





**GUÍA METODOLÓGICA  
PLANES DE ORDENAMIENTO  
URBANÍSTICO**



# GUÍA METODOLÓGICA PLANES DE ORDENAMIENTO URBANÍSTICO



*Al servicio de las personas y las naciones*

Los puntos de vista que se expresan en esta publicación son de los autores, y no reflejan necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas o del PNUD.

---

### **AUTORA**

DRA. ARQ. IBIS M. MENÉNDEZ-CUESTA GONZÁLEZ

### **COLABORADORES**

DRA. C. ANA D. BOQUET ROQUE

MCS. CARLOS M. RODRÍGUEZ OTERO

### **COORDINADORES**

ROSENDO MESÍAS, PNUD

MAYDELIS GÓMEZ, PNUD

### **EDICIÓN**

LILIAN SABINA ROQUE

### **DISEÑO GRÁFICO**

GEORDANYS GONZÁLEZ O'CONNOR

ENERO 2017



# **RESILIENCIA URBANA**

Contribución a la elevación  
de la resiliencia urbana  
en las principales ciudades de Cuba  
LA HABANA / SANTIAGO DE CUBA / BAYAMO



ONU  **HABITAT**  
POR UN MEJOR FUTURO URBANO



Al servicio de las personas y las naciones

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>9</b>
<b>MARCO TEÓRICO</b>	<b>13</b>
<b>TÉRMINOS Y DEFINICIONES</b>	<b>19</b>
<b>ETAPAS DEL PLAN DE ORDENAMIENTO</b>	<b>23</b>
1. PREPARATORIA	23
2. ANÁLISIS RETROSPECTIVO Y DE LA SITUACIÓN ACTUAL (DIAGNÓSTICO)	26
3. PLANIFICACIÓN (AVANCE)	28
4. PROPUESTA	30
5. APROBACIÓN	35
6. GESTIÓN	35
7. EVALUACIÓN	37
<b>LA PARTICIPACIÓN</b>	<b>43</b>
PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL	44
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	46
GRUPOS TEMÁTICOS	51
<b>SISTEMA DE INDICADORES</b>	<b>55</b>
<b>EXPRESIÓN FINAL DEL PLAN</b>	<b>59</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>63</b>





# INTRODUCCIÓN

El Estado cubano ha hecho una elección sobre el país que queremos y lo ha definido como una “...nación independiente, soberana, socialista, próspera y sostenible”<sup>1</sup>, que se desarrollará a un ritmo en dependencia de las realidades económicas del país y su entorno. Una vez asumido este concepto toda la actividad económica y social se encamina al logro de esta meta. En el VI Congreso del PCC se aprobó el documento Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, revisado y ampliado en el marco del VII Congreso del PCC, y se planteó la discusión de la conceptualización del modelo para el desarrollo económico y social. Estos cambios, que abarcan a la sociedad en su conjunto, impactan todo el sistema de planificación nacional y también el modo de hacer el planeamiento urbano en Cuba. Algunas de las tendencias con fuerte impacto en los asentamientos humanos ya se pueden identificar:

- Revalorización de la autosustentabilidad (económica, ambiental, cultural), que se expresa en la búsqueda de soluciones locales a problemas locales, sin esperar “orientaciones” o subsidios centrales, en circunstancias donde los recursos se han visto mermados.
- Implantación de mecanismos de planificación indirecta y de regulación económica, con una diversificación de los agentes sociales y económicos, dejando atrás la planificación central directiva y administrativa.
- Generalización de los Consejos Populares en todo el país, que demanda y facilita la par-

ticipación de la comunidad en la solución de sus problemas.

En un escenario nacional con las características mencionadas, con 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 urbano, de manera que se logre la participación de la comunidad y sus instituciones en las etapas de proyección y toma de decisiones sobre sus asentamientos.

La política al respecto debe establecer el papel que se espera jueguen los Gobiernos y las administraciones municipales en el proceso de desarrollo del asentamiento, para asumir su planeamiento y gestión como una misión propia, pero sin concepciones autárquicas desligadas de las determinaciones del Gobierno Central para el municipio, sino complementándolas.

En este proceso de actualización del instrumental para el planeamiento urbano se están teniendo en cuenta las dificultades que se han identificado durante los procesos de revisión interna, realizados en los Planes Generales de Ordenamiento Urbanístico (PGOU), elaborados entre los años 2003 y 2016. Entre las dificultades más importantes están:

- Planeamiento urbanístico con procesos participativos deficientes porque no se diseñan de forma integral ni incorporan toda la diversidad de actores presentes en la localidad.
- Los planes elaborados en este período presentan un uso limitado del análisis estratégico, limitado solo al uso de la matriz DAFO

---

<sup>1</sup> Tomado de: Informe Central al VII Congreso del Partido Comunista de Cuba, presentado por el Primer Secretario del Comité Central, General de Ejército Raúl Castro Ruz, La Habana, 16 de abril de 2016.

(debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades), sin explotar el resto de sus potencialidades, encaminadas a encontrar zonas estratégicas para el desarrollo del asentamiento.

- Otras carencias de estos planes son: la insuficiente promoción de la sostenibilidad de sus soluciones a mediano y largo plazo, la ausencia de análisis económico y el limitado estudio demográfico.
- Carecen de una definición de indicadores que permitan valorar la factibilidad económica de las inversiones y de las acciones propuestas, así como el seguimiento y control de su implementación.
- Carecen del análisis de los vínculos espaciales del asentamiento humano estudiado en el contexto municipal, u otras escalas que le competen; y, por tanto, no tuvieron en cuenta el impacto de las políticas en esos ámbitos.
- En la actualización de los planes urbanísticos no se realizan análisis retrospectivos adecuados, y no hay referencias a los planes anteriores ni a los avances en su implementación.
- Los especialistas a cargo de la elaboración de estos planes presentan un desconocimiento generalizado de la legislación y las normativas asociadas a los procesos de ordenamiento.
- No aparece en los planes de ordenamiento una representación gráfica adecuada del asentamiento o parte de este, su caracterización es inadecuada, así como la del modelo de desarrollo urbanístico propuesto. Los problemas identificados tampoco aparecen reflejados correctamente en la gráfica.

A nivel internacional se asumen nuevos compromisos y se incorporan acciones que im-

pactan el sistema de ordenamiento territorial y urbanístico en el país. Resaltan por su importancia los esfuerzos para dar cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados en septiembre de 2015 durante la Cumbre de Desarrollo Sostenible celebrada en la sede de Naciones Unidas en Nueva York. El ODS 11, que plantea: “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, tiene entre sus metas para el 2020 aumentar sustancialmente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan y ponen en marcha políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él, y la resiliencia ante los desastres. Se promueve también desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.<sup>2</sup>

Por otra parte, más recientemente, con la aprobación de la Nueva Agenda Urbana en la cumbre de las ciudades y el hábitat, denominada Hábitat III (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible), realizada en octubre del 2016 en la ciudad de Quito, Ecuador; el Sistema de la Planificación Física y el Comité Nacional Hábitat, representados en la presidencia del Instituto de Planificación Física (IPF), asumieron perfeccionar el ordenamiento urbanístico de nuestros asentamientos humanos bajo los principios establecidos en esta nueva agenda.

Es por todo lo expuesto que se decide elaborar una guía metodológica para el ordenamiento urbanístico de los asentamientos humanos

---

<sup>2</sup> Tomado de las palabras de la Sra. Myrta Kaulard, representante residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Cuba, en el prólogo de la Instrucción Metodológica Regulaciones Territoriales y Urbanísticas, de la Dirección de Urbanismo del IPF, en proceso de publicación.

concentrados o una parte de estos, cuyo suelo clasifica como urbanizado, sin desestimar las metodologías existentes, de las cuales se toman aquellos elementos compatibles con las nuevas circunstancias, que exigen máximos de eficiencia y eficacia. La presente metodología compila en un instrumento metodológico único los principios y definiciones de la guía para la elaboración del Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo (PGOTU) del año 2000 y las metodologías complementarias que se mencionan a continuación, actualizadas y completadas con la propia investigación de la autora y sus colaboradores:

- Instrucción Metodológica Complementaria (IMC) al PGOTU “Sistema de ocio”, de Arq. Fausto Martínez García, 2002
- IMC “Sistema de centralidades”, de Arq. Fausto Martínez García, 2002
- IMC “Medio ambiente”, de MCs. Armando C. Muñiz González, 2002
- IMC “Producción”, de Dr. Ing. Joaquín Paumier, 2002
- IMC “Hábitat”, de MCs. Mailyn Castro Premier, 2002
- IMC “Transporte y su infraestructura”, de Dr. Ing. Joaquín Paumier, 2001
- IMC “Agua y saneamiento”, de Dr. Ing. Joaquín Paumier, 2005
- IMC “Espacios públicos y áreas verdes”, de MCs. Armando C. Muñiz González, 2009
- Procedimiento para la actualización de los Planes Generales de Ordenamiento Urbano, de MCs. Arq. Irina Duvergel Johnston, 2012 (sin editar)

A partir de la aprobación y publicación de la presente guía se deroga la guía para la elaboración del PGOTU del año 2000 y sus IMC.

A este material también se han incorporado las experiencias del proceso de actualización de los planes de ordenamiento urbanístico de-

sarrollados a lo largo del país, posteriores a las afectaciones del huracán Sandy. Entre los más significativos se pueden citar los PGOU de las ciudades de Santiago de Cuba, La Habana, Pinar del Río, Santa Clara, Cienfuegos, Camagüey y Bayamo.

La guía para la elaboración de los planes de ordenamiento urbanístico es la respuesta metodológica a la demanda de un desarrollo equilibrado de las ciudades y asentamientos humanos, en especial urbanos del país. Tiene como antecedentes otras formulaciones metodológicas con similares objetivos que dejaron una profunda huella en la práctica de la planificación física y el ordenamiento territorial en Cuba. Las más representativas son:

- Proyecto Urbano, 1973
- Esquema de Desarrollo de las Ciudades, 1983
- Plan Director Urbano, 1983
- Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo, 2000

Esta guía tiene un carácter abierto en el sentido que, en la fase Preparativa, cada equipo de trabajo ajusta el procedimiento metodológico general a las características del asentamiento humano como: la identidad local, la dinámica económica y social, las capacidades institucionales y de gestión instaladas para asumir su visión del futuro y conducir adecuadamente las acciones del presente. En esta visión hay que tener en cuenta, además, las políticas estatales y los objetivos provinciales, municipales y comunitarios.

Para su mejor comprensión se ha dividido en dos partes. La primera aborda fundamentalmente las fases de elaboración del plan y sus principales resultados, es decir, el cómo hacer; y la segunda, detalla los ejes estratégicos para la estructuración del planeamiento y su gestión y las temáticas que se le subordinan.





## MARCO TEÓRICO

Para el planeamiento urbanístico se mantiene como principio fundamental responder a las cinco preguntas clave que se relacionan a continuación:

- 1. ¿Qué hay que localizar?** Remite tanto a las necesidades económicas y sociales que se determinan en el diagnóstico como a los requerimientos ambientales que también se identifican en él.
- 2. ¿Cuánto hay que localizar?** Alude a las características físicas de las obras incluidas en el plan como: dimensiones, áreas, longitudes, volúmenes, capacidades y densidades.
- 3. ¿Cuándo se debe localizar?** Se refiere a la programación de las acciones con: prioridades, etapas, secuencias críticas, condicionantes e integralidad.
- 4. ¿Dónde se debe localizar?** Señala la distribución espacial de las obras en el asentamiento humano, con: la clasificación del suelo en urbanizable y urbanizado; la calificación del suelo según destinos, usos e intensidades; la estructura físico-espacial considerando las infraestructuras técnicas; y la protección de los recursos naturales.
- 5. ¿Cómo hay que localizarlo?** Remite a las condicionantes para la localización de las obras: valorando las condiciones ambientales; las morfologías por tipologías urbanísticas, arquitectónicas y constructivas; los paisajes natural y urbano; la significación e identidad cultural.

El plan que se presenta está concebido con un objetivo fundamentalmente “estructural”, apoyado en las soluciones de destino, uso del suelo, y aborda, en la medida necesaria, los problemas morfológicos propios del urbanismo y el trata-

miento del paisaje que pueden ser solucionados como parte de este instrumento integrador.

Para cumplir con todas estas aspiraciones, el plan debe satisfacer un sistema de objetivos prefijados para cada asentamiento humano, según la visión que se tiene para él y las funciones que le toque desempeñar.

Resumiendo, el plan que se elabore será bueno en la medida que cumpla con los requisitos relacionados a continuación:

- Formular propuestas de proyectos y acciones concretas, realistas e innovadoras para solucionar los aspectos críticos del urbanismo, identificados en el asentamiento que se estudia.
- Elaborar una estrategia de ordenamiento urbanístico que sea proactiva, de cara al futuro y no solo reactiva ante los problemas del presente.
- 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 y fortaleciendo la cooperación horizontal y vertical.
- Garantizar la participación de la población, las entidades económicas, instituciones y el Gobierno para lograr un elevado nivel de comprensión y compromiso.

Para la implementación de la cadena planeamiento-gestión-control se reconocen como imprescindibles, entre sus principales requisitos de desempeño, los que se han denominado: diez mandamientos de un instrumento, a saber:

- 1. Gobierno.** El propio Estado debe reconocer de forma explícita la necesidad del

ordenamiento urbanístico y tener la voluntad política de que sea una función estatal y una responsabilidad de los gobiernos a todos los niveles, a través del cual, se fortalece la capacidad de dirección de los procesos por su connotación físico-espacial. Para ello el plan debe ser oportuno, de ágil elaboración, actualización e implementación. Por otra parte, la gobernabilidad en materia de urbanismo exige el ejercicio de un liderazgo en este campo, cuyo instrumento fundamental es el Plan General de Ordenamiento Urbanístico de cada uno de los asentamientos humanos concentrados.

2. **Jurídico.** El Plan de Ordenamiento Urbanístico, además de instrumento técnico para el asesoramiento de los gobiernos, debe ser un instrumento jurídico con carácter vinculante, tanto para las personas naturales como las jurídicas, en los aspectos que se definan y hayan sido aprobados por el nivel de Gobierno correspondiente.
3. **Descentralizado.** Los planes deben formularse en el municipio y por el municipio, de modo que faciliten un mejor conocimiento de los problemas y 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.** Los planes deben incorporar en su elaboración a todos los implicados (instituciones, organismos sectoriales, entidades económicas, población) como agentes para la identificación de problemas y propuestas de soluciones; teniendo en cuenta sus conocimientos, experiencias e iniciativas, de manera que se genere conciencia y compromiso para la implementación del plan.
5. **Gestionable.** Debe ser capaz de articularse orgánicamente a la gestión, de modo que las propuestas sean realmente ejecutables.

Además, la gestión y el control deben ser regulados y dirigidos por los objetivos aprobados en el plan, el cual requiere atención como proceso y como producto. Su confección debe estar estrechamente vinculada al Consejo de la Administración Municipal (CAM), quien lo gestionará 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, las estrategias del Gobierno y de los demás actores. Sus datos, reflexiones y acciones deben tener actualidad y ser útiles al asentamiento humano 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; explorar las debilidades y fortalezas del asentamiento, así como las amenazas y oportunidades que brinda el entorno; construir y evaluar escenarios probables, y conducir 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, y constituir un proceso continuo de planeamiento y actualización, orientado pero flexible.
7. **Regulador.** El carácter del plan pasa del instrumento que solo localiza inversiones al de 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 desde la urbanización y hasta la edificación.
8. **Controlable.** Desde el plan se calibra la efectividad de los instrumentos de seguimiento y control para 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 urbanístico deben romper la barrera urbano-rural y tener en cuenta las relaciones entre la ciudad y el campo en términos de continuidad y complementariedad, y no en términos de oposición, para propiciar la equiparación en las condiciones de vida. El plan 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.** Debe expresar los aspectos fundamentales en un lenguaje claro y directo que permita la comprensión de los problemas, los objetivos, los enfoques, las soluciones propuestas y, además, desarrollar una estrategia de comunicación y debate social que contribuya a elevar la cultura del plan.

El plan se configura a partir de tres ejes, a los que se denomina: ejes de estructuración, porque integran a su vez varias temáticas del planeamiento, en la mayoría de los casos como sistemas. El objetivo de cada uno de ellos se refleja a continuación:

- **USO DEL SUELO.** Adecuar 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, sociales y culturales, teniendo en cuenta sus implicaciones ambientales y la mitigación del riesgo de desastre.
- **ESTRUCTURA FÍSICO-ESPACIAL.** Desarrollar la estructura físico-espacial de cada asentamiento humano, de manera que me-

joren su integración, funcionamiento y accesibilidad internos; en correspondencia con el desarrollo ambiental, económico, social y cultural de la localidad.

- **MORFOLOGÍA URBANA.** Proteger y rehabilitar el patrimonio cultural y ambiental existente, así como la calidad de los nuevos desarrollos, con el propósito de que el paisaje urbano, los espacios públicos, las nuevas edificaciones y la arquitectura en general integren un conjunto de creciente calidad funcional, visual y de alta significación e identidad cultural.

### Objetivos específicos del plan

- Asegurar el funcionamiento integrado de la ciudad o asentamiento humano, en general, 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 con el asentamiento ya consolidado, empleando soluciones estructurales y morfológicas adecuadas; evitar su innecesaria dispersión y el desaprovechamiento del suelo, así como solucionar su funcionamiento interno con las infraestructuras técnicas y sociales imprescindibles.
- Garantizar suelo suficiente para las necesidades de viviendas, según el desarrollo social y demográfico previsto, definir 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 subcentros existentes y concebir adecuadamente los nuevos, para potenciar sus valores funcionales, morfológicos y simbólicos, con imágenes coherentes de creciente significación cultural y valor económico.
- Conservar, proteger y mejorar el centro histórico, articulándolo de manera apropiada con la estructura urbana del asentamiento.
- Asegurar la calidad de los espacios públicos en el asentamiento humano consolidado y en las zonas a consolidar, rehabilitar y desarrollar; prestar particular atención a las áreas verdes, los movimientos peatonales y facilitar una intensa y enriquecedora interacción social.
- Mejorar el medio ambiente urbano y su zona de intercambio en su doble función: soporte de las actividades sociales y fuente de recursos naturales; potenciar los valores paisajísticos propios; evitar los riesgos de desastres y disminuir progresivamente la contaminación.
- Preservar del proceso de urbanización los terrenos en los que concurren valores naturales, paisajísticos y otros que requieran especial protección; también aquellos inadecuados para un desarrollo urbanístico.
- Mantener, en lo sustancial, las tipologías arquitectónicas, urbanísticas y las densidades preexistentes en la urbanización que expresen la identidad de cada lugar, salvo en las zonas donde han tenido lugar procesos inadecuados o existan elementos significativos para potenciar o limitar el uso del suelo y de las edificaciones.
- Procurar la coherencia, funcionalidad, accesibilidad de los servicios, y su equilibrada distribución entre las distintas partes del asentamiento humano; localizarlos de acuerdo a su jerarquía y especialización en los espacios o edificios apropiados a su función; garantizar la protección y conservación de los inmuebles, en los casos en que posean interés arquitectónico o histórico.
- Crear las condiciones físico-espaciales para el desarrollo de las actividades productivas, industriales, agrícolas y otras; consolidar y desarrollar las zonas industriales, y disponer de parcelas dentro del suelo urbanizado 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 estructurador esencial para el funcionamiento de la urbanización, ofrecer soluciones de accesibilidad a las actividades y funciones de diferentes niveles, el uso eficiente de variadas modalidades de movimiento y transporte, su jerarquía de nodos e instalaciones y los vínculos externos con el 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 de Ordenamiento Urbanístico asume un tratamiento heterogéneo de las áreas de cada asentamiento humano desde dos puntos de vista:

- 1.** Diferenciar las decisiones de ordenamiento urbanístico en relación con su grado de determinación y concreción.
- Significa que el plan formula una estrategia de ordenamiento que incluye una visión a largo plazo, se apoya en la exploración de estructuras físico-espaciales intemporales, un conjunto de objetivos y acciones concretos programables a mediano plazo, fundamentados en una imagen-objetivo coherente con sus implicaciones a largo plazo.

- Implica eliminar las determinaciones que no se pueden garantizar técnica ni económicamente; aumentar el grado de definición y factibilidad de aquellos elementos necesarios y exigibles para el desarrollo inmediato.
- 2.** Definir con alcance diferente cada tipo de suelo.
- En el suelo urbanizado el plan especifica sus 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 en alguna zona en particular existan razones que aconsejen definir su planeamiento con este alcance.
  - En el suelo urbanizable el plan 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. Cuando se trata de un plan parcial sí se detallan todos los elementos.

El Plan de Ordenamiento Urbanístico se desarrolla para cada uno de los asentamientos humanos concentrados si su alcance es general y para partes bien definidas de estos si su alcance es parcial, independientemente de su clasificación en urbano o rural. En ese sentido se exploran 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 su estructura, uso del suelo y morfología. Cuando se trata de asentamientos humanos rurales, por su menor complejidad, se reducen las temáticas a aquellas presentes en el asentamiento o que influyen directamente en su desarrollo.

Las soluciones físico-espaciales del plan, sus objetivos y regulaciones, pueden tener diferentes alcances y escalas de acuerdo al tipo de problema que se aborde, a su significación ambiental, económica, social y cultural, y a sus características física-espaciales. En unos casos se cubre todo el asentamiento, mientras en otros se abordan soluciones parciales o de detalle dentro de él.

El alcance temporal de las soluciones de planeamiento también varía según sus implicaciones e impactos estructurales. Casos como la vialidad y las infraestructuras de agua y saneamiento requieren de una evaluación previa de sus implicaciones a largo plazo, mientras que para otros elementos de menor significación es suficiente con consideraciones de mediano plazo, y a veces de plazos menores.

En general el Plan de Ordenamiento Urbanístico está concebido para un horizonte pivote de mediano plazo (cinco a diez años), para poder gestionarlo con los instrumentos ambientales, económicos y sociales disponibles para el corto plazo (un año); pero siempre debe estar apoyado en estudios exploratorios a largo plazo, dada la inercia de estas transformaciones, que sobrepasan el año de ejecución. Esta organización del trabajo permite al POU que se está elaborando “dialogar” con el plan de la economía y otros procesos de gestión conducidos por el Gobierno y las direcciones globales.

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 es fundamentado y decidido por cada municipio y avalado por el Consejo de Administración Municipal, en el contexto de su problemática y objetivos específicos.





## TÉRMINOS Y DEFINICIONES

**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 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 la sociedad cubana, a cuya formación contribuye la propia planificación física.

**Ordenamiento territorial:** Como política pública, es la expresión espacial de la política ambiental, económica, social y cultural de toda la sociedad con la cual interactúa para lograr, a través de una adecuada gestión, el desarrollo equilibrado deseado. Su carácter integral se garantiza con el establecimiento de los objetivos y la implementación de acciones articuladoras del territorio, que tienen como fin último la satisfacción de las necesidades de la población. Se implementa mediante determinaciones que orientan la actuación de los actores públicos y privados sobre el uso del suelo.

**Ordenamiento urbanístico:** Como política pública, es la expresión espacial de la política ambiental, económica, social y cultural que se implementa a través del planeamiento y el diseño físico-espacial de los asentamientos humanos, en correspondencia con los procesos asociados a la urbanización y a la propia estructuración interna de los asentamientos.

**Urbanismo:** Es una disciplina científico-técnica que estudia la “...teoría y práctica de la proyección de ciudades, que abarca el complejo de actividades socioeconómicas, sanitarias e higiénicas, técnico-constructivas, de transporte y arquitectónico-plásticas”.<sup>3</sup> Es la ciencia cuyo objeto de estudio es la ciudad, definida como un fenómeno complicado, sistémico, enmarcado histórica y territorialmente, y en la cual, como requisito indispensable, deben coexistir de manera estable y compacta grandes grupos humanos dedicados a diferentes actividades para satisfacer sus necesidades.

**Urbanismo sostenible:** Promueve la optimización del tejido urbano por medio de una configuración urbana dispuesta de tal manera que se eviten largos desplazamientos cotidianos vehiculares de la población y se promuevan los traslados a pie y en bicicleta. Incluye sistemas de transporte colectivo como prioridad en la movilidad con la presencia de abundantes zonas verdes para disminuir la contaminación atmosférica. Debe prevenir igualmente el surgimiento o proliferación de barrios precarios, así como trabajar para su erradicación. Implica, además, la puesta en marcha de redes de servicios públicos que usen eficientemente los recursos urbanos: energéticos (ahorro y producción de energías limpias), hídricos (uso de aguas de lluvia, tratamiento de aguas residuales) y materiales (disposición adecuada de residuos sólidos: reúso, reciclaje y compostaje).

---

<sup>3</sup> Ángela Rojas Ávalos: Introducción al urbanismo, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1987, p. 3.

**Arquitectura bioclimática:** Promulga el diseño comprensivo de las condiciones climáticas del sitio y el uso de tecnologías apropiadas que permitan la optimización en el consumo de materia y energía. Incentiva el uso de materias primas locales, cuya extracción, transformación y durabilidad generen el menor impacto ambiental posible.

**Población:** Está constituida por todos los habitantes que de forma permanente residen en asentamientos humanos localizados dentro de los límites del territorio municipal, ya sea en forma concentrada o dispersa.

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

**Asentamiento humano concentrado:** Agrupación de 15 o más viviendas habitadas de forma permanente, separadas entre sí no más de 50 m, con un nombre que la identifique y linderos determinados que la diferencien de otra. Puede tener o no, dentro de su estructura, instalaciones de servicio, producción, etcétera.

**Territorios no montañosos:** considerar hasta 150 m 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 no lo limiten funcionalmente; entendiéndose por estos elementos: accidentes topográficos, cultivos permanentes, etcétera.

**Territorios montañosos:** considerar hasta 500 m 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 urbano:** Para los fines censales se consideraron urbanos:

- a. Todos los asentamientos poblacionales declarados en el Censo de Población y Vivienda del año 1981, y ratificados en el Censo del 2012. (Si no han perdido, total o parcialmente, las condiciones que los avalaban).
- b. Todos los asentamientos que cumplan una función político-administrativa, es decir, sean cabecera municipal, capital provincial o nacional.
- c. Los asentamientos humanos con 2000 o más residentes permanentes, siempre que cumplan con las siguientes (nueve) características que identifican las condiciones de vida urbana:
  - Trazado de calles y ordenamiento de las edificaciones en correspondencia con las características propias del asentamiento, como alineación de fachadas, alturas permisibles, etc.
  - Presencia de espacios públicos: representados por parques, plazas, paseos peatonales con posibilidades para el descanso, el esparcimiento y el intercambio social permanente.
  - Servicio eléctrico a las viviendas y alumbrado público: representado por un sistema de luminarias que den servicio como mínimo a las vías y espacios públicos principales del asentamiento.
  - Servicio de abasto de agua a las viviendas mediante acueducto, pozos o por gravedad que asegure la prestación interna o extradomiciliaria.
  - Sistema de disposición de residuales: representado por la existencia de red de alcantarillado o fosas sanitarias que permitan la evacuación de los residuales.
  - Servicio médico asistencial: representado por hospital, policlínico o cobertura brindada por la institución del médico de la familia.
  - Servicio de educación a través de la presencia de los centros educacionales que se correspondan con la cantidad de población que posee el asentamiento y la política del Ministerio de Educación para la población en edad escolar.

- Servicios gastronómicos y comerciales en correspondencia con la dimensión poblacional del asentamiento, brindado por vía estatal o no estatal.
- Presencia de servicios de telefonía pública, correos y telégrafos, así como recepción de emisiones de radio y televisión.

**Asentamiento humano rural:** Son todos los lugares con población residente de forma permanente que no clasifican como urbanos, y en función del número y distancia entre las viviendas que lo componen pueden ser concentrados o dispersos. Población residente en las viviendas consideradas como dispersas o aisladas.

**Asentamiento humano disperso:** Todas las viviendas habitadas o agrupaciones de ellas que no estén incluidas dentro de las consideraciones anteriores.

**Suelo urbanizado:** Aquel que ha sufrido un proceso de transformación por el emplazamiento de infraestructuras y edificaciones que dificultan la recuperación de sus valores naturales originales. Hay que tener en cuenta el uso del término urbanizado con un sentido amplio, pues en no pocas ocasiones tendrá poca urbanización.

**Islote:** Conjunto de instalaciones separadas del límite del asentamiento urbano, estrechamente relacionadas con él y que ocupan más de una hectárea. Se consideran parte de este y por ende suelo urbanizado, entre ellas se encuentran: industrias, basureros, subestaciones eléctricas, instalaciones educativas, viveros, plantas de tratamiento de residuales líquidos, lagunas de oxidación, instalaciones deportivas, de salud, viviendas, etc.

**Manzana:** Porción de asentamiento humano delimitado por vías de circulación vehicular o peatonal, o por accidentes naturales; puede estar urbanizada o destinada a la urbanización.

**Parcela:** Unidad básica del Catastro Nacional constituida por una extensión territorial continua, definida y delimitada por elementos físicos o no, identificables y reconocibles por su tenencia, uso y ubicación.

**Subparcela:** Extensión territorial reconocible por su tenencia, uso y configuración; con la peculiaridad de encontrarse ubicada en el interior de una parcela con edificaciones de diferentes poseedores, ejemplo: apartamentos, oficinas, tiendas y otros locales de varias entidades en un mismo edificio, etc.

**Derrotero:** Descripción del perímetro de un área de forma literal y gráfica, convenientemente representada en un plano o base cartográfica.

**Perímetro urbano:** Línea que delimita el área total de un asentamiento urbano, diferenciando el uso del suelo respecto a su área de atracción y al área rural. Dentro del perímetro urbano se identifica un área ocupada por continuas construcciones de diferentes usos: centro de la ciudad, zonas de viviendas, zona industrial, red vial y otros; así como accidentes geográficos, tales como: ríos, lagunas, lomas, cañadas y áreas libres.

**Uso del suelo urbano:** Distribución espacial de la ocupación del área urbana, de acuerdo con los distintos usos de las parcelas.

**Accidente geográfico:** Parte de la superficie terrestre que posee identidad reconocible.





# ETAPAS DEL PLAN DE ORDENAMIENTO

La concepción y elaboración de los planes de ordenamiento urbanístico se ha concebido en varias etapas:

1. PREPARATORIA
2. ANÁLISIS RETROSPECTIVO Y DE LA SITUACIÓN ACTUAL (DIAGNÓSTICO)
3. PLANIFICACIÓN (AVANCE)
4. PROPUESTA
5. APROBACIÓN
6. GESTIÓN
7. EVALUACIÓN

## 1. PREPARATORIA

En esta etapa se elabora el planteamiento de la tarea, documento donde se definen los objetivos, contenido y alcance del plan que se va a elaborar, en función de las características del asentamiento humano, o parte de este, objeto del planeamiento.

Es en este momento que se selecciona el equipo de trabajo, se reúne la información disponible y se preparan las bases cartográficas. También se recoge lo que las instancias superiores han determinado para la perspectiva del asentamiento humano y se examinan los planteamientos de los electores, al menos los posteriores a la última actualización del plan vigente.

Son importantes las consideraciones de partida sobre la contribución del plan a la solución de los problemas ambientales, económicos, sociales, culturales y de gobernanza para el desarrollo del asentamiento humano desde la perspectiva del urbanismo; la evaluación de los resultados de la gestión y los planes anteriores; así como el respaldo jurídico-administrativo

a su elaboración y ejecución. Finalmente, se ajusta la metodología a utilizar a estas condiciones.

Lo anterior se puntualiza en:

**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 de desarrollo 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 de Ordenamiento Urbanístico y explicar el alcance del trabajo. Se trata de hacer comprender la utilidad que ofrece el plan para el desarrollo y conducción del asentamiento, y 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, sociedad civil, academia, organizaciones políticas y de masas, entre otras; con el objetivo de que participen en el planeamiento, 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.

Si el Gobierno no hace suyo el Plan de Ordenamiento Urbanístico, en cualesquiera de sus escalas y alcances, si no lo considera su instrumento de gestión físico-espacial, soporte de todas las actividades e incorpora en este proceso y alrededor suyo a todos los

actores del territorio; entonces el plan queda como una mera tarea técnica, como un conjunto de aspiraciones inalcanzables para alcanzar la ciudad deseada o el asentamiento humano en general anhelado.

Con vistas al logro de los objetivos planificados, la convocatoria la realiza el CAM o el CAP (Consejo de la Administración Provincial, si es un asentamiento capital provincial), a todos los actores y constituye el primer paso de la fase inicial o de preparación del plan. Este espacio de participación es muy importante, concebido para el diálogo inicial, lo que permite reflexionar y tomar decisiones en cuanto a:

- Alcance del trabajo.
- Involucrar a todos los actores en la necesidad de realizar el plan a un asentamiento humano determinado por la importancia para su desarrollo posterior.
- Convocar a las diferentes instituciones que deberían estar involucradas, según experiencias anteriores y la labor desarrollada, donde se incluye también a la población (partiendo en este primer momento de las organizaciones a nivel de barrio y Consejos Populares).
- Conformar el equipo de trabajo, lo que implica establecer los representantes y actores por cada uno de los sectores, así como los integrantes de la entidad competente para su realización. Con relación al primer grupo, es fundamental reforzar la idea de que, aunque las responsabilidades se identifiquen a través de un representante, lo esencial es el enfoque como institución u organismo, de manera que la ausencia de una persona no entorpezca el proceso de desarrollo e intercambio con la entidad en ningún momento.
- La elaboración del plan debe contar con la participación de especialistas, expertos y consultores que, aunque no se integren al equipo de trabajo de manera permanente, son convocados en determinados momen-

tos en función de la etapa de trabajo y del tema a desarrollar.

- Conformar un programa para el desarrollo del plan a través de un proceso de conciliación inicial. El cual debe contener la definición de:
    - a. Los principales momentos de la participación institucional y ciudadana.
    - b. Los momentos de la aprobación parcial y definitiva y la toma de acuerdos.
    - c. Las etapas de trabajo a desarrollar.
    - d. Los plazos de tiempo concebidos para cada etapa.
      - Estimación de los recursos humanos y materiales.
      - Recopilación inicial de la base informativa. Este es un elemento que, si bien se desarrolla básicamente a partir del diagnóstico, desde esta etapa se suele ir definiendo, a través de la recopilación de aspectos importantes relacionados con el área, toda vez que constituyen la base inicial del proceso de planeamiento, entre los cuales se encuentran: base cartográfica, base económica y otras fuentes de ingreso, tecnologías constructivas a emplear, códigos arquitectónicos y urbanísticos presentes, entre otros.
- 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 entidad competente para su elaboración a todos sus niveles, siendo recomendable su aprobación por el Consejo de la Administración Municipal. Es conveniente, igualmente, la participación del representante 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 asentamiento no contengan solamente la percepción del equipo que elabora el plan, y, por tanto, que las conclusiones a que se arrije estén debidamente consensuadas y construidas conjuntamente con las personas e instituciones con la responsabilidad de decidir e implementar las acciones correspondientes. Esta forma de elaborar las ideas esenciales del plan persigue evitar la entrega por parte de la entidad competente de un producto confeccionado solo 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 de los diversos actores 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 puedan 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 viene dada por los cambios sociales, económicos y tecnológicos, así como también, por la insuficiente cultura local en esta materia y la poca capacidad de coordinación de la que han adolecido tradicionalmente los instrumentos de planeamiento. Es en estas circunstancias que la participación se torna un elemento indispensable para faci-

litar la identificación de los objetivos del ordenamiento urbanístico. 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, preparadas previamente para poder ser dirigidas con eficacia y así obtener los resultados requeridos en 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, de dirección y líderes de la población. Este grupo contribuirá de manera sistemática al ordenamiento urbanístico a través de la evaluación periódica (semestral, anual) de los resultados del plan, con relación al contexto económico, social, cultural y ambiental. Se trata de pasar de un estilo de planeamiento y gestión institucionalmente cerrado a otro 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 los resultados, con el propósito de consolidar las mejores experiencias y mejorar la práctica del ordenamiento urbanístico.

**6. Seminario al equipo ejecutor.** Debe ser realizado para esclarecer los objetivos generales, así como el procedimiento y los enfo-

ques técnico-metodológicos que orientan 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 correcta estimación de los recursos humanos, materiales y de cualquier tipo, incluida la información, necesaria 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 pertinentes para asegurarlo o redimensionarlo en su alcance o contenido.

## 2. ANÁLISIS RETROSPECTIVO Y DE LA SITUACIÓN ACTUAL (DIAGNÓSTICO)

En esta etapa se realiza el levantamiento de la información necesaria y se procede a su análisis. Conlleva la evolución histórica del asentamiento humano desde sus orígenes hasta el presente, para explicar su situación actual, 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, precisando las áreas críticas y las más favorecidas.

Los objetivos de esta etapa persiguen identificar, articular, dimensionar y jerarquizar los problemas del urbanismo en los asentamientos humanos concentrados; así como evidenciar

las dificultades potenciales que pudieran presentarse, en el ámbito de una correcta comprensión de las relaciones entre las formas físico-espaciales, los procesos socioeconómicos en curso y el medio natural.

El desarrollo de esta etapa parte de los tres ejes de estructuración del plan: uso del suelo, estructura físico-espacial y morfología urbana; los cuales se interrelacionan con los problemas, procesos, tendencias y actores. Este vínculo se evidencia en cómo se manifiestan los problemas del urbanismo, su extensión e intensidad, dónde tienen lugar y desde cuándo se producen, qué los originó y cómo han evolucionado. También es preciso examinar las relaciones de causalidad, asociando los problemas (efectos) a los procesos que hay detrás de ellos (causas), en el sentido de identificar su dependencia de las dimensiones fundamentales (ambientales, económicos, sociales, y culturales) que interactúan con los problemas físico-espaciales, propios del urbanismo.

Esta forma de estudiar los problemas, vinculándolos a procesos y al conocimiento de la historia, permite superar el sesgo estático, descriptivo —en ocasiones reduccionista y tecnocrático— de que adolecen algunos estudios de asentamientos humanos, para avanzar en la identificación de las causas (raíces del árbol de problemas), las consecuencias (ramas del árbol de problemas), 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 por zona, subzona, barrio u otras unidades espaciales significativas; unifica soluciones, identifica relaciones, observa las parcialidades y enfoca el asentamiento como una totalidad continua, como un sistema dinámico. Ordena los problemas según sus implicaciones económicas, sociales, culturales y ambientales en la urbanización, y los prioriza siguiendo criterios 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.

En los problemas identificados, además de su posible evolución en el tiempo, se examinan posibles situaciones de rupturas o ritmo de cambio. Estos análisis se emplearán para la elaboración de cualquier trabajo de proyección. Es necesario precisar la orientación y el ritmo de evolución de aquellos fenómenos o procesos que se identifiquen como definitorios del pasado (tan atrás como se requiera), presente y futuro del asentamiento humano en cuestión. 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 su connotación negativa o multiplican su efecto positivo, siempre con referencia al urbanismo.

Resulta necesario, además de identificar a los actores, caracterizar sus conductas institucionales, sociales, para comprender las razones que motivan su proyección respecto al planeamiento urbanístico: contribuyen a él lo condicionan o lo limitan, teniendo en cuenta sus capacidades para generar, obtener y administrar inversiones y recursos. Se debe precisar de qué procesos modificadores del uso del suelo, la estructuración y la morfología urbanística son portadores.

El diagnóstico constituye el resumen del análisis retrospectivo y de la situación actual, aportando dos tipos de conclusiones, la sectorial y la integrada, esta última es la fundamental. En ese sentido, la demarcación territorial del diagnóstico es un resultado esencial de esta fase y su expresión correcta es la identificación y caracterización de las áreas-problema, en especial las críticas, las más favorecidas y las que tienen potencialidades para la transformación.

El contenido general del diagnóstico se integra a través de los tres ejes de estructuración

del planeamiento urbanístico y busca caracterizar la evolución y situación actual de:

- El destino y uso del suelo.
- La estructura físico-espacial de los asentamientos humanos.
- La morfología de los asentamientos humanos, incluyendo su patrimonio cultural y natural.

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

1. Las evoluciones ambiental, económica, demográfica y social del asentamiento, incluyendo el contexto de su gestión a todos los niveles.

¿Cuáles han sido los cambios ambientales, económicos y sociales más significativos en el asentamiento humano y sus implicaciones para el ordenamiento urbanístico?

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

¿En qué medida y cómo 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 la consecución de un asentamiento humano ordenado?

2. El efecto de las políticas y objetivos del ordenamiento urbanístico promulgadas por 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 urbanismo en el asentamiento?

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

¿Cómo se ha articulado la concurrencia de competencias del ordenamiento urbanístico para el adecuado cumplimiento de los

objetivos nacionales, provinciales y municipales en este campo?

3. La efectividad de los instrumentos de planeamiento, gestión, control e información del ordenamiento urbanístico en el asentamiento humano.

¿En qué medida estos instrumentos cumplen sus objetivos y contribuyen de manera activa a formular y lograr las finalidades ambientales, económicas, sociales y culturales del asentamiento humano 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 asentamiento, 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 este interactúa?

¿Cuál es la vigencia cualitativa y cuantitativa del plan anterior y de cada uno de sus contenidos y productos? ¿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 disciplinas del urbanismo, con relación al planeamiento y sus regulaciones, la gestión, el control y la información?

Forma parte del diagnóstico la identificación de acciones inmediatas que deben y pueden ser implementadas por su urgencia, sin riesgos por sus efectos ni dependencias de la fundamentación del plan. Estas, generalmente, no exigen grandes inversiones, gestiones o decisiones, y se corresponden con los recursos disponibles; más bien lo que

requieren es voluntad y participación de los actores implicados, incluida la población.

### 3. PLANIFICACIÓN

En este momento, también denominado avance del plan, se establecen los objetivos físico-espaciales del planeamiento, la clasificación del suelo, los elementos básicos de la calificación, la estructura general y los principales elementos que conforman e impactan el paisaje urbano, a partir del diagnóstico, los objetivos ambientales, económicos, sociales y culturales de la sociedad. Es imprescindible la evaluación de estos objetivos y su incidencia en el asentamiento, así como las determinaciones del planeamiento superior, como son: los esquemas nacional y provincial, y el plan municipal, teniendo en cuenta sus impactos espaciales, expresados en forma de:

- Propuestas sobre destinos del suelo según compromisos productivos y ambientales de esos niveles.
- Criterios sobre las funciones extramunicipales de los asentamientos, según su localización en la trama regional, y de los estudios de regionalización y zonificación.
- Trazados para las infraestructuras de transporte, comunicación, hidráulicas, eléctricas y otras de importancia supramunicipal.
- Localización de inversiones productivas, turísticas o de servicio a la población de importancia supramunicipal.

Se someten 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.

No trabajar el planeamiento en “cascada” es una premisa necesaria cuando al comenzar la elaboración de los planes de ordenamiento urbanístico no se cuenta con definiciones actualizadas de los esquemas y planes de los niveles

superiores. Entonces los criterios, definiciones y recomendaciones se tienen que construir de conjunto con el planeamiento municipal. Siempre hay que tener presente que en Cuba se ha realizado planeamiento durante más de 50 años, por tanto, un grupo importante de elementos sigue siendo válido.

Al inicio de este momento conviene utilizar el enfoque y las técnicas de la prospectiva para elaborar escenarios posibles, por cuanto el futuro no está predeterminado y el planificador se encuentra frente a un abanico de posibilidades, dado por el grado de incertidumbre existente. El conocimiento del futuro facilita actuar con previsión y prepararse para tomar decisiones en un entorno cambiante, corregir las tendencias negativas y fortalecer aquellas donde se vislumbra un impacto positivo.

Las previsiones pueden llevarse a cabo mediante múltiples enfoques y técnicas, para algunos casos basta con la simple extrapolación de tendencias conocidas; para otros, como la población, se utilizan técnicas específicas de proyección, pero queda una cantidad de temas con grandes incertidumbres que desafían los manejos tradicionales. Para estos casos se han desarrollado otros instrumentos, entre los que se encuentra la denominada prospectiva, la cual no pretende pronosticar el futuro, sino visualizar un conjunto de posibles escenarios, de modo que el planeamiento se encamine a lograr el más conveniente de los futuros posibles.

La prospectiva identifica situaciones de ruptura o de inflexión en las tendencias del fenómeno bajo estudio, para determinar los factores o causas que puedan motivarlos (fuerzas motrices), y proponer las acciones más convenientes de acuerdo al futuro deseado, lo que conduce al examen de alternativas de soluciones diferentes entre sí respecto a un mismo objeto. Algunos tipos de escenarios son:

Escenario tendencial: se mantienen las tendencias de los últimos tiempos y se examina si su evolución es deseable o no, con el fin de detec-

tar 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; este es un proceso exploratorio que parte de la situación presente y recorre la evolución futura más probable si no se introducen cambios.

Escenarios anticipativos: se diseñan situaciones futuras (deseadas o temidas) y se examina la trayectoria a recorrer para alcanzarlas o evitarlas. Los escenarios anticipativos deseados suelen denominarse, a menudo, normativos o activos, y son los que se identifican con las “imágenes-objetivo” de la planificación tradicional; estos elaboran una anticipación resultado de rupturas de tendencias y permiten a los planificadores identificar los conjuntos de acciones con los que construir ese futuro analizado como escenario.

La formulación de escenarios de contraste puede basarse en el análisis de las amenazas u oportunidades más influyentes que se hayan detectado en el análisis DAFO elaborado en el cierre del diagnóstico; del mismo modo se utilizan las fortalezas y las debilidades más significativas como puntos de partida.

En última instancia, el objetivo de elaborar estos escenarios no es el de adoptarlos acríticamente, 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 es el siguiente:

- 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 asociados a cada uno de ellos y las acciones a tomar.

El ejercicio de escenarios debe aportar elementos para la identificación de los factores de cambio demográficos, sociales, culturales, económicos, ambientales y tecnológicos que más incidirán en el ordenamiento urbanístico, a largo y mediano plazos; así como de los efectos, cuantitativos y cualitativos, que se pueden esperar. También se deben obtener criterios para elaborar las alternativas de estructuración físico-espacial y de ocupación del suelo, con sus fundamentaciones en términos de clasificación del suelo en urbanizable y urbanizado, y su propuesta de calificación o uso.

Esta fase concluye con la elaboración de las alternativas de estructuración de los asentamientos humanos y su evaluación, señalando cuál se considera más conveniente, e identificar aquellos elementos que permanecerán invariables en todas las alternativas y cuáles deben disponer de determinados rangos de variabilidad por razones de incertidumbre fundamentada.

## 4. PROPUESTA

En esta etapa se construyen los principales resultados del plan de Ordenamiento Urbanístico:

- Modelo de estructuración urbanística
- Determinaciones urbanísticas
- Programa de acciones
- Regulaciones urbanísticas
- Catálogo de edificaciones y espacios protegidos

### 4.1. Modelo de estructuración urbanística

A partir de la evaluación de las alternativas de desarrollo planteadas y la definición de la más factible para el asentamiento, o parte de este, en estudio es que se elabora el modelo de estructuración urbanística. Esto implica concebir la visión de futuro sobre los ejes de estructuración del plan: el uso del suelo, la es-

tructura físico-espacial y la morfología urbana. La perspectiva de largo alcance está fundamentada en el diagnóstico, 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. Lo anterior incluye:

- 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 dimensión.
- 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 urbanística a adoptar, la imagen-objetivo a proponer a mediano plazo y la estrategia a seguir para su implementación.

Este análisis del modelo de estructura urbanística a asumir puede organizarse alrededor de los siguientes puntos:

- Evaluación comparativa del costo-beneficio de su adopción (recursos necesarios, efectos y resultados).
- Análisis con el Gobierno municipal, las instituciones y actores implicados para saber si están dispuestos a adoptarla, y precisar su factibilidad.
- Identificación de las barreras que pueden oponerse y qué decisiones tomar para garantizar su viabilidad.
- Definición de los instrumentos con que se implementará (regulaciones, proyectos, medidas, normas, entre otras).

La imagen-objetivo que se propone no es la correspondiente a la tradicional y vulnerable idealización de un estado final deseado a largo plazo, sino aquella fundamentada de manera realista y a mediano plazo en los objetivos

físico-espaciales del plan. En otras palabras, los objetivos físico-espaciales constituyen la expresión, en términos de decisiones, de la imagen-objetivo (uso, estructura, morfología). 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 está en dependencia de la complejidad y dimensiones del asentamiento humano.

Por último, la definición de los objetivos debe tener en cuenta que en las ciudades pueden descomponerse en objetivos generales (decisiones estratégicas, políticas), que a su vez contienen un conjunto de objetivos específicos.

El modelo del “asentamiento deseado” constituye la base conceptual y de orientación sustantiva para la formulación de estos objetivos, de las variantes del plan y de su programa de ejecución; así como para redactar las regulaciones y el catálogo, correspondientes con la variante seleccionada para aplicar. El término modelo se utiliza aquí para expresar, literal y gráficamente, los principios y criterios del urbanismo que contribuyen al desarrollo del asentamiento humano, y los procesos de gestión que lo deben hacer viable.

El modelo es soporte y facilitador del desarrollo de las fuerzas productivas, reflejo del carácter socialmente equitativo y espacialmente equilibrado de la sociedad, y contribuye a la mejora de la calidad medio ambiental en las condiciones concretas del asentamiento.

#### **4.2. Determinaciones urbanísticas**

Las determinaciones del plan no son más que las decisiones que se toman sobre el territorio, referidas a los tres ejes de estructuración, con vistas a lograr el modelo deseado, ya sea de la ciudad, asentamiento o parte de este. Las cuales completan las definiciones de uso del suelo, estructura físico-espacial y morfología urbana, y precisan los medios que deben imple-

mentarlo: programa de acciones, regulaciones urbanísticas, catálogo de edificaciones y espacios protegidos.

#### **4.3. Programa de acciones**

El programa de acciones constituye el principal instrumento de gestión del plan y la guía para el desempeño del Gobierno, las entidades municipales y otras instancias, en materia de urbanismo. Se formula en función de una evaluación de los recursos disponibles u obtenibles, de manera que sea realista, sin dejar de proponerse metas mayores tensas.

Sus objetivos son:

- Establecer la estrategia de ejecución del plan con el fin de implementarlo en el menor tiempo posible. Precisar los objetivos, acciones, prioridades y secuencias.
- Articular el Plan de Ordenamiento Urbanístico 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 las zonas, subzonas 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 puedan ser resueltos con actuaciones secuenciales y la superación de umbrales, en particular en cuanto a la ejecución previa de las urbanizaciones e 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.

Este programa de acciones se elabora para todo el período que cubre el plan, dividiéndolo en etapas de varios años, 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 que pueda irse ajustando, según su ejecución en el plan, para asimilar actuaciones coherentes con sus procedimientos, y 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. Para precisar dicha jerarquía hay que definir:

- Operaciones de estructuración fundamentales que ordenan 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 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 del suelo
- Actuaciones integradas
- Infraestructuras integradas
- Actuaciones aisladas
- Elaboración de planes y proyectos

Los objetivos y el programa de acciones deben abordarse desde la visión integradora del ordenamiento urbanístico y no desde lo sectorial. No obstante, el programa puede tener también una expresión sectorial o a nivel de 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 garantizarlo, con la colaboración de otras administraciones o entidades.

#### 4.4. Regulaciones urbanísticas

Consisten en el establecimiento de condiciones urbanísticas, arquitectónicas y constructivas, amparadas en normas y regulaciones nacionales y sectoriales, para controlar los procesos de transformación y preservación del asentamiento 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 urbanísticas, como expresión del plan, constituye el instrumento para su implementación y el ejercicio del control de las transformaciones físicas del asentamiento. Es por ello que su contenido está directamente relacionado con ambas actividades.

En este sentido deben constituir el soporte legal en la materialización del ordenamiento urbanístico, 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 asentamiento y de cada momento.

Sus objetivos se dirigen a:

- Delimitar las zonas objeto de regulación a partir del régimen urbanístico del suelo, las tipologías urbanísticas y la intensidad con que se puede intervenir en cada una de ellas.

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

Para profundizar sobre el tema se puede consultar la Instrucción Metodológica “Regulaciones territoriales y urbanísticas”, del año 2016.

#### 4.5. Catálogo de edificaciones y espacios protegidos

La primera operación para la conservación de los bienes culturales consiste en el conocimiento o estadística de los objetos que componen el patrimonio cultural, y comienza por su registro e identificación, tareas que se realizan por medio de los inventarios y catálogos, instrumentos tradicionales para la protección del patrimonio histórico.

En efecto, no es posible concebir ninguna acción de conservación del patrimonio cultural si no es partiendo del conocimiento previo y lo más exhaustivo posible de la realidad de bienes que integran este patrimonio. El registro de un bien cultural en un inventario o su inclusión en un catálogo supone su reconocimiento como objeto que exige tutela y protección. Los inventarios son instrumentos de carácter sumario, centrados en la identificación, descripción y ubicación del objeto, como forma básica de conocimiento y con independencia de su significación artística o científica.

Entonces, es evidente e imprescindible que para acometer cualquier Plan de Ordenamiento, en cualquiera de sus escalas —ya sea general,

especial o parcial—, en primer lugar se tienen que inventariar los bienes culturales y naturales que forman parte del asentamiento en cuestión. Y no solo aquellos ubicados dentro de sus límites físicos, sino todos los que de una u otra manera impactan en la localidad, en la conformación de su identidad. Si no conocemos lo que tenemos no lo podemos proteger y es imposible conservarlo.

Por otra parte, el inventario no se puede limitar a las grandes obras o conjuntos de valor universal o nacional, de estilos refinados, resultado y expresión de la forma y modo de vivir de lo más excelso de nuestros antepasados. También son de su interés esas obras modestas, sencillas, pero que encierran en sí la sabiduría y el acervo cultural de aquellos que nos precedieron y forman parte de lo que somos hoy.

“El Patrimonio Tradicional ocupa un privilegiado lugar en el afecto y cariño de todos los pueblos. Aparece como un característico y atractivo resultado de la sociedad. Se muestra aparentemente irregular y sin embargo ordenado. Es utilitario y al mismo tiempo posee interés y belleza. Es un lugar de vida contemporánea, y a su vez una remembranza de la historia de la sociedad... Sería muy digno para la memoria de la humanidad si se tuviera cuidado en conservar esa tradicional armonía que constituye la referencia de su propia existencia... es la expresión fundamental de la identidad de una comunidad, de sus relaciones con el territorio y al mismo tiempo, la expresión de la diversidad cultural del mundo... Es necesario, por tanto, como ampliación a la Carta de Venecia, establecer principios para el cuidado y protección de nuestro Patrimonio Vernáculo”.

Los objetivos específicos del catálogo de edificaciones y espacios protegidos 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 actualiza-

do de su situación física y de gestión. Se realiza, en este caso, para los ubicados en suelo urbanizado y urbanizable. Abarca, 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 reglamentarias correspondientes, y de acuerdo a la legislación específica por las que se rigen.

Las fichas del catálogo deben contener los siguientes elementos:

#### **Para el patrimonio tangible**

- Dirección del inmueble o sitio.
- Croquis de microlocalización.
- Denominación actual y original.
- Uso original, actual y propuesto.
- Grado de transformación del inmueble (alto, medio o ninguno).
- Clasificación del bien en patrimonio inmueble (obra civil, conmemorativa, doméstica, religiosa, industrial o militar) o sitio (natural, arqueológico, histórico o urbano).
- Época y año de construcción.
- Estilo arquitectónico.
- Grado de protección actual y propuesto.
- Zona de protección.
- Número de plantas.
- Altura total de la edificación.
- Tenencia (estatal, privada, otras).
- Estado constructivo (bueno, regular, malo o ruinoso).
- Tipología constructiva.
- Valor del bien (histórico, arquitectónico, artístico o ambiental).

- Relevancia histórica.
- Imágenes.
- Otras observaciones.
- Datos personales del que elabora la ficha.
- Fecha de elaboración.

#### **Para el patrimonio intangible**

- Nombre o denominación.
- Localización.
- Clasificación en tradiciones (fiestas populares, arte popular, arte culinario, música, ritos, leyendas, danzas y bailes, costumbres, relacionadas con la ganadería o a formas de hacer, entre otras), nomenclatura urbana (calles y sitios), personalidades relevantes y hechos históricos.
- Breve caracterización.
- Grado de vigencia (alto, medio, ninguno).
- Periodicidad de manifestación.
- Grado de transformación (alto, medio, ninguno).
- Descripción.
- Patrimonio tangible al que se encuentra vinculado.
- Imágenes.
- Datos personales del elaborador de la ficha.
- Fecha del levantamiento.

Si la complejidad del 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.

## 5. APROBACIÓN

La práctica aporta que al concluir las etapas de análisis retrospectivo, situación actual (diagnóstico) y planificación (avance del plan), los resultados son presentados 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 potencialidades con que se cuenta y sus enfoques. En esta presentación puede incluirse una propuesta de acciones inmediatas como resultado directo del diagnóstico, la que después se incorpora al programa de acciones final, resultante de la etapa de propuesta del plan.

Esta constituye la primera aproximación al Plan de Ordenamiento Urbanístico para su análisis, discusión y aprobación. La presentación debe contener como mínimo:

- Las políticas y lineamientos derivados de los niveles superiores del planeamiento.
- Una síntesis del diagnóstico, con las principales restricciones y potencialidades y la identificación de las áreas críticas y las más favorecidas.
- Los escenarios previstos, con las diversas alternativas evaluadas y la más factible.
- Los objetivos físico-espaciales con sus criterios de medida y algunas acciones relevantes.

Del resultado de estas presentaciones se derivan criterios, recomendaciones y orientaciones que necesariamente hay 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.

Ya concluida la etapa de propuesta corresponde a las Asambleas Municipales la aprobación inicial del Plan de Ordenamiento Urbanístico. El procedimiento a seguir es 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 cuales presentan a discusión del plenario de la Asamblea los dictámenes correspondientes.
- Aprobado el Plan de Ordenamiento Urbanístico por la Asamblea Municipal, ya puede proponerlo 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 aprobación técnica de la entidad competente, según sea el caso.

Es competencia del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros la aprobación definitiva de aquellos planes de ordenamiento urbanístico correspondientes a zonas con regulaciones especiales, regiones de interés turístico-económico y ciudades y asentamientos de interés nacional que así se determinen. A la Asamblea Provincial compete la aprobación del Plan de Ordenamiento Urbanístico de la ciudad capital provincial y de los asentamientos de interés provincial que así determine; y a las Asambleas Municipales el resto de los planes de ordenamiento urbanístico.

## 6. GESTIÓN

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

El plan debe pronunciarse sobre los objetivos, prioridades y procedimientos elaborados a partir de la evaluación, el seguimiento, el control y la información; estos últimos son proce-

tos que deben estar al servicio de la implementación y la gestión del plan.

La gestión debe ser concebida como un proceso continuo y dinámico, cuyo propósito principal es permitir que la formulación de las políticas y los objetivos, su implementación y ejecución, vayan incorporando progresivamente mayores consideraciones en todas sus dimensiones.

Para que su materialización sea posible es necesario que la propia legislación se complemente e interrelacione adecuadamente y exista un estrecho vínculo entre los instrumentos de gestión urbanística (microlocalización de inversiones, licencia y autorización de construcción, certificados de regulaciones urbanísticas, de donación o cesión de azoteas, entre otros). Se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Superar las restricciones más urgentes y de menos complejidad y costos sin descuidar las importantes pero a más largo plazo.
- Balancear los efectos deseados y no deseados de las acciones, en términos ambientales, económicos, sociales y culturales.
- La gestión implica un proceso permanente de análisis, toma de decisiones, organización, control y monitoreo de las actividades del plan.
- 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, la información, el control, el seguimiento y la evaluación, son interdependientes. El seguimiento es continuo y periódico; la evaluación, en cambio, se efectúa en momentos significativos de la implementación del plan.

A manera de ejemplo, una forma de mejorar la gestión general de las áreas verdes y los espacios públicos puede estar dada por la posibilidad de:

- Escoger aquellas especies más apropiadas y asimilables para cada tipo de terreno y propias del lugar.
- Seleccionar las especies más económicas, de fácil obtención en los viveros y localizadas en los sitios más cercanos a los lugares que se van a urbanizar.
- Proteger las posturas, una vez sembradas, para su rápido y apropiado desarrollo posterior.
- Realizar mantenimientos periódicos y con calidad en estos espacios, por el personal adecuado.
- Incorporar los criterios de la población al diseño y desarrollo de los espacios públicos y áreas verdes.

Los espacios públicos y las áreas verdes urbanas no solo deben satisfacer las necesidades de todos los residentes, sino también contar con su participación. Como aspecto de vital importancia para garantizar el éxito del plan, en esta temática, debe tenerse presente la educación a la población y a otras entidades sobre la necesidad de mantener y proteger las áreas verdes y los espacios públicos existentes, darle un uso racional y conservarlas, como parte del entorno urbano en el cual las personas desarrollan sus principales actividades. Igualmente, crear la conciencia de la importancia que revisite la inclusión de este gran sistema en la concepción y ejecución de los proyectos ejecutivos, sea cual fuere su naturaleza.

## 7. EVALUACIÓN

El proceso de evaluación de los planes de ordenamiento urbanístico tiene dos etapas:

- Evaluación de la elaboración (contenido).
- Evaluación de la implementación.

### 7.1. Evaluación de la elaboración

Esta evaluación del plan consiste en analizar críticamente el 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 ella antes del final de cada fase de trabajo.

Esta evaluación es la base para someter el plan al 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, eficacia, eficiencia, factibilidad y riesgos.

**1. Evaluación de pertinencia.** Determinar en qué medida los componentes del plan son internamente consistentes y coherentes, y contribuyen al desarrollo del asentamiento humano, así como a la estrategia del país, la provincia y el municipio. Entre las preguntas claves de esta evaluación están:

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

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

¿Se corresponde el plan con la misión del urbanismo y sus principios para el desarrollo de los asentamientos humanos?

**2. 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 urbanismo, contribuyendo con ello al logro de las finalidades ambientales, económicas, sociales y culturales que se plantea el asentamiento humano. 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 urbanísticas, ambientales, económicas, sociales y culturales del asentamiento humano?

¿Cómo serían los impactos colaterales del plan con relación a otros objetivos del asentamiento?

¿Cómo contribuye el plan al desarrollo sostenible?

**3. 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 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, áreas clave y sus soluciones?

¿Qué se hace para mejorar el plan y cuáles son sus implicaciones técnicas, administrativas, jurídicas y financieras?

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

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

¿Fue bien organizada la elaboración del plan?

¿Se tomaron decisiones útiles para la aprobación del plan?

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

#### 4. Evaluación de factibilidad.

Responde a esta pregunta:

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

#### 5. 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?

## 7.2. Evaluación de la implementación del plan

La evaluación de la implementación del plan persigue los siguientes objetivos:

- Evaluar cómo se están ejecutando los objetivos del plan, su programa de acciones e inversiones, así como el cumplimiento de las regulaciones, tanto cualitativa como cuantitativamente, analizando sus efectos concretos.
- Evaluar las causas y efectos de otras acciones e inversiones no previstas en el plan y sus implicaciones para su vigencia, la gestión y el control del ordenamiento urbanístico.
- Mantener activo el plan como referencia obligada para el proceso inversionista de todos los sectores (estatal, mixto, cooperativo, privado), el plan de la economía y la toma de decisiones de incidencia físico-espacial.
- Desarrollar el liderazgo del plan en la conducción de los cambios físico-espaciales que este orienta y en la evaluación y articulación de las nuevas iniciativas generadas por diferentes actores, a través de una eficiente coordinación institucional.
- Proponer los incentivos y restricciones, así como las mejoras de planeamiento, gestión y control que, en función de todo lo anterior, eleven la calidad del ordenamiento urbanístico.
- Elevar la cultura del plan y del ordenamiento urbanístico en general entre las autoridades, los dirigentes de todas las organizaciones en el asentamiento, las personalidades relevantes y la población en su conjunto; evidenciando adecuadamente sus dimensiones ambiental, económica, social, cultural y tecnológica.

Entre sus contenidos principales se encuentran:

1. Análisis del proceso inversionista. A partir de la amplia información disponible (y poco utilizada) en los controles de localización de inversiones y en el control del asentamiento

(licencias, autorizaciones, habitables-utilizables, certificados de regulaciones urbanísticas, control de obras en proceso, inspecciones), se analizan los siguientes aspectos:

- Integralidad urbanística del proceso inversionista, atención a las obras inducidas y condicionantes, disciplina en la definición y ejecución de secuencias de obras indispensables para el funcionamiento adecuado del asentamiento; concentración en áreas o zonas clave (actuaciones integrales), o dispersión incoherente de obras.
- Zonas, áreas, ejes y puntos de incidencia inversionista.
- Principales indicadores de los efectos inversionistas con relación a: área (crecimiento externo o compactación interna), densidades de población y empleo, consumo de agua y disposición de residuales, consumo de energía, áreas verdes, problemas ambientales y otros que se consideren relevantes.
- Análisis económico de los costos por sector de inversión y por zona del asentamiento con relación a los beneficios y la calidad de los resultados.

## 2. Evaluación del avance en la ejecución de los objetivos del plan, así como de su programa de acciones e inversiones, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

Es el momento de definir el avance en el cumplimiento de los objetivos del plan a través de sus criterios de medida.

También se requiere analizar el cumplimiento de las acciones e inversiones que correspondería ejecutar en el período en particular, determinantes en la estructuración del espacio o de alta prioridad, las atrasadas y las que se han adelantado. Es menester precisar sus efectos para el asentamiento en su conjunto, así como para cada una de las zonas, con énfasis en las identificadas como clave por su carácter crítico o sus potencialidades.

Es preciso evaluar los agentes que contribuyeron o afectaron la ejecución del plan y las medidas tomadas para elevar su desempeño, de acuerdo a las determinaciones del propio plan.

## 3. Evaluación de las acciones e inversiones no previstas por el plan que se han proyectado o ejecutado en el año.

Análisis de sus implicaciones para el ordenamiento urbanístico: aspectos positivos y negativos, sus causas, carácter coyuntural o tendencial, implicaciones puntuales o estructurales, significación ambiental, económica o social; zonas, áreas, ejes o puntos de incidencia de estas acciones, capacidad del plan para asimilarlas o significativa desviación del plan. Agentes que generan acciones e inversiones fuera del plan y medidas tomadas para elevar la coordinación de sus acciones con este.

## 4. Evaluación del cumplimiento de las regulaciones urbanísticas.

Hay que llevar la estimación de las violaciones a las regulaciones y sus causas; principales tipos de violaciones a las regulaciones y zonas afectadas; efectos ambientales, económicos, sociales y culturales de las regulaciones incumplidas; agentes implicados y medidas tomadas para garantizar la disciplina urbanística.

Al mismo tiempo se evalúa la eficacia y efectividad de las regulaciones en la orientación de las transformaciones físico-espaciales para elevar la calidad del urbanismo, el paisaje, la arquitectura y proteger sus valores; así como las buenas prácticas en el cumplimiento de las regulaciones, concepciones y procesos de trabajo que contribuyeron a esos resultados.

## 5. Evaluación del cumplimiento de las acciones que define el catálogo de inmuebles y espacios a proteger.

En este acápite hay que analizar los avances en la protección y recuperación de los

inmuebles y espacios de valor patrimonial (monumentos), de significación cultural y natural, tanto de jerarquía nacional como local. Ello incluye la evaluación de la efectividad de las acciones coordinadas por el plan con relación a los centros históricos, las zonas de valor histórico-cultural, los sitios, las construcciones y los objetos; así como la coherencia de las acciones e inversiones realizadas en las zonas periféricas y de transición que rodean a cada uno, para respetar y fortalecer su identidad y valores propios. Este análisis debe hacer referencia, necesariamente, al cumplimiento de las regulaciones asociadas a cada uno de estos monumentos.

**6. Evaluación de la capacidad del plan para orientar adecuadamente el proceso inversionista.**

Es preciso analizar los adelantos en la elaboración de planes generales, parciales y especiales; también los de estudios de detalle y sus regulaciones complementarias en función de las determinaciones del plan y en respuesta a la demanda de estos instrumentos generado por el proceso inversionista de las entidades y la población, y las transformaciones a que se enfrenta el asentamiento. Además hay que tener en cuenta la cantidad de área que dispone el asentamiento con planeamiento parcial o especial, porcentaje de superficie, zonas que cubre, demanda de vivienda y de otras inversiones que satisface.

Conjuntamente hay que evaluar en qué medida los planes parciales, especiales y los estudios de detalle urbanístico, así como los proyectos que derivan de estos, logran ponerse delante de la ejecución de las obras, para orientarlas adecuadamente. Asimismo, identificar las zonas en que se ha trabajado en el año y los resultados y efectos del planeamiento y los estudios a esas escalas.

Es necesario analizar la capacidad de gestión del plan y sus planes y estudios complementarios para articular sus propósitos

con los de la dirección por objetivos o la administración estratégica del gobierno y las instituciones del municipio, con el plan de la economía, la gestión ambiental, el presupuesto y otros procesos locales integrales; a partir del enfoque de los objetivos del plan y de su programa de acciones e inversiones, como un instrumento de gestión estratégica, deslizando y participativo, fundamentado en las soluciones físico-espaciales del plan.

**7. Evaluación de la participación en el proceso de ejecución del plan.**

Se trata de evaluar en qué medida la ejecución del plan se desarrolla en un marco de interrelaciones y coordinaciones sistemáticas con todas las entidades implicadas y con los representantes de la población, a través de diferentes instrumentos de participación (tales como los grupos de expertos o de consultores); la actualización periódica del programa-convenio con cada institución; las reuniones de convocatoria y de acuerdos para la elaboración de planes parciales, especiales y estudios de detalle; el encuentro periódico con instituciones profesionales como la Unión de Arquitectos e Ingenieros de la Construcción de Cuba (UNAICC) y la Unión de escritores y Artistas de Cuba (UNEAC); el análisis de los problemas y soluciones con los Consejos Populares; la realización de talleres para precisar determinadas soluciones; la promoción del plan en exposiciones y en los medios de difusión, etc.

También analizar el alcance real de la participación, los medios para continuar desarrollándola y sus resultados.

El proceso de evaluación de la implementación consta de los siguientes elementos:

- Elaboración de evaluación interna preliminar por la entidad competente.
- Consulta a grupo de expertos conformado por especialistas, ciudadanos, docentes, comunicadores, investigadores u otros tipos de personas con un alto nivel de informa-

ción sobre lo que está pasando y pasará en la ciudad o asentamiento humano en general.

- Consulta a directores de instituciones clave, a dirigentes de entidades, presidentes de Consejos Populares, diputados y delegados.
- Actualización de convenios-programa por institución.
- Ajuste del documento.
- Presentación al CAM y CAP, según proceda, con proyecto de acuerdos que exprese la vigencia del plan, la voluntad política de ejecutarlo y los ajustes tácticos en materia de acciones e inversiones, previamente acordados con cada institución en los convenios-programa, que no implican cambios en los objetivos estratégicos.
- Envío a la entidad competente superior, según corresponda, del documento completo con los acuerdos del Consejo de Administración.

Estos resultados se expresan en:

- Mapa del asentamiento humano con el movimiento de inversiones al finalizar el año: áreas de estudio, microlocalizaciones, licencias, habitables-utilizables, proyectos, ejecuciones. Las inversiones y acciones previstas en el plan se diferenciarán de las que no lo han sido mediante otro color. El mapa incluirá los planes parciales, especiales y estudios de detalle elaborados y acumulados para esa escala.
- Tablas del asentamiento humano con la identificación de las inversiones, su localización por zona del plan, la entidad inversionista, los principales indicadores de capacidad, área, densidad, Coeficiente de Ocupación del Suelo (COS), Coeficiente de Utilización del Suelo (CUS), consumo de agua y otros que se consideren relevantes. Según la magnitud del listado de inversiones se debe considerar la conveniencia de un resumen por sector o por zona.
- Memoria de fundamentación de toda la evaluación en el orden indicado.

- Conclusiones y proyecto de acuerdos, incluyendo los ajustes tácticos que se considere puede asimilar el plan.

Por otra parte, las conclusiones a obtener de esta evaluación están referidas a la evaluación de los resultados del asentamiento durante la ejecución del Plan de Ordenamiento Urbanístico, con acciones fundamentadas que fortalezcan o mejoren las orientaciones y la función del planeamiento, la gestión y el control, con relación a:

- El uso y aprovechamiento del suelo (clasificación y calificación del suelo).
- La consolidación y desarrollo de la estructura físico-espacial al nivel de asentamiento humano y de sus barrios, para mejorar su funcionamiento y atenuar los desequilibrios entre áreas y zonas.
- La protección y fortalecimiento de los valores morfológicos y de imagen existentes, y la creación de otros nuevos de alta calidad que enriquecen el patrimonio urbanístico, arquitectónico y paisajístico de la localidad.
- La capacidad de gestión del plan para orientar el proceso inversionista y articularse con los procesos de toma de decisiones que inciden en el ordenamiento físico-espacial: papel del programa, de las regulaciones y del catálogo; disponibilidad de planes parciales, especiales y estudios de detalle.
- La disciplina del urbanismo y sus instrumentos de planeamiento y control.
- La participación institucional y ciudadana en la ejecución del plan.
- La vigencia del plan y las condiciones para continuar su ejecución.

Si como resultado de la evaluación se detectan cambios sustanciales en los objetivos del plan que comprometen seriamente la clasificación y calificación del suelo, así como la solución estructural, se debe fundamentar la necesidad de revisar el plan.

**TABLA. CRONOGRAMA DE TRABAJO**

N.º	ACTIVIDADES	FECHA DE CUMPLIMIENTO
1	Organización de la tarea. Conformación preliminar de los equipos	1 mes
2	Búsqueda y análisis de información. Análisis retrospectivo. Contexto municipal	
3	Preparación de la convocatoria <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Elaboración de las palabras del presidente</li> <li>b. Preparación de la presentación</li> <li>c. Evaluar otras posibles presentaciones</li> <li>d. Citación a las instituciones</li> </ul>	
4	Reunión de convocatoria	
5	Actualización del diagnóstico por ejes de estructuración y temáticas: <ul style="list-style-type: none"> <li><b>I-USO DE SUELO</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Régimen urbanístico del suelo</li> <li>b. Medio ambiente</li> <li>c. Gestión de riesgo</li> </ul> </li> <li><b>II- ESTRUCTURA FÍSICO-ESPACIAL</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Sistema económico social (hábitat y producción)</li> <li>b. Sistema de ocio (centralidades urbanas, espacios públicos y áreas verdes, turismo y recreación)</li> <li>c. Sistemas de infraestructuras técnicas (accesibilidad y movilidad urbana, abasto de agua, saneamiento, energía, comunicaciones)</li> </ul> </li> <li><b>III- MORFOLOGÍA URBANA</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Patrimonio</li> <li>b. Imagen</li> </ul> </li> </ul>	3 meses
5.1	Sesiones de despacho con los Organismos de la Administración Central del Estado (OACE) y Entidades Nacionales (EN)	
5.2	Talleres con representantes de los gobiernos municipales (presidentes de Consejos Populares, delegados, representante de organizaciones de masas). Incluye los recorridos	
5.3	Incorporación de los resultados de los talleres al diagnóstico	
5.4	Elaboración de la síntesis de la problemática	
5.5	Taller de conciliación del diagnóstico	
6	Construcción de escenarios	
7	Elaboración de alternativas	3 semanas
8	Elaboración de la propuesta de ordenamiento urbanístico. Modelo de ordenamiento (físico-espacial - Informe y planos). Determinaciones del plan (por temática)	4 meses
8.1	Sesiones de despacho con las entidades provinciales (avaladas por los nacionales cuando proceda) que aportarán las proyecciones	
8.2	Taller para la validación del modelo y las determinaciones	
8.3	Programa de actuaciones	1 mes
9	Regulaciones urbanísticas	
10	Presentación al Consejo Técnico Asesor IPF	2 semanas
11	Preparación y circulación de la documentación a presentar en la reunión técnica nacional (informe técnico, resumen ejecutivo, presentación)	1 mes
12	Reunión técnica nacional	2 días
13	Presentación a la Comisión Económica Financiera (CEF)	2 meses
14	Reproducción de los documentos del Plan de Ordenamiento Urbanístico (POU) para su divulgación	



# LA PARTICIPACIÓN

El objetivo que persigue la participación es garantizar una plena colaboración, respaldo y comprometimiento de las instituciones y la ciudadanía en la formulación de los objetivos y acciones del POU, como base indispensable para su ejecución posterior y requisito básico de la práctica responsable de ciudades y urbanizaciones ordenadas.

La amplitud y profundidad de los procesos participativos dependen de la complejidad del asentamiento en cuestión, así como de la capacidad institucional instalada, entre otros aspectos. Por tal razón, este esquema de participación necesariamente se enriquece 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 POU las entidades estatales, las económicas y otras implicadas, la sociedad civil, organizaciones sociales y de masas, los medios de comunicación y la población en general; con el aporte de definiciones correspondientes a cada una, independientemente del nivel de subordinación.

En este sentido la participación abarca:

- 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.
- La sociedad civil, organizaciones políticas, sociales y de masas.
- La población en sentido general.
- Todos los organismos y entidades cuya actividad incida en el ordenamiento urbanístico.

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

Cuando se trata de la participación social, esta se centra en los Consejos Populares y las organizaciones sociales y profesionales, entre otros agentes. Sin embargo, ambos procesos participativos, el institucional y el social, deben complementarse mutuamente.

Por su parte, 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 sustituye completamente la existencia de documentos finales y, junto a ellos, de planos de gran formato que faciliten la comunicación del POU a amplios colectivos.

El proceso de elaboración del POU 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 urbanismo.

## PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL

El esquema de trabajo para la participación institucional que se propone es el siguiente:

### 1. Preparación de la elaboración del POU.

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

1.2. Conformación del Grupo Coordinador del POU. Está integrado por instituciones cuya actividad tiene mayor incidencia físico-espacial y centrada en la entidad que tenga la función estatal. Su composición puede ser la siguiente:

- Planificación Física
- Economía y Planificación
- CITMA
- Vivienda
- Transporte y Vialidad
- Acueducto y Alcantarillado
- MINAGRI (en los territorios en que sea determinante)
- Higiene y Epidemiología
- Estadísticas
- 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 POU, así como el método de trabajo a utilizar, las responsabilidades de cada institución y el calendario de trabajo.

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

Cada institución presenta los planes, investigaciones, estudios, programas y proyectos que puedan contribuir a fundamentar y acelerar la elaboración del POU, enmarcando el territorio de los planes sectoriales.

Sobre esta base se realizan sesiones de trabajo bilaterales entre cada institución y la entidad que centra el grupo coordinador, con el fin de evaluar la utilidad y vigencia de los materiales disponibles y determinar los contenidos a completar o profundizar rápidamente.

### 2. Elaboración del diagnóstico.

2.1. Talleres intersectoriales, por grupos de actividades afines.

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

El diagnóstico se construye por grupos de actividades afines, a través de encuentros bilaterales y talleres que coordina la entidad competente, en un proceso de trabajo que enmarca en el territorio, 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, para identificar las áreas-problema. En este taller, la entidad que centra la coordinación del POU presenta el diagnóstico (integrado) del ordenamiento urbanístico del asentamiento o parte de este, para consensuarlo con todas las instituciones participantes.

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

3. **Elaboración del avance del POU.** Teniendo en cuenta la estrategia económica y social

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 económico y social sobre el urbanismo y su papel como soporte y recurso para esos escenarios. Participan expertos de las principales instituciones implicadas y se esbozan alternativas de ordenamiento urbanístico 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 POU y sus principales acciones e inversiones. Cada institución presenta sus propuestas y analiza de conjunto con la entidad que centra el grupo coordinador y las instituciones afines.
- 3.3. Taller de integración de los objetivos del POU. Con la participación de todas las instituciones implicadas, la entidad competente somete a validación las siguientes propuestas del POU, expresadas en términos de objetivos:
  - Las áreas de resultados clave.
  - La estructura físico-espacial general del asentamiento humano.
  - La clasificación del suelo en urbanizado y urbanizable.
  - Los principales destinos, usos del suelo y su dimensión.
  - Las etapas de transformación del asentamiento humano, así como las prioridades.

#### **4. Completamiento del POU.**

- 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 urbanísticas; 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 POU. Este completamiento se produce a través del trabajo conjunto entre las instituciones y la entidad competente.

- 4.2. Consulta institucional final. La entidad competente somete a consulta y validación final el POU con todas las instituciones implicadas, y expone 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, acordados con anterioridad (objetivos y programa-convenio).

- 4.3. Reunión técnica de aprobación. Esta reunión es el paso que le da culminación al proceso participativo de elaboración del POU 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, firmada por la máxima dirección de la entidad competente para su aprobación técnica.

En los casos de asentamientos de interés nacional se convoca adicionalmente a una reunión técnica nacional con instituciones de ese nivel, posterior a la reunión técnica de aprobación a nivel municipal y provincial. En la reunión técnica nacional se incorporan las instituciones provinciales y delegaciones de organismos nacionales que se consideren necesarias. Esta reunión culmina con un acta firmada por la máxima dirección de la entidad competente con la aprobación técnica de dicho plan; en ella se recogen los acuerdos, de conformidad con todos los Organismos de la Administración Central del Estado (OACE) y las Entidades Nacionales (EN) participantes.

**5. Gestión, control y evaluación del POU.** Periódicamente el grupo coordinador del POU efectúa sesiones de evaluación de su ejecución, a partir de un informe presentado por la entidad competente a nivel municipal. En ese contexto se evalúan los resultados alcanzados y los efectos del proceso inversionista. Este informe propone las acciones y medidas que contribuyen a la implementación de los objetivos del POU y da 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 presenta de manera bianual al Consejo de la Administración Municipal, de manera que ratifique el curso de acción emprendido, apruebe los ajustes del programa fundamentados o someta a consideración de la Asamblea Municipal la elaboración de un nuevo POU si la situación se ha modificado significativamente.

Entre los métodos a emplear durante la realización de talleres se encuentran la

tormenta de ideas y el método de Delfos. La tormenta de ideas consiste en una reunión de expertos (entre 15 y 20) para enfrentar un problema concreto y sugerir la exposición libre de ideas en la que se prohíbe toda confrontación, discusión o crítica entre los participantes. No se exige la necesidad de fundamentación de las propuestas y se demanda concisión y poca retórica en las respuestas. Ello permite un ambiente sinérgico que facilita y estimula la generación de ideas innovadoras.

El método de Delfos consiste en la respuesta individual y anónima a un cuestionario por parte de un grupo de expertos. Se elabora un resumen de las respuestas y se vuelve a entregar a cada experto, los cuales deben ratificar o rectificar sus opiniones previas a la vista de las respuestas del resto del grupo.

A lo largo de varias iteraciones y retroalimentaciones se va conformando una convergencia progresiva hacia una respuesta consensuada al problema planteado.

---

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El Proyecto Agenda 21 Local se inicia en Cuba en el año 2002 en la ciudad de Bayamo y, posteriormente, por los buenos resultados alcanzados se replica en Holguín, Cienfuegos y Santa Clara. Su objetivo fue fortalecer las capacidades de los gobiernos, instituciones y actores locales en el planeamiento y la gestión sostenible de las ciudades. Este proyecto aportó nuevos métodos y herramientas, entre los que se encuentra la consulta urbana. Esta forma de participación popular dio lugar a cambios apreciables en la forma de acometer el planeamiento y la gestión con óptimos resultados:

- Amplia participación de grupos del sector público, privado y comunitario.

- Fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales e intersectoriales.
- Mayor conocimiento de los problemas urbanos.
- Compromiso de actores y gobiernos locales con la solución de los problemas detectados.
- Movilización de recursos financieros y materiales locales.
- Mayor énfasis en la capacitación local.

Por su carácter innovador, al promover una mayor participación y alta comunicación entre todos los actores que intervienen en las transformaciones urbanas en todas sus dimensiones —espacial, ambiental, económica, social y cul-

tural—, se generaliza y determina la consulta urbana como una forma de trabajo a aplicar en todo el sistema de instrumentos del ordenamiento urbanístico.

En este proceso participativo es imprescindible la elaboración de una síntesis o resumen del POU de aquellos aspectos o fases de trabajo que se requieren consultar, a manera de perfil, para involucrar totalmente a los actores locales. Estos se incorporan no solo para suministrar información, sino también para interpretar los datos y la información, relacionarlos con sus propias experiencias y establecer conclusiones basadas en consensos.<sup>4</sup>

Este perfil no busca generar información nueva, sino que ayuda a identificar, recopilar y organizar la información de manera que sirva de respaldo y fundamento para la toma de decisiones.

La experiencia ha demostrado que un elemento fortalecedor del compromiso de los diferentes actores con la solución de los problemas es involucrarlos desde el inicio del proceso, es decir, desde que se comienza a recopilar la información, agrupándolos en los llamados grupos consultivos.

El perfil puede organizar la información de diferentes maneras: abarcar todo el asentamiento humano de manera integral, estar orientado temáticamente, centrarse en un problema específico o estar enfocado a un área determinada; pero siempre tienen como antecedente los planes de ordenamiento urbanístico de la escala superior.

La elaboración del perfil permite identificar y proponer temas a priorizar, teniendo en cuenta fundamentalmente el impacto, el carácter intersectorial y la posible solución de los problemas, no solo con inversiones sino también con medidas organizativas. Persigue varios propósitos:

- Identificar e involucrar a los actores clave.
- Proporcionar información o bases de datos sobre una o más temáticas del POU a partir de diversas fuentes y hacerla accesible.
- Aportar información para el análisis o valoración de prioridades.

Con la consulta urbana se persiguen los siguientes objetivos:

- Demostrar las posibilidades de los mecanismos intersectoriales para la solución de problemas en el asentamiento humano.
- Crear compromisos del gobierno y los actores para las acciones posteriores.
- Estructurar grupos de participantes para continuar el trabajo en los temas priorizados.

La consulta urbana es un proceso que modifica y supera la forma tradicional de gobierno de las ciudades y propone nuevas formas de pensar y planificar la ciudad. Es flexible, en tanto se adapta a las condiciones específicas de cada localidad y se reajusta a los cambios que se producen en el proceso y, finalmente, es replicable en lugares con problemas similares.<sup>5</sup>

Esta consulta entraña también una responsabilidad colectiva de todos los que participan en ella: autoridades y técnicos de la administración local, los sectores directamente vinculados al problema, representantes de centros universitarios, organismos no gubernamentales; a los que se suman la población, organizaciones sociales, entidades de cooperación internacional y el sector privado.

Uno de los elementos que da sentido a la consulta urbana es su efectividad en el logro de resultados, porque procura que a cada problema seleccionado se le dé continuidad mediante un proceso que culmine con la adopción de un plan de acciones, con medidas concretas a formular y ejecutar para resolver

<sup>4</sup> Herramientas para una Gestión Urbana Participativa. Colección de Manuales, Ediciones SUR. Hábitat. p. 6

<sup>5</sup> La consulta urbana como mecanismo de participación. Diplomado Planeamiento y Gestión Urbano Ambiental. Módulo 3.

el problema tratado, pues se establecen claramente los compromisos y responsabilidades que cada actor asume para contribuir a su solución final.

Ello implica que los resultados de la consulta urbana no son simplemente declaraciones, enunciados o diagnósticos, ni abarcan inalcanzables propuestas sin sustento en la realidad local. Por el contrario, se propone que sean respuestas consensuadas y colectivamente adoptadas, en las que el papel de cada grupo participante se encuentre claramente establecido y cuya factibilidad de ejecución tenga posibilidades de ser garantizada.

La consulta urbana es un evento para determinar prioridades, crear consenso y establecer compromisos de soluciones a los problemas identificados de forma colectiva e intersectorial. Los participantes reciben información de los temas seleccionados, lo que permite crear consenso sobre ellos e iniciar el proceso de coordinación y negociación en la búsqueda de soluciones compartidas y viables. En pocas palabras, la consulta:

- Asegura la participación efectiva de los actores involucrados.
- Cuenta con documentos bien preparados y facilitadores para estimular las discusiones.
- Se desarrolla en un lenguaje entendible por todos.
- Muestra y formaliza un mecanismo intersectorial para la solución de los problemas.
- Cuenta con la participación de representantes de nivel nacional e internacional, si así lo prevén los organizadores del evento.
- No es un acontecimiento que finaliza en sí mismo. Se considera un punto de entrada a un proceso de cambios en la forma en que se perciben y se tratan los problemas del asentamiento humano.
- Estructura para cada tema un grupo de participantes interesados en continuar trabajando en estrategias, planes de acción e implementación de proyectos (los grupos temáticos).

- Cuenta con el respaldo del gobierno municipal que incorpora los resultados en su gestión.

Para lograr que sea un evento bien organizado es necesario dar los pasos siguientes:

1. Comprometer a los actores involucrados y asegurar su participación efectiva. Los líderes de las organizaciones femeninas, de los grupos juveniles y las instituciones académicas son actores potenciales que pueden ayudar a la promoción del evento.
2. Conformar el comité organizador y establecer y asignar tareas a sus miembros. Este comité debe incluir a los especialistas de la entidad competente para la coordinación y elaboración del POU, expertos, consultores y todo el personal cuyo apoyo y habilidades se requieran para organizar la logística del evento, incluyendo a los medios de comunicación.
3. Preparar el plan de trabajo de la consulta. Esta es una reunión pública de alto nivel con los principales actores de la ciudad o asentamiento humano. Su duración depende de las características y posibilidades del territorio, pero se recomienda que no exceda los tres días, por lo que requiere una preparación detallada previendo todo lo necesario. Nada debe ser considerado demasiado pequeño para ser pasado por alto.
4. Identificar a los participantes y comprometerlos a asistir a la consulta. Esto implica fijar fechas tentativas para su realización, avisar anticipadamente la fecha exacta, establecer comunicación previa y divulgar con rapidez la información.
5. Centrar la consulta en temas prioritarios que pueden dar origen a proyectos que sirvan para probar cómo un grupo de trabajo intersectorial puede solucionar un problema de la urbanización.
6. Preparar los documentos informativos (reseña histórica del asentamiento), documentos de base (estructura de la consulta

urbana, síntesis del POU), documentos propositivos (una mirada prospectiva con la descripción de los problemas seleccionados y las experiencias que pueden ser adaptadas para solucionarlos) y herramientas de trabajo; todos de vital importancia para la eficacia de la consulta mediante técnicas de visualización que garanticen la participación de los actores y faciliten el trabajo en los grupos de discusión. Esto implica acordar la estructura de los documentos y del evento en general, asignar recursos a especialistas para asegurar el logro de los resultados.

7. Preparar facilitadores que apliquen técnicas de visualización. La anticipación para involucrar a los facilitadores asegura una mejor preparación y les permite estar enterados de todos los detalles necesarios. También se instruyen en el uso de estas técnicas los presidentes de las plenarias y de los grupos de discusión.
8. Elaborar el manual del participante con los documentos descritos en el paso 6, preparados y reunidos con anterioridad para distribuirlos en la consulta. Los participantes no vienen solo a escuchar, sino a debatir sus opiniones por lo que necesitan estar bien informados y equipados con documentos, tanto de propuesta como de discusión.
9. Contactar con los invitados de mayor rango y otros funcionarios de alto nivel, así como con las personas que se quiere involucrar y confirmar su presencia en la consulta. Hacer llegar con anticipación el programa de la consulta y apoyar en la elaboración de los discursos de inauguración y clausura.
10. Utilizar los medios de difusión para informar al público del propósito de la consulta y de sus actividades de seguimiento.
11. Conducir la consulta estableciendo un grupo ejecutivo que supervise los procedimientos y toma las decisiones estratégicas, y señale donde sea necesario hacer un ajuste o mejora.

12. Informar los procedimientos de la consulta y sus resultados sustantivos.
13. Elaborar y distribuir el informe de la consulta.

La lista de los participantes debe ser precisa cuidadosamente, pero se pueden dar algunas ideas sobre sus características. La cantidad total debe oscilar alrededor de las 100 personas y hay que contar con la confirmación de asistencia. No todas las personas participan en todas las sesiones, algunas solo están en la apertura y la clausura, o en alguna de ellas. Por eso, este es un elemento a definir en la etapa inicial, pues de la cantidad de participantes dependen algunos aspectos organizativos y logísticos. También es necesario definir en qué temas trabaja cada invitado. Entre los participantes deben estar los siguientes:

- Directores y representantes de empresas locales.
- Directores y representantes de la entidad competente para la coordinación y elaboración del POU a todos los niveles del sistema.
- Representantes de las organizaciones políticas y de masas.
- Representantes de organismos de nivel municipal y provincial.
- Presidentes de Consejos Populares y delegados.
- Dirigentes del Gobierno municipal.
- Dirigentes del Gobierno provincial.
- Dirigentes nacionales.
- Representantes de ciudades cercanas con interés en realizar consultas urbanas.
- Periodistas.
- Universidades cubanas.
- ONG e instituciones nacionales.
- Autoridades locales de otros territorios.
- Integrantes de los grupos temáticos no incluidos en las categorías anteriores.
- Representantes de organizaciones internacionales (opcional).
- Personal de apoyo.
- Equipo de trabajo.

La participación o no de organizaciones e instituciones internacionales es decisión de los organizadores del evento, según su envergadura.

El tiempo de duración de la consulta se determina teniendo en cuenta los recursos disponibles y el tiempo que los participantes puedan comprometerse a permanecer, según las características y condiciones de la ciudad o asentamiento humano. En caso de dedicarse tres días se propone:

- Primer día: Presentar el documento de actualización o perfeccionamiento del POU, explicar el proceso y la estructura de la consulta, así como iniciar el trabajo en los temas seleccionados, discutidos a partir de las diversas perspectivas de los participantes en los grupos de trabajo.
- Segundo día. Continuar con los temas seleccionados y su debate con los participantes.
- Tercer día. Reportar los resultados de los temas analizados, presentar y discutir un documento de conclusión (denominado pacto urbano) donde se reafirme el compromiso y apoyo de los participantes y el gobierno en la implementación del POU, lo que permite que el proceso de trabajo pueda continuar después de la consulta.

Las consultas de más de dos días pueden establecer un cronograma definido por: los días dedicados a la discusión de los temas las sesiones pueden empezar en plenario donde, sobre la base de un documento de propuesta, se hacen las intervenciones de los panelistas. Posteriormente, los participantes conforman varios grupos de discusión, teniendo en cuenta que en cada grupo estén representados los intereses y criterios de la población, los decisores, el sector privado, los administradores, los trabajadores del sector considerado, etc.

Al concluir la tarde, los coordinadores de cada grupo se reúnen para preparar una síntesis

de las discusiones, la cual se presentada en sesión plenaria.

La decisión de la fecha exacta de realización de la consulta urbana es colegiada por el equipo organizador del evento con el Gobierno local y las entidades que de una forma u otra están involucradas en su realización. Se evita la coincidencia con otros eventos que puedan mermar la participación en la consulta.

La consulta urbana debe realizarse en un local céntrico, de fácil acceso y plenamente identificado con la comunidad por la labor social, política o cultural que desarrolla; y con el espacio adecuado para la realización de la sesión plenaria. Se seleccionan otros locales cercanos para el trabajo de los grupos de discusión. En todos los casos se procura que los locales cuenten con las condiciones y el equipamiento necesario para garantizar la calidad del evento.

El financiamiento para la realización de la consulta urbana debe ser asumido en cada territorio por:

- La entidad competente para la coordinación y elaboración del POU en sus diferentes niveles.
- El Gobierno municipal y provincial.

Teniendo en cuenta las características de un evento de esta naturaleza, debe preverse su inclusión en el plan de eventos de los Gobiernos locales para que su financiamiento esté previsto en el presupuesto local de ese año y sea ejecutado a través de la dependencia interna.

También se puede contar con el apoyo de otras entidades del territorio, con organismos sectoriales o las ONG que tradicionalmente apoyan estos eventos desde el punto de vista logístico, como la UNAICC, UNEAC, Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba (ANEC), entre otras.

La consulta es un evento muy complejo que requiere de importantes coordinaciones y toma de decisiones por las autoridades, por lo tanto, se propone la constitución de un comité

y tres grupos de trabajo, cada uno con un responsable, que rendirá cuentas al comité con la periodicidad que este entienda necesaria.

El comité de la consulta se propone integrarlo por:

- Presidente del gobierno municipal (preside el comité)
- Vicepresidente del gobierno municipal que atiende la actividad
- Representante designado por el partido
- Director de la entidad competente para la elaboración del POU
- Responsable del grupo técnico
- Responsable del secretariado
- Responsable del grupo de aseguramiento

De tratarse la consulta de una ciudad o asentamiento humano de interés nacional, su comité queda compuesto por los mismos representantes pero a nivel provincial.

Los grupos que se proponen, los responsables y las principales actividades a acometer son:

#### **a. Grupo técnico.**

- Preparación del documento de actualización o perfeccionamiento del POU.
- Elaboración de un documento propositivo para cada tema.
- Preparación de los documentos de base.
- Designación de los facilitadores que animan las discusiones en cada grupo y el facilitador principal. Este último conforma, junto con el coordinador de proyecto, el grupo ejecutivo que sintetiza las discusiones y prepara los documentos de conclusión (pacto urbano).
- Preparación y organización de los contenidos de la apertura y clausura.
- Discusión del documento de actualización o perfeccionamiento del POU antes de la consulta con una selección de actores.
- Selección y preparación de facilitadores y panelistas, quienes van a presentar puntos

de vista diferentes en las introducciones de cada tema.

- Establecer el listado de participantes.
- Definir los mapas y otros elementos de apoyo a utilizar.

#### **b. Secretariado.**

- Invitación y compromisos de los participantes.
- Programa de la consulta.
- Producir el manual del participante.
- Información a la prensa antes, durante y después de la consulta urbana.
- Secretariado general.
- Organización de los grupos de discusión.

#### **c. Grupo de aseguramiento.**

- Lugar de la consulta, grupos de discusión y secretariado.
- Equipamiento y audiovisual.
- Compra de los insumos (papel, plumones, bolígrafos, etc.).
- Servicios de apoyo y secretariado.
- Almuerzos y café.
- Transporte.
- Alojamiento.
- Actividades paralelas, exhibición, fotografías, actividades culturales, etc.

## **GRUPOS TEMÁTICOS**

Los grupos temáticos están diseñados para gestionar los acuerdos alcanzados durante la consulta urbana. Surgen a partir de los grupos consultivos que por lo general se crean al inicio de la etapa de formulación del perfil y de los grupos de trabajo conformados durante la consulta urbana.<sup>6</sup>

Los grupos temáticos involucran a los actores relevantes: aquellos afectados por el problema, los que poseen la autoridad requerida, la experiencia necesaria y la información

<sup>6</sup> Herramientas para una Gestión Urbana Participativa. Colección de Manuales, Ediciones SUR. Hábitat. p. 62.

actualizada. Son los actores que tienen mayor interés, competencia y capacidad para contribuir a la solución de los problemas. Estos grupos temáticos hacen posible que el planeamiento y la toma de decisiones sean participativos, estratégicos e intersectoriales porque tienen los siguientes propósitos:

- Elaborar, consolidar y desarrollar los consensos alcanzados en la consulta urbana.
- Asegurar vínculos sectoriales y coordinación en la toma de decisiones para la solución de los problemas seleccionados.

Los grupos temáticos no sustituyen a los grupos coordinadores del plan que existen en los territorios sino que los complementan y fortalecen, se conforman a partir de los siguientes pasos:

1. Identificar a los actores clave, aquellos quienes están seriamente afectados por los problemas, o cuyo capital, experiencia e información es crucial para resolver el problema. Son los que tienen mayor interés, competencia y capacidad para contribuir a su solución; también se consideran como actores clave aquellas personas que controlan las políticas relevantes relacionadas con el problema en cuestión y sus instrumentos de implementación.
2. Sensibilizar a los actores locales y solicitar su apoyo mediante encuentros bilaterales, sobre bases sectoriales, o dirigidos a grupos con intereses comunes. Nuclear a todos los actores alrededor de un tema no es una tarea fácil. La experiencia ha demostrado su dificultad, incluso, cuando la gente tiene interés en un objetivo común y una preocupación compartida alrededor del problema hay factores que impiden que se reúnan y lo solucionen de manera conjunta. Tales factores incluyen, entre otros:

- Distintas percepciones y perspectivas sobre el problema entre los diferentes grupos de actores locales.
  - La tendencia de los actores locales a identificarse con actividades, sectores y entes o componentes geográficos en lugar de con la esencia de los problemas, que son de corte transversal, vinculados a las actividades sectoriales y a los niveles administrativos.
3. Preparar en la localidad los materiales para la orientación sistemática y sensibilización de los grupos temáticos a través de una adaptación a su contexto. Generalmente las sesiones de sensibilización deben seguir la siguiente secuencia: introducción al proyecto, conceptos y procesos; seguido por la decantación de los temas prioritarios, la introducción de técnicas especiales y herramientas relevantes y la fase subsecuente del proceso de trabajo.
  4. Como parte del proceso de sensibilización se debe empezar explorando, junto con los actores locales, la forma más conveniente y efectiva de hacer operativo el proyecto y analizar de qué forma se puede lograr un proceso de trabajo participativo e intersectorial.
  5. Establecer la base o local de trabajo de los grupos temáticos, los cuales pueden estar localizados o asociados con las respectivas instituciones líderes, lo que facilita el camino para la eventual relocalización de sus actividades dentro de estas instituciones.
  6. Formalizar los grupos temáticos y el proceso participativo (con los grupos como vehículo) durante la consulta urbana.<sup>7</sup>
  7. Después de la consulta se asigna un coordinador por cada grupo. La primera tarea después de la consulta es profundizar y articular los temas.

---

<sup>7</sup> El primer documento formal a través del cual los actores confirman su suscripción a los principios del proceso de participación intersectorial será la declaración que se emite al final de la consulta de la ciudad, el pacto urbano.

8. Establecer, con la creación de los grupos temáticos, un sistema de documentación que explique el contenido analizado en cada encuentro y los acuerdos tomados (actas), así como una documentación sustantiva que siga las estrategias de los temas específicos, ciclos de formulación y uso de mapas. Este ejercicio de documentación tiene otros tres propósitos fundamentales:
- Encaminar los resultados de los grupos de trabajo hacia soluciones finales tangibles, como estrategias, planes de acción y proyectos.
  - Habilitar la construcción de bases de datos sobre temas específicos que alimenten la posible creación de un sistema de información para la gestión urbana.
  - Favorecer el proceso de aprendizaje.
9. Extender los grupos temáticos incluyendo nuevos miembros, cuyos intereses y papeles hayan sido reconocidos en la consulta urbana y con posterioridad a esta.
10. Construir sistemáticamente la competencia y vitalidad de los grupos temáticos, a través de:
- Asegurar que estén compuestos por las instituciones más apropiadas. La composición debe reflejar la intención, el interés, la preocupación y la competencia respecto al problema; también deben integrarlas las personas más representativas y los individuos más capaces. Si no se cumple con estos requisitos la facultad de toma de decisiones disminuirá, así como la competencia de los grupos.
  - En una situación donde se hace difícil la toma de decisiones para las autoridades o decisores de mayor nivel, participan regularmente los grupos temáticos. Para ello se crea un pequeño grupo, particularmente integrado por los que toman las decisiones claves, con el objetivo de asegurar que las propuestas de los grupos temáticos sean implementadas.
11. De acuerdo a lo anterior, asegurar que los grupos temáticos estén provistos con los servicios de apoyo y asesoría técnica indispensable. Tales necesidades pueden ser de naturaleza general como: establecer un diagnóstico sobre la situación existente, mapeo, sistemas de información geográfica y cartográfica, análisis económico y financiero de proyectos prioritarios, moderadores para reuniones y negociaciones especializadas, técnicas de facilitación de trabajo en grupo, conformación de proyectos, técnicas de comunicación e información, enfoques hacia el desarrollo institucional, etc. La experiencia requerida para encontrar solución a los problemas específicos, el tipo de apoyo técnico<sup>8</sup> y la cantidad de horas de trabajo necesarias dependen de cuatro factores:
- La complejidad y magnitud del problema que el grupo de trabajo esté tratando.
  - La meta u objetivo que se propone para ser alcanzada y la escala y complejidad de

<sup>8</sup> El apoyo técnico necesita tener una relación funcional directa con los primeros dos factores y una relación inversa con los dos últimos.

programas y proyectos que necesiten ser desarrollados.

- La idoneidad y suficiencia de los miembros de los grupos de trabajo.
  - El conocimiento existente y la experiencia que el grupo temático puede movilizar fácilmente.
12. Construir la credibilidad a través de la demostración de cómo el proceso puede conducir de forma creciente hacia mejores soluciones y profundos cambios, con iniciativas concretas y proyectos que después pueden ser incrementados y replicados.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Un proyecto será considerado de demostración, con potencial para ser replicado cuando, entre otras, pueda pasar dos pruebas: que sea financieramente factible (puede por sí mismo recuperar el costo financiero o tener la probabilidad de ser implementado a través de influencias de recursos), que sea institucionalmente factible (existe un claro y legítimo marco institucional en el lugar encargado de asegurar la operacionalidad y dirección sustentable de los logros del proyecto).



## SISTEMA DE INDICADORES

Los objetivos que persigue son:

- Contribuir a la formulación de políticas, estrategias, planes y regulaciones para el ordenamiento urbanístico.
- Desarrollar la capacidad local para el seguimiento y medición del desempeño de los asentamientos humanos en materia de urbanismo, para posibilitar 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 urbanístico 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.

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 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 asentamiento humano, 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).

En ese sentido, entre los aspectos que deben contribuir a conformar el sistema de indicadores está el enfoque integral del asentamiento humano y la caracterización de zonas específicas dentro de este. 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 el campo del urbanismo.

Por otra parte, la ausencia de datos adecuados a nivel de asentamiento humano, de sus barrios o zonas, plantea un problema serio para la formulación de políticas y planes. 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 de ordenamiento urbanístico, 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:** se concentran en los elementos y actividades imprescindibles, son satisfactorios para un buen resultado en materia de ordenamiento urbanístico y expresan los cambios (objetivos-decisiones) que determina el plan en esos campos y definen su misión.

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

Los indicadores del plan están referidos a sus ejes de estructuración y se expresan en todas las temáticas que este abarca, adoptando formas específicas. 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 asentamiento; sistemas que le dan integridad; elementos y sus capacidades; interrelaciones físico-espaciales, flujos de personas, bienes, comunicaciones, energía y agua; conectividad y vínculos.
- Indicadores de morfología: tipologías urbanísticas, arquitectónicas, unidades paisajísticas, paisaje, patrimonio cultural y natural; espacios públicos y áreas verdes.

Estos indicadores se precisan en la segunda parte de la metodología.

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

- Utilidad: debe satisfacer una necesidad para el planeamiento del ordenamiento urbanístico, 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 urbanístico.
- 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 los problemas específicos que correspondan a determinados asentamientos o zonas.

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 la respuesta a las necesidades de información más comunes de los planes.

Las características integradoras y sintetizadoras de un Plan de Ordenamiento Urbano exigen conjugar la organización del sistema de indicadores con la utilización de la tecnología de un sistema de información geográfico (SIG), diseñado para georreferenciar y relacionar las variables con relación a las unidades físico-espaciales de diferente tipo del asentamiento humano.

La eficiencia del plan en cuanto a su capacidad para relacionar variables y procesos económicos y sociales en el asentamiento 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.





# EXPRESIÓN FINAL DEL PLAN

La expresión del plan constituye una primera aproximación a su conformación, la que debe ser enriquecida con otras precisiones a 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. Síntesis de diagnóstico.
- 1.3. Escenarios y determinaciones de los niveles superiores de ordenamiento urbanístico.
- 1.4. Modelo de ordenamiento urbanístico y determinaciones del plan.
- 1.5. Objetivos y programa de acción del plan.
- 1.6. Resumen de indicadores.
- 1.7. Instrumentos de gestión, participación y control.

## **2. Mapas 1:25 000, 1:10 000, 1:5 000, 1:2 000, 1:1 000 y 1:500** (según sea la escala y el alcance del plan que se elabora, general o parcial).

- 2.1. Enmarcamiento territorial.
- 2.2. Mapas de diagnóstico por ejes de estructuración y sus temáticas complementarias.
- 2.3. Diagnóstico integrado.
- 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 eje de estructuración del plan.
- 2.8. División político administrativa.

## **3. Regulaciones urbanísticas**

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

## **4. Catálogo de inmuebles y espacios protegidos**

- 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 por cada una de las temáticas componentes de los ejes de estructuración del plan.

## LA ESTRUCTURA PROPUESTA PARA EL DOCUMENTO TÉCNICO ES LA SIGUIENTE:

**INTRODUCCIÓN** (Aquí se exponen las motivaciones para la actualización del POU, objetivos y otra información de interés)

### **ANÁLISIS RETROSPECTIVO**

Análisis del planeamiento anterior. Su vigencia.

### **ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL. DIAGNÓSTICO**

#### **Uso de suelo**

- ★ Análisis del régimen urbanístico del suelo
  - Calificación
  - Clasificación
  - Problemática referida al régimen urbanístico del suelo
- ★ Análisis del medio ambiente
  - Problemática referida al medio ambiente
- ★ Análisis de la gestión de riesgo
  - Problemática referida a la gestión de riesgo
- ★ Síntesis de la problemática del uso de suelo

#### **Estructura físico-espacial**

- ★ Análisis del sistema económico-social
  - Hábitat
  - Producción
  - Problemática del sistema económico-social
- ★ Análisis del sistema de ocio
  - Centralidades urbanas
  - Turismo y recreación
  - Espacios públicos y áreas verdes
  - Problemática referida al sistema de ocio
- ★ Análisis del sistema de infraestructuras técnicas
  - Abasto de agua y saneamiento
  - Otras redes técnicas (energía, infocomunicaciones)
  - Accesibilidad y movilidad
  - Problemática referida al sistema de infraestructuras técnicas
- ★ Síntesis de la problemática de la estructura físico-espacial

#### **Morfología urbana**

- ★ Análisis del patrimonio (tangible e intangible)
  - Problemática referida a la preservación del patrimonio cultural
- ★ Análisis de la imagen urbana
  - Problemática referida a la imagen urbana
- ★ Síntesis de la problemática de la morfología urbana

### **SÍNTESIS DE LA PROBLEMÁTICA**

- ★ Principales potencialidades y restricciones
- ★ Principales líneas o ejes estratégicos

### **ANÁLISIS DE ESCENARIOS Y ALTERNATIVAS DE DESARROLLO**

### **MODELO DE ESTRUCTURACIÓN URBANÍSTICO**

### **DETERMINACIONES DEL PLAN**

- ★ Uso de suelo
- ★ Estructura físico-espacial
- ★ Morfología

### **PROGRAMA DE ACCIONES**

- ★ Uso de suelo
- ★ Estructura físico-espacial
- ★ Morfología

### **REGULACIONES URBANÍSTICAS**

### **CATÁLOGO DE EDIFICACIONES Y ESPACIOS PROTEGIDOS**

**CONCLUSIONES** (de manera muy breve se expresa si se cumplen los objetivos trazados y lo que se espera como resultado para la ciudad o asentamiento humano)

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

Para su presentación a los decisores, los resúmenes ejecutivos y las presentaciones con diapositivas, se elaboran de la siguiente manera:

Textos en Arial 18, total 20 páginas a espacio y medio. Se aceptan hasta cinco páginas de anexos (de ellas al menos tres planos). La gráfica será legible, coherente en todos sus planos, territorializando los problemas y sus propuestas de solución. Realizar síntesis mostrando las zonas con mayores problemas, medianamente favorecidas y las más favorecidas. De igual manera, expresar las soluciones por zonas.

### **Estructura propuesta para el documento:**

**Introducción:** Define, de manera muy breve, la motivación para la actualización del plan, su alcance temporal y espacial, los temas básicos que tiene en consideración, la contribución del plan a la solución de los problemas sociales, culturales, económicos, políticos y ambientales del desarrollo del asentamiento desde la perspectiva del urbanismo, y el respaldo jurídico y administrativo a su elaboración y ejecución.

**Caracterización general:** Ofrece la ubicación geográfica del asentamiento al que se le elabora el plan, su enmarcamiento territorial, distribución en Consejos Populares y principales características: extensión territorial, habitantes, viviendas, COS, CUS, densidad poblacional, índice de habitabilidad, entre otras.

**Objetivos:** Como mínimo son tres y reflejan los propósitos que se persiguen con el plan, fundamentados en la correcta comprensión de las relaciones entre las formas físico-espaciales, los procesos económico-sociales y el medio natural. Estos objetivos responden a los ejes de integración del plan y tienen que estar encaminados a preservar la identidad, esencia y misión del plan. Se enuncian de manera global pero a su vez deben ser precisos y concretos sobre el cambio que se desea realizar en la ciudad o asentamiento humano en términos de destino y uso del suelo (clasificación y calificación del suelo), estructura físico-espacial y morfología.

**Diagnóstico:** De manera también breve realizar una fotografía del asentamiento humano, integrando y jerarquizando sus potencialidades y restricciones, con prioridad de unas sobre otras según sea la importancia y el rol que juegan en el desarrollo del asentamiento. Debe redactarse de manera clara, muy precisa y siempre destacando cómo las potencialidades pueden ayudar a minimizar las restricciones.

**Modelo de estructuración urbanística:** Expresa, literal y gráficamente los principios y criterios de ordenamiento urbanístico que contribuyen al desarrollo del asentamiento, así como los procesos de gestión que lo deben hacer viable. Es la visión de la ciudad deseada en un horizonte temporal a mediano y largo plazo.

**Determinaciones del plan:** Decisiones y otras definiciones sobre el uso del suelo, la estructura físico-espacial, los aspectos morfológicos y los resultados del plan que deben implementar. Se expresan de manera concreta, precisa, como una orden o mandato. Son las que inciden directamente en la implementación de las líneas estratégicas del plan.

**Programa de acciones:** Aborda las acciones e inversiones necesarias para gestionar el plan a través del desarrollo de sus objetivos por etapas; se precisan las prioridades, las etapas y fechas de ejecución, los responsables, participantes y los costos para su ejecución. Se incorporan en él los proyectos y las obras condicionantes del plan. Constituye el instrumento esencial para la toma de decisiones por las autoridades y el compromiso de todos los implicados en el plan. En el resumen ejecutivo y las presentaciones solo se realiza una síntesis cuantitativa de las acciones por temáticas o programas, si así se demanda, así como un estimado de los costos. En anexos se pueden colocar de manera íntegra.

**Regulaciones:** Las regulaciones urbanísticas determinan los requisitos que deben cumplir las transformaciones y el desarrollo físico-espacial del asentamiento. Debe identificar lo que se puede y no se puede hacer en materia de uso del suelo, estructura y morfología, para constituirse en un documento de obligada referencia y cumplimiento en todas las transformaciones. En el resumen ejecutivo y las presentaciones solo se enuncian las zonas de regulación y se realiza una cuantificación de las regulaciones urbanísticas generales y específicas por cada una de las zonas. Se precisan o recomiendan períodos de vigencia y niveles de aprobación.

**Conclusiones:** Se expresan los principales resultados del plan y el efecto catalizador que tendrá este en función del desarrollo económico, ambiental, social y cultural del asentamiento ordenado.



## BIBLIOGRAFÍA

- BAULUZ DEL RÍO, GONZALO: *Guía de buenas prácticas de planeamiento urbanístico sostenible*. Federación de municipios y provincias de Castilla, La Mancha, 2004.
- BEUF, ALICE: *Concepción de centralidades urbanas y planeación del crecimiento urbano en la Bogotá de siglo XX*. XII Coloquio internacional de Geocrítica, Bogotá, Colombia, 2012.
- CALAUTTI, VIVIANA: *Procesos de transformación urbana en la ciudad de Córdoba*. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Córdoba.
- CASTRO PREMIER, MAILYN E.: *Instrucción Metodológica Complementaria (IMC) al PGOTU*. Hábitat. IPF, 2002.
- COLECTIVO DE AUTORES: *Guía docente del Taller XXI de Urbanismo*. Escuela de Arquitectura de Valencia, curso 2008-2009.
- DELGADO VIÑAS, CARMEN: “La ordenación territorial en Cantabria: Normas, planes, proyectos y realidades”, en Cuadernos Geográficos, No. 47 (2010-2). P. 453-491.
- DUVERGEL JOHNSTON, IRINA: *Procedimiento para la actualización de los Planes Generales de Ordenamiento Urbano*. IPF, 2012 (sin publicar).
- Estrategia de participación ciudadana en la revisión y ajustes al Plan de Ordenamiento Territorial Medellín 2015. Conceptos básicos del Plan de Ordenamiento Territorial. Cartilla ciudadana de preguntas y respuestas*. Departamento Administrativo de Planeación, Alcaldía de Medellín y Universidad Nacional de Colombia.
- Guía del planeamiento urbanístico energéticamente eficiente*. Instituto para la diversificación y el ahorro de la energía (IDAE) y la Fundación Privada Institut Ildefonso Cerdá, Madrid, España, 2007.
- Guía metodológica 1. Información práctica para formulación de planes de ordenamiento territorial*. Dirección de Desarrollo Territorial, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Bogotá, Colombia, 2004.
- Guía para la Confección del Plan Estratégico*. Gabinete de Recursos Humanos y Organización, Universidad de Granada, España, 2009.
- KOSSOY, MARIANA Y OTROS: *Plan estratégico territorial Argentina 2016*. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios.
- Las grandes polémicas sobre la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial*. Secretaría Distrital Planeación de Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá
- MARCONDES RODRIGUES, MAURO: *La planificación territorial basada sobre ejes y grupos*. Taller de capacitación, integración y desarrollo de la infraestructura regional suramericana, Buenos aires, Argentina, 7 al 11 de septiembre, 2009.
- MARTÍNEZ GARCÍA, FAUSTO: *Instrucción Metodológica Complementaria (IMC) al PGOTU*. Sistema de centralidades. IPF, 2002.
- \_\_\_\_\_: *Instrucción Metodológica Complementaria (IMC) al PGOTU. Sistema de ocio*. IPF, 2002.
- MENÉNDEZ-CUESTA GONZÁLEZ, IBIS MARÍA: *El papel del ordenamiento territorial y el urbanismo en la gestión y conservación del patrimonio de ciudades menores y poblados históricos cubanos*. Tesis presentada en opción al grado científico de doctor, Universidad de Granada, España, enero de 2016.
- MUÑIZ GONZÁLEZ, ARMANDO CAMILO: *Instrucción Metodológica Complementaria (IMC) al PGOTU. Espacios públicos y áreas verdes*. IPF, 2009.

- \_\_\_\_\_: *Instrucción Metodológica Complementaria (IMC) al PGOTU. Medio ambiente*. IPF, 2002
- NOZICA, GRACIELA: “Planificar para la integración territorial. Los escenarios deseables de inserción de la provincia San Juan al Mercosur”, en: *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, No6 Dossier.
- PADRÓN LOTTI, MIGUEL Y OTROS: *Guía para la elaboración del Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo (PGOTU)*. IPF, 2000.
- PAUMIER, JOAQUÍN: *Instrucción Metodológica Complementaria (IMC) al PGOTU. Agua y saneamiento*. IPF, 2005.
- \_\_\_\_\_: *Instrucción Metodológica Complementaria (IMC) al PGOTU. Producción*. IPF, 2002.
- \_\_\_\_\_: *Instrucción Metodológica Complementaria (IMC) al PGOTU. Transporte y su infraestructura*. IPF, 2001
- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial parroquia Chumblín*. Ecuador, 2012.
- Plan Estratégico Santander 2010-2020. Análisis integral de la ciudad*. Ayuntamiento de Santander, 23 de noviembre de 2010 ([www.planestrategico-santander.es](http://www.planestrategico-santander.es)).
- Plan General de Ordenación Urbana. Normas urbanísticas*. Ayuntamiento de Valencia.
- Plan regional de ordenamiento territorial: contenido y procedimientos*. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Chile, 2011.
- Real Decreto 233/2013, que regula el Plan Estatal de fomento al alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbana 2013-2016*. Boletín Oficial del Estado (BOE-A-2013-3780).
- Real Decreto Legislativo 7/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*. Boletín Oficial del Estado, Ministerio de Fomento, España.
- Reglamento de la Ley Orgánica de Ordenación Urbánística de Venezuela*. Gaceta Oficial No34.678 de fecha 19 de marzo de 1991, Decreto No833.
- RODRÍGUEZ CÁRDENAS, JUAN CAMILO: *Composición de la forma urbana a partir del espacio público. Caso de estudio: Centro histórico tradicional de Bogotá y Avenida de los Comuneros*. Pontificia Universidad Javeriana.
- ROMÁN, MARTA E ISABELA VELÁZQUEZ: *Guía de urbanismo con perspectiva de género*. Consejería de política social, mujer e inmigración, Instituto de la Mujer de la Región de Murcia, Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, 2008.
- SERRANO, JOSÉ MARÍA: “Estructura y dinámica del sistema urbano del eje mediterráneo español”, en: *Papeles de geografía*, No19, 1993. p. 157-181
- VARGAS ROJAS, RONALD Y OTROS: *Propuesta de guía metodológica para la formulación de planes de ordenamiento territorial*. Ministerio de Planificación del Desarrollo, Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia y Conservación Internacional Bolivia, 2010.