

LOS RETOS DEL HÁBITAT SOCIAL EN CUBA.

Gina Rey

Se puede configurar un nuevo tipo de urbanismo descentralizado, participativo y eficiente, que, combina la renovación física del barrio con la transformación de la comunidad y, en la medida que consiga articular el trabajo comunitario y participativo con las labores técnicas del planeamiento y las tareas de gestión de los gobiernos locales, abrirá un camino a la altura del reto que impone la difícil situación de nuestras ciudades.

Sergio Baroni

Introducción

La vivienda constituye una de las aspiraciones básicas de la población, y es, paradójicamente, una de las necesidades humanas más insatisfechas a nivel mundial. Las Naciones Unidas y muchos países progresistas han postulado que la vivienda debe ser un derecho para todos los seres humanos y al constituir un problema social como tal debe ser resuelto.

Sin embargo la búsqueda de soluciones a esta problemática se ha polarizado en dos fórmulas excluyentes entre sí: la puramente económica a través del mercado, con lo que la vivienda se convierte en una mercancía a la que no tiene acceso los sectores populares, y la de los programas de vivienda social financiados por el Estado de carácter asistencial, que no han logrado dar respuesta en la magnitud necesaria a la demanda de vivienda acumulada por varias generaciones y se ha ignorado la participación de sus protagonistas que son las poblaciones necesitadas.

Esta situación polarizada y excluyente ha determinado que se desaprovechen otras potencialidades humanas y materiales existentes en la sociedad y en las comunidades, y por ello en los últimos años se ha ido construyendo un consenso, particularmente en el ámbito latinoamericano, sobre un pensamiento encaminado a identificar tres aspectos clave: la cooperación, la participación y la integralidad, sustentados en una gestión innovadora, capaz de aunar todas las fuerzas y recursos disponibles para avanzar sobre bases sustentables en la solución de la problemática del hábitat.

Cooperación quiere decir en primer lugar reconocer que una problemática de esta magnitud no puede ser resuelta solamente por el Estado o por el mercado y deben incorporarse los necesitados, que son muchos, aprovechando la fortaleza que significa su participación activa en la solución del problema habitacional, como también otros actores económicos y sociales que pueden aportar sus recursos, experiencia y capacidad de realización, si se favorece su contribución a la solución de este problema estimulando su responsabilidad y compromiso social. En este sentido, se han diversificado las formas de cooperación que pueden comprender entre otras: la pública-pública (gobierno central-gobierno local), la pública-privada, la pública-comunitaria y la pública-privada-comunitaria, las cuales han asumido diferentes formas de gestión en cada país, que van desde las corporaciones, fideicomisos, programas estatales con participación privada y organizaciones no gubernamentales de desarrollo, entre otros.

La relevancia que tiene la participación social posee hoy en día amplia aceptación, más en el plano teórico que en el práctico pues, aunque ha sido reconocida en las legislaciones de muchos países, su materialización en muchos casos no ha tenido concreción en la práctica que las legitime. En un período más reciente se ha abierto paso un enfoque avanzado que reconoce a los asentamientos informales como parte integrante de la ciudad, y ha resultado alentadora la instrumentación de formas de participación avanzadas por los gobiernos progresistas de América Latina, lo cual representa una valiosa experiencia en la que se toma en cuenta tanto la participación comunitaria como la institucional.

La integralidad es un principio que abarca tanto la concepción, la elaboración de programas y proyectos como la ejecución, por tanto debiera regir la elaboración de las políticas y programas y trascender la visión reduccionista, limitada al estrecho marco de la construcción únicamente de viviendas, que no considera el mejoramiento del hábitat en todos sus elementos componentes: los equipamientos de servicios sociales, los espacios públicos las infraestructuras técnicas y los lugares de empleo.

A pesar de la diversidad de formas y vías en que cada país ha basado su estrategia para la solución del problema habitacional, se abren paso como tendencias más avanzadas las que sitúan a la gestión en el centro de un proceso de gran complejidad como es el desarrollo del hábitat social, en el que concurren aspectos sociales, económicos, tecnológicos y financieros, a partir de un programa estatal capaz de aunar todos los esfuerzos y la

optimización de los recursos al máximo, cuestiones estas que solamente una gestión eficaz, innovadora y participativa puede lograr, de ahí que tenga carácter estratégico.

Como resultado de la evolución hacia ideas más avanzadas han surgido, entre otros, el concepto de “producción social del hábitat” postulado por Enrique Ortiz y un grupo de expertos latinoamericanos de la Coalición Internacional del Hábitat. Con esto se pretende sobrepasar el carácter meramente constructivo que ha tenido la vivienda para ser considerada como una acción compleja que incluye la promoción, el planeamiento, la construcción y la distribución bajo esquemas de gestión estructurados. Fernando Carrión ha expuesto que se debía producir una evolución del concepto de “producción social del hábitat” al de “producción social de la ciudad” pues el hábitat está indisolublemente vinculado a la ciudad, su estructura e imagen, por el hecho de ser la vivienda un componente fundamental del tejido urbano, por ello cuando se rehabilitan áreas y se mejoran y construyen nuevos barrios, se está haciendo ciudad.

Los problemas del hábitat se agudizan en las grandes ciudades, pues ellas son el escenario donde se concentran los problemas sociales y ambientales del mundo actual. El siglo 21 es el siglo de la vida urbana, de las ciudades, porque más de la mitad de la población del mundo vivirá en ellas. En muchos países latinoamericanos más del 50% de su población es urbana y en Cuba representa más del 70%. En las ciudades, producto de su expansión, se vienen produciendo importantes cambios en la estructura y el modo de vida urbanos que tienen una incidencia a escala territorial con diferentes impactos, ocasionados por el movimiento migratorio hacia las áreas urbanas que ofrecen mejores oportunidades y condiciones de vida.

Como respuesta a la agudización de los problemas urbanos, desde los años 80 surgieron movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales en defensa de los principios ciudadanos y de una ciudad para todos; además, se ha incrementado el financiamiento de proyectos de mejoramiento urbano por organismos internacionales y la cooperación internacional. El fortalecimiento de la sociedad civil en el ámbito latinoamericano ha coincidido con cambios en las legislaciones de muchos países, los cuales conceden mayores atribuciones a los gobiernos locales y formas de gestión más avanzadas que amplían sus facultades y permiten articular actores locales y comunitarios para promover

iniciativas de desarrollo endógeno. Si bien no han sido efectivas en todos los casos, tales prácticas muestran la tendencia hacia un cambio en las formas tradicionales en que se gestionan las ciudades y el hábitat en particular.

Experiencias internacionales en el campo del hábitat social.



Favela Rocinha, Río de Janeiro donde se desarrolla el Programa Favela Barrio.

En América Latina, tanto en los enfoques conceptuales como en las prácticas, se pueden apreciar avances notables en cuanto a enfoques y programas desde el Estado en Brasil, Argentina, Venezuela y Uruguay. Una visión avanzada en este campo parece ser la de Brasil, pues combina el esfuerzo estatal con la autogestión, en un programa integral que se articula con una gestión también integrada desde el nivel central hasta los niveles locales, y que se adapta a las particularidades y necesidades de cada territorio y localidad.

En Argentina, la ciudad de Buenos Aires, a través del Instituto de la Vivienda enfoca su línea de actuación actual a la articulación de los programas de urbanización social con programas de salud y educación con los que aspira a ampliar su visión al desarrollo

comunitario de manera integral. Se ha identificado la necesidad de crear nuevos instrumentos de política urbana que conlleven la integración de instrumentos legales, técnicos y fiscales, lo que permitirá que los programas de urbanización social sean verdaderamente productores de ciudad, capaces de incorporar la dimensión económica que genere empleos y promueva el desarrollo local.

En Brasil, que acumula una vasta experiencia en materia de hábitat, la evolución de las políticas públicas de la vivienda, han transitado por varios momentos que transitaron desde el no reconocimiento de los asentamientos informales como parte de las ciudades y que proponían la improbable erradicación total de las favelas y la construcción de viviendas, hasta que se produce un punto de giro en el pensamiento anterior y se asume el mejoramiento de las favelas, y no la erradicación, como solución progresiva a esta problemática, en la que se muestran experiencias exitosas como el Programa Favela Barrio. Se han diversificado además las vías de solución posibles mediante la instrumentación de programas que combinan la cooperación del Estado y los necesitados, con objetivos abarcadores que pueden resumirse en:

- El mejoramiento y regularización de los asentamientos informales, las favelas, con financiamiento y asesoría técnica estatal.
- La dotación de suelo urbanizado por parte del Estado para la autoconstrucción por parte de las familias carentes con asesoría técnica y crédito estatal.
- La construcción de conjuntos de viviendas sociales por parte de empresas profesionales con financiamiento completo del Estado.
- La rehabilitación de edificios de vivienda colectiva (cortisos), con subsidio estatal, en áreas antiguas de las ciudades con condiciones precarias de hábitat.
- La construcción de edificios por cooperativas con crédito estatal.

Estas experiencias expresan una mayor sustentabilidad económica, por constituir programas estructurados desde el Estado, con un apoyo en recursos más visible. El caso de Brasil contempla una mayor sustentabilidad porque combina del esfuerzo estatal con el los aportes de la población necesitada, lo que permite incrementar los niveles de satisfacción al beneficiar un mayor número de personas. En Argentina el Estado asume la totalidad de la ejecución de los proyectos, incluida la construcción de viviendas, y no considera, hasta

ahora, la participación de los pobladores y la progresividad en el diseño y proceso de producción de la vivienda.

En Venezuela se aprecian sensibles avances los logros alcanzados en el Programa Barrio Adentro en la ciudad de Caracas, que articula acciones de alto impacto social en la salud, la educación, la cultura y los deportes, basada en la cohesión de los actores comunitarios que propicia su activa participación en los procesos de mejoramiento con un fuerte apoyo estatal y de organizaciones de la sociedad civil, en particular el programa Ciudades de la Gente de la Universidad de Caracas. Si bien la construcción de viviendas se basa principalmente en la iniciativa estatal, se instrumentan vías que posibiliten una mayor participación de la población necesitada.

El limitante principal para que los programas de producción social del hábitat puedan avanzar continúa estando focalizado en la disponibilidad de suelo, por su alto valor en el mercado inmobiliario, y la existencia de procesos especulativos al interior de los propios barrios informales. Debido a los altos precios del suelo, en muy pocos ejemplos de urbanizaciones se contempla un proceso de urbanización progresiva, que considere áreas de reserva para espacios libres y el equipamiento de servicios, que pueden ser ejecutados gradualmente si son previstos en el diseño original de la urbanización. En este aspecto Brasil aplica la progresividad, tanto a las nuevas urbanizaciones como al mejoramiento de las favelas, a partir de la experiencia positiva de proyectos como el de Favela Bairro y POUISO, en Rio de Janeiro, en el cual se elaboran regulaciones urbanísticas propias para estos asentamientos, se regulariza la propiedad del suelo y de las viviendas y se prevé la creación de instalaciones sociales y espacios libres que mejoren progresivamente la calidad de vida.

De manera general, las políticas formuladas en estos países consideran tanto la nueva construcción como la rehabilitación del fondo habitacional existente en barrios antiguos. Así lo demuestra la experiencia uruguaya en el movimiento cooperativo que ha abarcado además de la nueva construcción la rehabilitación de edificios en el viejo Montevideo, y que constituye un referente obligado a nivel internacional, del cual pueden extraerse importantes contribuciones aplicables a otras realidades.

Las universidades en la mayor parte de los países latinoamericanos están jugando cada vez más un papel activo dentro del marco de trabajos de investigación-desarrollo-innovación,

con un notable involucramiento de profesores y estudiantes en el estudio de los barrios informales y las áreas centrales precarias, y su participación directa en proyectos de mejoramiento del hábitat precario con financiamiento de diversas fuentes.

Es significativo también el número de organizaciones no gubernamentales, ONGs locales, dedicadas al tema del hábitat, las que canalizan financiamiento de la cooperación internacional, con lo cual se consigue el incremento y diversificación de las fuentes de financiamiento.

Las políticas de actuación han sido objeto de crítica, tanto los programas de gestión y financiamiento únicamente estatales, como la autogestión de la población sin amparo estatal, porque han demostrado en las últimas décadas su poca efectividad en cuanto a la satisfacción de la demanda creciente de viviendas. Los programas estatales que consideran la autogestión, tanto para el mejoramiento de la vivienda existente como para la nueva construcción, se muestran como vías más apropiadas para encarar la solución de la vivienda y el hábitat, visto como un proceso de cooperación entre el Estado y la participación comunitaria, integrado a su vez con otros programas sociales y la priorización del desarrollo local por sus diferentes vías.

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL MODELO DE GESTIÓN INTEGRAL DEL HÁBITAT.

VARIABLES	MODELO ACTUAL	MODELO PROPUESTO
INSTITUCIONALIDAD	Marco legal centralizado	Marco legal descentralizado
FORMA DE GESTIÓN	Plan Estatal y Plan esfuerzo propio	Programa Estatal integrado con empresas, cooperativas, esfuerzo propio.
PLANIFICACIÓN	Plan y gestión sectoriales	Gestión integrada proyectos
PRIORIDAD	Nueva construcción	Rehabilitación
PARTICIPACIÓN	Actores estatales	Pluralidad de actores, participación comunitaria
FINANCIAMIENTO	Estatal	Diversificación de fuentes , créditos bancarios.
DESARROLLO LOCAL	Limitado	Potencia la economía local, la producción de materiales, empleo e innovación.

Comparación del modelo de gestión actual en Cuba y un modelo propuesto de carácter sustentable e innovador.

Los proyectos para el mejoramiento del hábitat deben ser abordados con formas avanzadas de gestión porque requieren de la concertación de múltiples componentes sociales, legales y técnicos que deben ser enfocados en toda su complejidad, mediante un trabajo necesariamente plurinstitucional y multidisciplinario.

La vivienda en La Habana: un problema acuciante.

El “Esquema de Ordenamiento Territorial para la ciudad de La Habana”, para el período 2000-2010, aprobado por el gobierno provincial en el año 2000, plantea en el diagnóstico de la situación de partida el siguiente cuadro en relación a la situación habitacional:

- Más de 450 mil habitantes viven en condiciones precarias de habitabilidad.
- Unas 98 mil viviendas en mal estado constructivo según cifras estimadas.
- 48 mil viviendas en edificaciones declaradas inhabitables o irreparables.
- 23 mil núcleos familiares de albergados, que representan unos 92 mil habitantes.
- Se mantienen elevados los índices de hacinamiento en los barrios centrales.
- Incremento la pérdida de viviendas por derrumbes en las áreas antiguas.

En relación a la situación del fondo construido de viviendas y los planes de inversiones, entre otros, propone la reducción de los volúmenes de construcción de viviendas para dar una mayor prioridad a los programas de conservación y rehabilitación del fondo de viviendas existente que resultan muy limitados en relación a la magnitud de la demanda.

Como puede apreciarse en las cifras anteriores, debido a la limitada disponibilidad de recursos para su desarrollo, la ciudad presenta un alto grado de deterioro de su fondo edificado y de sus infraestructuras. Esta situación, acumulada durante años, se agudiza en el fondo habitacional y en las infraestructuras de servicios urbanos, con una gran repercusión en el orden social, circunstancia que los programas inversionistas emprendidos no han logrado revertir en la dimensión necesaria.

A pesar de sus reconocidos avances sociales y de los importantes programas de recuperación y desarrollo de los servicios sociales, sus efectos son aún limitados. La población de la ciudad continúa sintiendo con rigor los efectos de la crisis en la alimentación, el transporte público, la situación de la vivienda, el abasto de agua y el saneamiento ambiental. Las soluciones que convencionalmente se vienen dando a estos problemas demandan grandes recursos financieros por lo que debe darse un vuelco a la manera de gestionar la ciudad, acorde a su complejidad

actual, introduciendo instrumentos innovadores que permitan optimizar el aprovechamiento de los recursos disponibles y dar una respuesta más efectiva a las necesidades sociales.

La Habana de hoy se desenvuelve en un escenario complejo, caracterizado por el creciente envejecimiento de la población, una sensible la reducción de la natalidad y la presión migratoria hacia la ciudad que, si bien no es significativa numéricamente, contribuye a agravar los problemas de los servicios urbanos; a esto se suma la migración externa que, al igual que otros países latinoamericanos, hace perder recursos humanos calificados, atraídos por las oportunidades de países de un mayor desarrollo. Estas tendencias demandan una atención particular en la situación actual y en las previsiones del desarrollo futuro.

La Habana no obstante, conserva un valioso patrimonio arquitectónico y la belleza de sus ambientes urbanos de diferentes épocas, porque afortunadamente no se vio sometida a las indiscriminadas demoliciones que sufrieron y hoy sufren lamentablemente otras ciudades. Su fondo habitacional, de más de 500 mil viviendas que forma parte de ese valioso patrimonio, no ha conseguido revertir el avanzado estado de deterioro acumulado que presenta y su recuperación demanda recursos de gran magnitud.

En los últimos años se han destinado cuantiosos recursos a la recuperación del patrimonio cultural cubano; son reconocidos nacional e internacionalmente los grandes logros alcanzados en la recuperación del Centro Histórico de la Habana Vieja, basado en la sustentabilidad económica y social, sin embargo no han sido replicados en otras áreas patrimoniales de la ciudad como Centro Habana, El Cerro y 10 de Octubre, en las que se requiere instrumentar un programa de rehabilitación y conservación de su valioso patrimonio construido.

El desarrollo local ha sido un aspecto en el que no se ha logrado avanzar lo suficiente en relación a las condiciones favorables que posee el país, por los recursos humanos, naturales y culturales disponibles en lo que han influido diversos factores, entre ellos la excesiva centralización de la economía. En este sentido, los Lineamientos para el Desarrollo Económico y Social de Cuba han dado un vuelco a esta política y ya se instrumentan proyectos locales en muchos municipios del país, los cuales hacen énfasis en el mejoramiento de los niveles de alimentación y en la producción de materiales de construcción. La ciudad de La Habana ofrece grandes potencialidades para el desarrollo de

la economía local a partir de su valioso patrimonio cultural, tradiciones productivas y recursos humanos de alta calificación. La valorización de la cultura y el patrimonio cultural, como factor de desarrollo económico, ofrece grandes potencialidades que pueden ser aprovechadas con este enfoque.

Las severas dificultades económicas que a partir de los años 90 sufrió el país, y el recrudecimiento del bloqueo, determinaron un debilitamiento de la autoridad de la planificación urbana y territorial a nivel estatal. Este hecho ha incidido desfavorablemente en el desarrollo territorial del país, incluida La Habana, al producirse un proceso de urbanización desordenada de las ciudades y poblaciones, en las que el crecimiento espontáneo y extensivo ha ocasionado serios problemas por la baja utilización del suelo, la falta de redes de infraestructura el agravamiento del funcionamiento del transporte y los servicios comunales, y la gran magnitud de las inversiones que se requieren para la solución de la urbanización de estas áreas.

Como consecuencia de esta situación, el Plan Director de la Ciudad vio afectado su papel de instrumento rector del ordenamiento de la ciudad y su desarrollo, lo que ha tenido efectos negativos en la calidad de vida y la imagen urbana. La autoridad del plan es retomada a partir de los Lineamientos de la Política Económica y Social del país, aprobados en el 2011, en los que se expresa una voluntad política de devolver al ordenamiento territorial y urbano su papel de organización, previsión y proyección del desarrollo, y significa un respaldo al accionar del órgano rector de la planificación física y de los gobiernos locales, que debe llegar hasta los actores comunitarios acompañado de una labor educativa que cree conciencia ciudadana sobre la responsabilidad de la sociedad en su conjunto con las ciudades, los asentamientos humanos y el territorio.

El papel de la participación en el mejoramiento del hábitat y en el urbanismo.

La participación es una condición indispensable en el mejoramiento del hábitat social en sus diferentes escalas y debe producirse a lo largo de todo el proceso, desde la elaboración, instrumentación, ejecución y la evaluación de los resultados. Estos procesos, que tienen una dinámica muy alta, requieren una adecuada descentralización de la gestión y de las decisiones; por ello, para muchos, la descentralización es una condición indispensable de la participación. En consecuencia, si no existe la capacidad de autogestión con el

correspondiente respaldo legal que la legitime, no es posible lograr la participación institucional y comunitaria.

De igual forma es determinante lograr la cohesión en la actuación de los actores políticos, económicos y sociales a todos los niveles de decisión, pues si existe una falta de integración entre estos y sus intereses sectoriales, los resultados en beneficio de la comunidad son limitados.

De acuerdo con los resultados obtenidos de la experiencia de los Talleres de Transformación Integral del Barrio en La Habana y de otras valiosas iniciativas desarrolladas en el país, han podido identificarse un grupo de condiciones que posibilitan alcanzar formas más elevadas de participación, las cuales se resumen en:

- Los procesos participativos deben estar precedidos de la necesaria preparación, desarrollo de capacidades y educación ciudadana como condición de base para su éxito.
- Considerar la participación como un aprendizaje, a partir del desarrollo de capacidades en los actores comunitarios y gobiernos locales, con carácter sistemático, instrumentado como un proceso permanente.
- La existencia de una forma de gobierno en la base con capacidad de autogestión a nivel local.
- La participación debe estar legitimada por una voluntad política que le otorgue el marco legal necesario y una consecuente aplicación práctica de los instrumentos jurídicos, una vez establecidos.
- Estar presente en todos los niveles de decisión, para lograr la transparencia que cree confianza y compromiso social.
- Estimular y propiciar la autogestión de la comunidad en la solución de sus necesidades y desarrollo, acompañada del consecuente respaldo jurídico.
- La existencia de un adecuado nivel de descentralización que conceda la capacidad de gestión necesaria a los actores y gobiernos de base.
- Propiciar la participación de todos los actores comunitarios, tanto los formales como los informales, en torno a los objetivos del mejoramiento y el desarrollo comunitarios, con el correspondiente respaldo legal que la legitime.

–El fortalecimiento de las relaciones horizontales entre los actores locales, en equilibrio con las relaciones verticales o sectoriales, se hace indispensable para lograr la integración de objetivos, la actuación concertada y la participación efectiva.

–Reconocer la existencia de líderes naturales, promover su participación en las acciones y proyectos que persigan el bienestar de la comunidad.

–Priorizar y llevar a cabo proyectos y acciones que respondan a iniciativas de la comunidad, que tengan visibilidad y creen confianza en su capacidad de autogestión, de manera que se estimule la continuidad del proceso de mejoramiento y desarrollo comunitario.

–Trabajar con el principio de conjugación y complementariedad de los intereses individuales con los colectivos y de los locales con los nacionales.

–Considerar la creciente diversidad de actores sociales y su participación en los diferentes momentos del proceso de toma de decisiones, desde la identificación de las propuestas, su aprobación e instrumentación, el control del proceso y la posterior evaluación de los resultados.

Hacer posible la participación en el mejoramiento del hábitat implica una profunda transformación en los aspectos metodológicos y en la práctica del urbanismo, a partir de su consideración como parte de un proceso continuo de toma de decisiones y, por tanto, integrado en la gestión de manera permanente. Por ello, la práctica no puede limitarse a la elaboración y aprobación del plan urbano de la ciudad, sino que debe contemplar la instrumentación de las propuestas y medidas, entre las cuales el mejoramiento del hábitat debe tener el principal protagonismo, mediante la concertación con las instituciones involucradas, y la participación comunitaria a través del planeamiento comunitario participativo como un nuevo instrumento que articule con el plan urbano en el proceso de elaboración y seguimiento de la realización de los programas de inversiones y las actuaciones locales a corto plazo.

Los cambios en la gestión deben configurar un nuevo tipo de urbanismo descentralizado y participativo, capaz de articular el planeamiento comunitario con el planeamiento urbano y con la gestión de los gobiernos locales. Es obvio que, para poder cumplir con tales cometidos, se requiere una adecuación de la planificación urbana y un proceso de descentralización de los recursos y de las facultades, en el cual los niveles locales deben

ser fortalecidos en su capacidad de gestión, como complemento indispensable del papel rector, estratégico y equilibrador del Estado en la sociedad.

Los retos del hábitat social en Cuba.

Como se ha hecho referencia, existen experiencias avanzadas en varios países latinoamericanos que han abordado de forma integral la solución de la vivienda, a través de la diversificación de las vías de solución y la articulación de la acción estatal con el esfuerzo propio de la población.

El papel rector del Estado es fundamental para lograr este objetivo y no debe limitarse a la venta de materiales de construcción y la concesión de créditos bancarios, los cuales son necesarios pero no suficientes para lograr una mejoría de la calidad de vida las ciudades y poblaciones del país, muy particularmente en los lugares donde se concentra el hábitat precario en los centros urbanos: en los barrios antiguos y en los asentamientos informales. Los planes de rehabilitación del fondo habitacional requieren una mayor prioridad en el programa estatal, que contemple la calificación en escuelas de oficios y la tecnificación, especialización y organización de las fuerzas constructivas –tanto estatales como no estatales–, y la producción local de materiales de construcción, entre otros. Todo parece indicar que la política más adecuada es el establecimiento de un programa nacional que integre al Estado como rector, quien financia la ejecución de la urbanización y los servicios sociales, mientras la población asume el financiamiento y la construcción de las viviendas, ya sea por esfuerzo individual o cooperativo, con el apoyo de la asesoría técnica y la concesión de créditos y subsidios financieros por el Estado.

Las cuantiosas necesidades acumuladas en obras de urbanización, debido a la construcción de viviendas de manera espontánea en áreas no urbanizadas han provocado un crecimiento descontrolado de los núcleos poblacionales del país, tanto en ciudades mayores como pueblos como en pueblos, pequeños asentamientos y de forma dispersa. Se observa además el incremento de la construcción de viviendas a lo largo de las vías de comunicación, de manera lineal y extensiva, con el surgimiento de una gran cantidad de asentamientos espontáneos

También se ha producido construcción de viviendas en terrenos aledaños a lugares patrimoniales –como Trinidad y Viñales– donde la actividad turística, ha generado un proceso de construcción de viviendas desordenado en áreas no urbanizadas que atenta

contra los valores patrimoniales de estos sitios. Debido a la complejidad tecnológica y constructiva de las redes de infraestructura es inobjetable que la población no puede ejecutar urbanizaciones por medios propios ni tampoco financiarlas. Por tanto, son estas inversiones una responsabilidad estatal a la cual la población puede contribuir de forma indirecta con el pago de los servicios de agua, electricidad y teléfono que recibe.

Los planes de inversión futuros deberán abarcar no solo las necesidades de urbanización que demandan las nuevas viviendas que se construirán sino las necesidades acumuladas, tanto en los asentamientos informales con vivienda precaria, como la rehabilitación de las infraestructuras existentes en las áreas urbanas, donde existen importantes déficits en sus redes técnicas de acueducto, alcantarillado y drenaje, incluidas ciudades de población considerable, como las capitales provinciales.

A diferencia de lo que sucede en América Latina, el valor del suelo no constituye una restricción para el desarrollo del hábitat en Cuba, el que es aportado de forma gratuita por el Estado, sin embargo debilidades en la gestión no han permitido emplear de forma efectiva esta ventaja. Por el contrario los costos de de urbanización si constituyen limitantes por su alto valor de inversión, de ahí la importancia estratégica de revertir la práctica predominante del uso indiscriminado y desordenado del suelo disponible, por lo que se impone su uso más racional, ya que un uso extensivo del suelo urbano incrementa las inversiones en infraestructuras y transporte, a la vez que se reduce la disponibilidad de suelo agrícola, un recurso limitado que debe ser protegido.

La existencia de Consejos Populares, como forma de gobierno en la base creada en 1992 constituye una fortaleza que no ha conseguido hasta el momento promover la participación de las comunidades en su propio mejoramiento, y apoyar la labor de los Talleres de Transformación Integral y de otros proyectos e iniciativas comunitarias que permitirían retomar la esencia participativa por la cual fueron creados. Para ello se requieren cambios en su gestión que posibiliten un mejor empleo de la experiencia acumulada en el planeamiento comunitario participativo y en la capacitación de los actores comunitarios y locales, y una valoración más efectiva de una gran diversidad de proyectos comunitarios formales e informales promovidos por las universidades, instituciones no gubernamentales y la cooperación internacional entre otros, han alcanzado resultados

promisorios en la utilización de los recursos y las reservas de creatividad presentes en las comunidades.

El Programa del Arquitecto de la Comunidad es otra de las estructuras creadas por el Estado que están llamadas a jugar un papel relevante en los cambios que deben producirse en la gestión del hábitat, para ello es necesario que se retome su misión original de asesoramiento técnico a la población en las acciones constructivas para el mejoramiento de su vivienda, la que podría ampliarse a otras acciones de mejoramiento del hábitat comunitario, como la creación de parques, áreas de participación, mejoramiento de instalaciones de servicios y adaptación de espacios para la economía local, entre muchas otras. Estas acciones, además del beneficio social que representan, podrían dar respuesta a las acciones inadecuadas que a diario se realizan por el sector informal en La Habana y otras ciudades y núcleos urbanos del país en detrimento de su calidad funcional e imagen urbana.

La experiencia de las microbrigadas para el mejoramiento y construcción de nuevas viviendas de iniciativa estatal, constituye una valiosa experiencia que puede retomarse para el desarrollo de cooperativas vinculadas a colectivos laborales o barriales, las que aportarían otras fuerzas a la solución del problema habitacional en Cuba, donde no están presentes los intereses de gobiernos que marginan esta forma de gestión por ser vista como una competencia a la empresa capitalista.

Resulta decisiva la instrumentación de una gestión basada en la dirección integrada de proyectos, capaz de superar la forma aislada en que se ha llevado a cabo la gestión de la vivienda en Cuba y en muchos países, sin considerar otros componentes del hábitat social y los vínculos existentes entre ellos. La introducción de procesos innovadores en la gestión del hábitat es esencial para lograr un aprovechamiento más eficiente de los recursos lo que redundaría en un mayor grado de satisfacción social.

La labor sostenida de investigación y formación de posgrado en materia de vivienda social y hábitat que han venido realizando de manera sostenida durante varios años las universidades cubanas ha estado carente de la aplicación práctica de sus propuestas en la solución de la problemática habitacional, en particular la reevaluación del modelo de gestión habitacional cubano en la situación actual del país para alcanzar una gestión

multisectorial, que viabilice la articulación a escala local de la actuación de los principales actores implicados.



Esquema propuesto para el proceso de gestión integrada del hábitat.

Reflexión final.

Los avances sociales en Cuba sin duda crean las condiciones para transitar hacia formas superiores de dirección de la sociedad, las que tienen una especial significación en una gran ciudad debido a su mayor complejidad. Con una población de alto nivel cultural, desarrollo social, conciencia colectiva y preparación política, La Habana, como capital de Cuba, posee potencialidades para fortalecer sus procesos de participación ciudadana, apoyada en la conciencia colectiva y la cohesión social, cimentada en la sociedad cubana a lo largo de un proceso que ha abarcado los últimos cincuenta años.

El incremento de la participación ciudadana en la toma de decisiones, pasa por el reforzamiento del papel de gobiernos locales en su actuación como promotores de proyectos e inversiones de desarrollo urbano, y propiciadores del debate público sobre los temas urbanos. Estos parecen ser aspectos sobre los que existe un amplio consenso, para

superar la situación actual de la ciudad y encarar el futuro a partir de las fortalezas y las conquistas sociales alcanzadas.

En Cuba se dan condiciones idóneas para conjugar la planificación, que define los objetivos y prioridades y garantiza el empleo racional de los recursos, con su aporte de fuerzas e ideas, y la descentralización que sitúa en la base la toma de decisiones y la gestión de los asuntos comunitarios con la más amplia participación social. Esta nueva coyuntura demanda una adecuación y refuerzo de la autoridad estatal a todos los niveles, como representante de los intereses de toda la sociedad.

El éxito de experiencias relevantes, como la desarrollada por la Oficina del Historiador de la Ciudad y otros centros históricos cubanos, constituyen un referente obligado, factible de replicar en otras áreas urbanas a partir de sus recursos. El recurso más valioso, el humano, existe para llevarlas a cabo, así lo muestran los resultados de las ciudades de Santiago de Cuba, Cienfuegos, Trinidad y Camagüey, las cuales se han nutrido de la gran masa de profesionales que se han formado en el país en las más diversas disciplinas.

La cooperación internacional es una fuente que no debe ser desestimada, pues ha mostrado resultados en el desarrollo de proyectos destinados al mejoramiento del hábitat, favorecidos por el prestigio y seriedad de Cuba en su realización.

En la coyuntura actual, el reto es aprovechar todas las potencialidades presentes en una sociedad avanzada socialmente –como es la cubana–, para enfrentar el desafío que representa de mejorar la calidad de vida en una gran ciudad como La Habana, los cuales resultan impensables sin que se desarrollen procesos que abarquen todas las dimensiones de la sustentabilidad: ambiental, económica, social y cultural. A ello debe unirse la introducción de los métodos más avanzados e innovadores, con una visión estratégica del desarrollo urbano, en el marco de la estrategia de desarrollo del país.



La Villa Panamericana en La Habana, un ejemplo de urbanización proyectada y construida integralmente.

El incremento de la calidad de vida debe alcanzarse sobre bases de sustentabilidad, única vía para alcanzar la solución a los problemas a escala social. La ciudad de La Habana podría convertirse en un referente a nivel internacional en cuanto al desarrollo urbano sustentable y la calidad de vida urbana, donde podrían materializarse las ideas más progresistas en desarrollo del hábitat. Para ello cuenta con un modelo social avanzado, recursos humanos valiosos, valores sociales y riqueza cultural, como principales fortalezas. El desarrollo urbano constituye una expresión del nivel de organización, participación e integración de las diversas estructuras funcionales del territorio, queda por tanto a los planificadores la compleja y estimulante tarea de articular, con una visión estratégica, la práctica sistematizadora del ordenamiento territorial de mayor escala, con las acciones locales de transformación a corto plazo.

La planificación del futuro de la ciudad pasa por asumir la concepción del territorio como factor de desarrollo. El desarrollo de la economía local en el ámbito urbano, y

particularmente en el barrial, aporta una fuerte dinámica a los procesos de revitalización económica, pues permite mejorar a su vez la economía de la ciudad, los barrios y de sus habitantes, mediante el aprovechamiento de recursos endógenos como son la cultura, el patrimonio, las tradiciones productivas y los saberes locales.

La esencia de lo expresado anteriormente significa que el desarrollo sustentable y el modelo económico consecuente con este, no serían alcanzables si no se parte del ser humano como centro, objeto y sujeto del desarrollo. La riqueza y la economía no pueden desvincularse de la comunidad y de su protagonismo a nivel social, y para ello tiene que ocurrir un empoderamiento de los gobiernos locales y el fortalecimiento de la democracia participativa, con un adecuado equilibrio entre centralización y descentralización, en el que el Estado siga jugando su papel de salvaguarda de los intereses de toda la sociedad. Por ese camino, con más aciertos que errores, transita hoy la sociedad cubana.

La Habana, abril, 2012

Datos de la autora

GINA REY RODRÍGUEZ (Santa Clara, 1946): Arquitecta urbanista. Doctora en Ciencias Técnicas. Máster en Ordenamiento Territorial y Urbanismo. Profesora de las Maestrías de Ordenamiento Territorial y Urbanismo y de Conservación y Rehabilitación del Patrimonio de la Facultad de Arquitectura del ISPJAE y del Colegio San Gerónimo de La Habana.