.

El proceso metodológico para la elaboración de los proyectos urbanísticos tenía como objetivo dar respuesta, espacial y volumétrica, al desarrollo de un territorio urbano particular, en correspondencia con el desarrollo económico, político y social de la ciudad en que se enmarcaba. En su ejecución se diferenciaban tres fases: Lineamiento del Plan Director, Anteproyecto Urbanístico y Proyecto Urbanístico.

Período 1991-2005

La crisis económica de los años 90 provocó una drástica disminución de la actividad económica y del nivel de vida de la población. Surge el período especial.

En el mundo hay un abandono del planeamiento y una tendencia a la desregularización de los procesos asociados al territorio y las ciudades como resultado de los procesos de neoliberalización de la economía, asumidos por muchos países. No obstante, el Sistema de la Planificación Física elaboró nuevos enfoques para desarrollar el Ordenamiento Territorial y el Urbanismo en las nuevas condiciones y a tono con las medias que el país iba adoptando.

Se reafirma que la verdadera identidad del Ordenamiento Territorial y el Urbanismo, si bien pasa por el planeamiento se consolida en la gestión, lo cual está a tono con el Informe Mundial de Asentamientos Humanos de 1996, del centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, donde se expresa que la planificación tiene que ser el instrumento estratégico fun-

damental de una buena gestión. Sin la planificación no puede haber gestión, y sin gestión la planificación se convierte en un depósito de buenas intenciones completamente aisladas de la realidad.

Los cambios del modelo del Socialismo cubano ocurridos en el país durante el período especial, demandaron un cambio de enfoque de la Planificación Física. La municipalización del planeamiento físico emergió como un objetivo estratégico del cambio organizacional, asociado al fortalecimiento de la participación institucional y ciudadana en el planeamiento, la gestión y el control.

La crisis económica había instituido una peligrosa inercia y frustración en materia de planeamiento, asociada a la desactualización de su base conceptual y metodológica.

Se plantea la necesidad de rescatar y renovar la esencia físico-espacial del ordenamiento territorial y el urbanismo: el manejo de las estructuras territoriales y urbanas, los vínculos con la arquitectura, las morfologías urbanas, el paisaje y la imagen, el dominio del uso del suelo y las edificaciones. En 1997 es aprobada la Guía para la Elaboración del Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo del Municipio.

Nuevos retos, necesidad de una visión diferente

Elaboración de los Proyectos Urbanísticos

Lo instituido hasta la actualidad es que a partir de la concepción urbanística dada por el Sistema de la Planificación Física, a través de los Planes Parciales del Hábitat, se elaboren los proyectos urbanísticos ejecutivos generalmente realizados por diferentes empresas de proyecto.

Esta concepción de trabajo conlleva problemas que inciden en el detrimento de la calidad tanto urbanística como arquitectónica, por la separación de las dos escalas sin una fase apropiada que las vincule como una obra única.

Los urbanistas deben profundizar y adentrarse en el campo y problemática arquitectónicos e igualmente los arquitectos en el campo del urbanismo preocupándose todos por el entorno y su relación con la obra a proyectar, debiendo ser además una preocupación de la enseñanza universitaria.

También contra este estilo de trabajo atenta la falta de convocatoria pública para la realización del mismo, que pudiera enrique-

cer notablemente la diversidad de soluciones y por ende aumentar la calidad final, así como la ausencia de las etapas de valoración institucional y ciudadana.

Dada la diversidad de representantes sociales y económicos que actúan sobre las ciudades que comienzan bien a plantear variados requerimientos o a exigir con más fuerza la satisfacción de sus demandas, su participación es de significativa importancia.

En la actualidad la responsabilidad del proceso inversionista de las obras que se requieren para la urbanización en sentido general se encuentra distribuida entre varios organismos y entidades.

Hacia dónde se dirige la urbanización a corto plazo

La trama urbana heredada, las inmigraciones, las capacidades restringidas en la construcción de viviendas, el aumento del porcentaje de viviendas en mal estado como consecuencia del bajo mantenimiento, y los nuevos desarrollos, han provocado en el hábitat de las ciudades una diferenciación en 3 zonas bien distintas:

1. El casco tradicional con un fondo construido, caracterizado por una alta ocupación del suelo y baja utilización producto de la anterior especulación del suelo urbano. Las posibilidades de transformación de esta área no son grandes a corto plazo.
2. Nuevos barrios insalubres donde el problema no se limita exclusivamente al mal estado de la vivienda, sino a la inexistencia de infraestructura urbana. No poseen acueducto ni alcantarillado, la mayoría de las vías no están asfaltadas y el equipamiento es muy pobre. Son las áreas que deberían remodelarse o erradicarse como primera prioridad, pero mientras no existan suficientes recursos para ello es necesario dotarlas de un mínimo vital, lo cual acarrea graves problemas urbanísticos de factibilidad y a su vez las va haciendo permanentes en el tiempo.

Esta situación es irreversible, y por ende hay que asumirla como una realidad, debiéndose encontrar las formas para su mejoramiento y evitar así el surgimiento de nuevos barrios mediante soluciones sensatas y viables.

3. Nuevos conjuntos de viviendas, desarrolladas bajo proyecto y con buenos niveles tanto constructivos como urbanísticos.

Teniendo en cuenta las dificultades de remodelación del Casco Tradicional y de los barrios insalubres, es sensato pensar que el desarrollo del hábitat se localizara en estos últimos, al disponer de posibilidades para ello o en zonas totalmente nuevas, máxime cuando las tecnologías a emplear en los próximos años solo admiten esto.

Estos desarrollos periféricos generarán costos infraestructurales y dificultades con el transporte, debiéndose impedir la diferencia en la dotación de servicios con respecto a la ciudad tradicional, lo cual está aún presente en las urbanizaciones que se han realizado.

Construcción por esfuerzo propio

El Estado, confiado en que la solución del déficit habitacional se solucionaría con la construcción estatal, no previó, estimuló, ni apoyó la edificación de viviendas por la vía particular. En cuatro décadas solo fueron autorizadas cifras insignificantes de construcción por esfuerzo propio en terrenos particulares y estatales, donde no se interfirieran los planes de desarrollo priorizados de la ciudad.

Esta condición, sumada a la prohibición casi absoluta de urbanizaciones nuevas, impidió crear las condiciones mínimas de redes y servicios necesarios, ocasionando la proliferación de barrios insalubres.

Afortunadamente esa visión ha sido modificada, considerándose que la construcción por esfuerzo propio será una de las vías que propiciará el salto cuantitativo hacia la construcción de viviendas, debiéndose por tanto conducir este proceso acertadamente para que también constituya un salto cualitativo de la calidad de las mismas y de las urbanizaciones que las recibirán.

Sobre las urbanizaciones

En el transcurso, de los años se ha ido gestando un rechazo tanto nacional como internacional a los cánones urbanísticos hasta ahora desarrollados, así hay una tendencia a retomar las concepciones urbanísticas tradicionales por los valores que ofrece, sobre todo en lo concerniente a la escala y los espacios, lo que hace pensar en la reconquista de estos con vistas a las nuevas urbanizaciones.

En 1988 Cuba asume la sede de los XI Juegos Panamericanos a celebrarse en La Habana en 1991. Para asegurar el alojamiento de los participantes, se decide iniciar un nuevo desarrollo de unas 2 000 viviendas en un emplazamiento al Este de la ciudad, que requería la construcción de la infraestructura urbana.

La Villa Panamericana se dotó de buenos accesos viales y calles internas con parqueos; sistemas de abasto de agua, drenaje y alcantarillado, redes eléctricas y telefónicas. Se previeron las áreas verdes, parques y espacios públicos. El proyecto incluyó un sinnúmero de espacios para servicios y funciones comerciales. Como resultado se logró un complejo residencial donde se rescató la vitalidad de una ciudad tradicional a pequeña escala y la continuidad espacial con el núcleo urbano existente.

Este proyecto habitacional se considera el más exitoso de los últimos cuarenta años, incluso supera para algunos expertos los resultados de la Unidad Vecinal 1 en La Habana del Este.

La descentralización de los Planes Parciales de nuevo desarrollo posibilitará que su elaboración sea más realista para aquellos que los gestionan y controlan, facilitando procesos eficaces en la toma de decisiones a nivel local, lo que se adaptará al rápido ritmo con que se sucederán los acontecimientos para la ejecución de 100 000 viviendas anuales, que obligarán a una agilidad desconocida en el pasado del planeamiento.

Será necesario que los gobernantes y dirigentes locales asuman el respaldo a los trabajos del Planeamiento, además de su participación personal, y que esto sea un elemento activo en la determinación de problemas y en la selección de soluciones, utilizando tanto el proceso del planeamiento como el propio Plan Parcial como un instrumento de gobierno.

El diseño urbano deberá ser la expresión de la sociedad en que vivimos, de una cultura que integre nuevos elementos con tradiciones e historia. Es el diseño urbano el elemento que articula el urbanismo y la arquitectura.

Bibliografía

Azcue, Bilbao, E.: "Los estudios urbanísticos y la arquitectura: una experiencia en el centro tradicional", *Planificación Física*, Cuba, (1), 1989.

- Escobar, E.: *Sociedad y Ciudad*, ENPES, MES, 1980
- Cuervo Masoné, H.; C. Álvarez Gancedo; S. Rodríguez y G. López: "40 Años de Planificación Física en Cuba, *Planificación Física*, (1), Cuba, 2001.
- _____: *Revista Planificación Física*, Cuba, (1) (No. 2), 1980.
- González, Carriles, O.: "La organización metodológica de la Planificación Urbana en Cuba", *Planificación Física* (1), Cuba, 1989.
- Segre, R.: *Lectura Crítica del Entorno Cubano*, Editorial Letras Cubanas, La Habana, 1990.
- Oliveras, Gómez, R.; R. Núñez Fernández: "Habrá razón que guarde el equilibrio. Reflexiones sobre la segregación urbana en la Habana: políticas, instrumentos y resultados", *Planificación Física* (9), Cuba, 2005.
- García Pleyan, C.: *La Transformación de la Estructura Urbana en Cuba (1959-1975)*.
- Padron Lotti, M.: *El Desarrollo de las Ciudades en Cuba*, XIV Congreso de la Unión Internacional de Arquitectos, Varsovia, 1991.
- _____: *La Transformación del ambiente Urbano. XIV Congreso de la Unión Internacional de Arquitectos*, Varsovia, 1981.
- _____: "Concepción del Plan de Ordenamiento Territorial y Urbanismo", *Planificación Física* (1), 2002.
- Azze, E.: *Plan director del Distrito José Martí (San Pedrito)*, *Arquitectura Cuba*, (337), 1967.