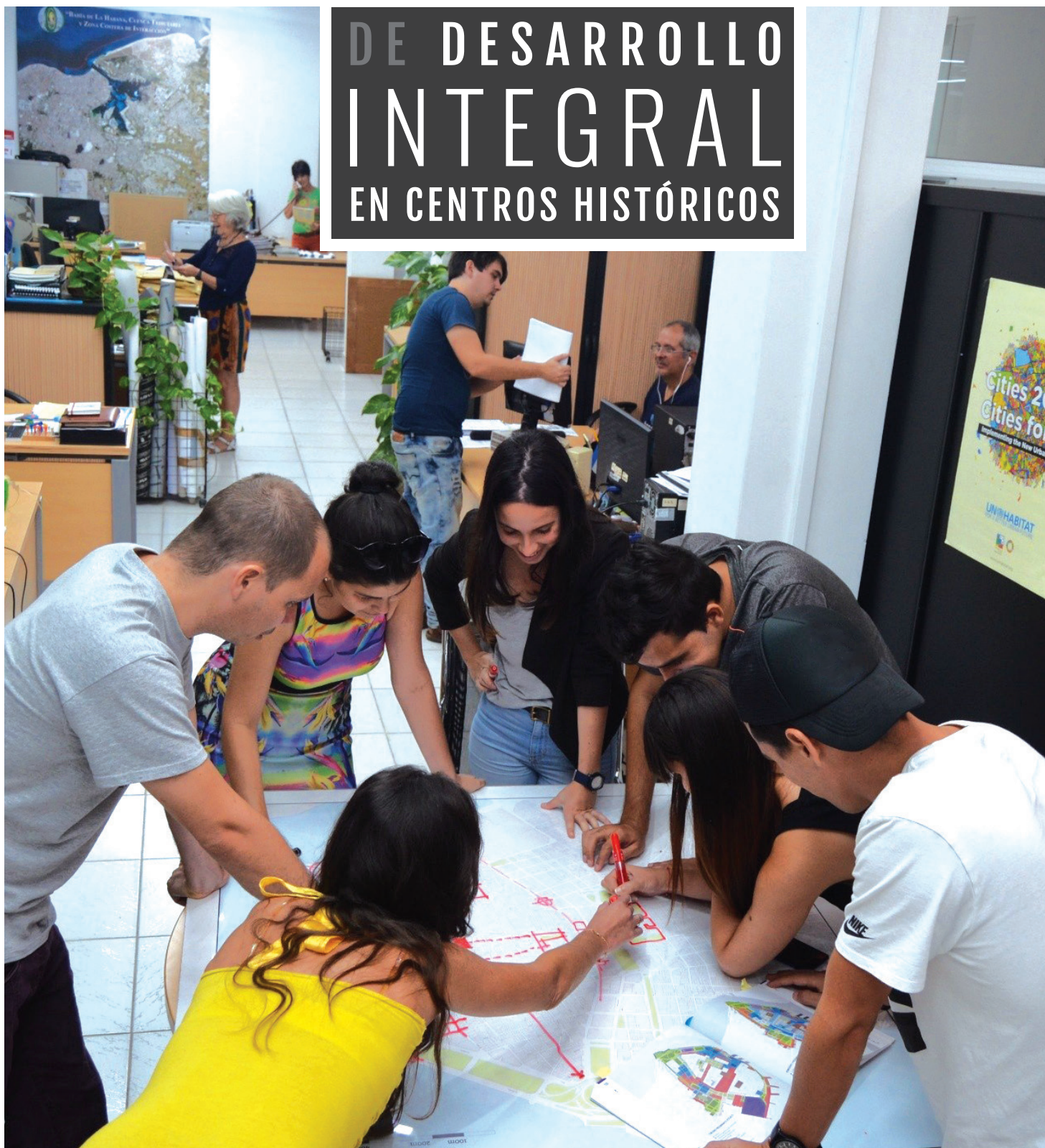


Guía para la elaboración DE PLANES

DE DESARROLLO INTEGRAL EN CENTROS HISTÓRICOS



No. 1

CUADERNOS TÉCNICOS

JUN/2019

Plan Maestro-Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana



Índice

3 | Conceptualización

5 | El Plan Especial de Desarrollo Integral. Contenidos

5 | Prólogo

6 | Introducción

6 | Capítulo I: Presentación del territorio

7 | Capítulo II: Gestión del desarrollo integral

10 | Capítulo III: Ordenamiento Territorial y Urbano

16 | Capítulo IV: Estrategia de acción a cinco años

18 | ¿Por qué es un Plan Especial de Desarrollo Integral?

19 | Lecciones aprendidas

Autora: Patricia Rodríguez Alomá

Edición: María Victoria Pardo

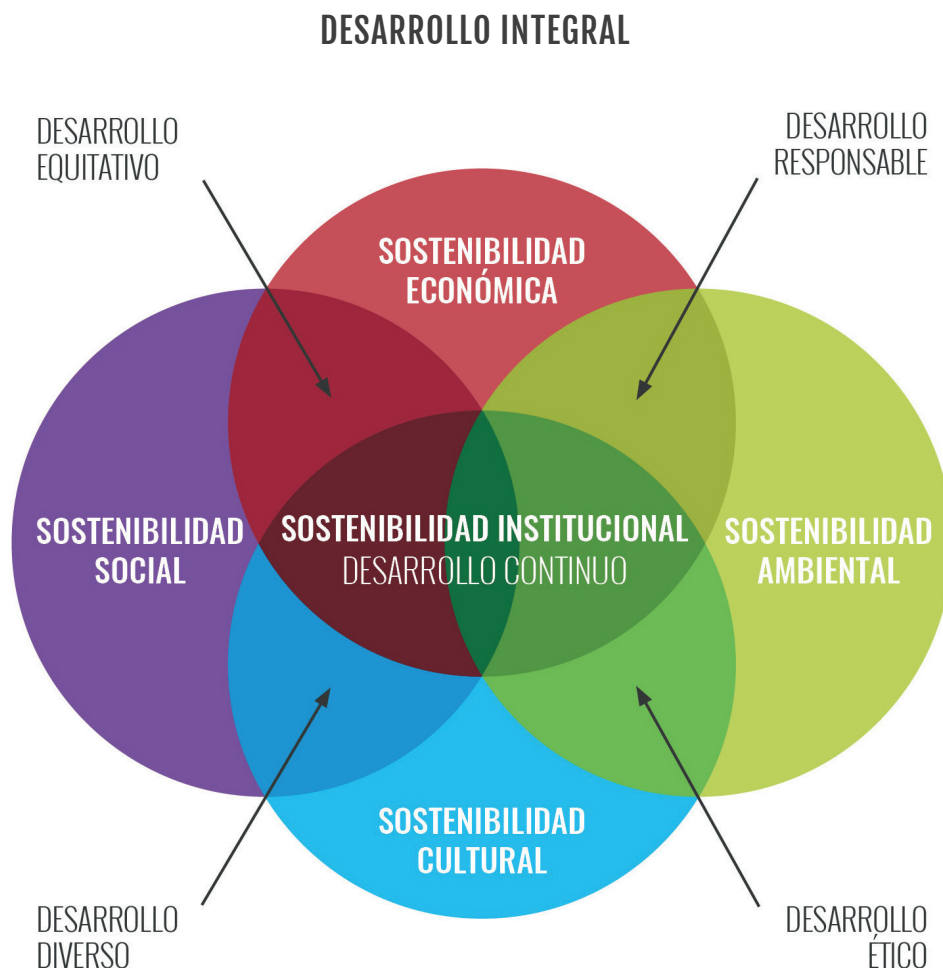
Diseño: Glendys Cruz Wong

Foto de portada: Patricia Rodríguez Alomá

Fotos: Patricia Rodríguez Alomá, Nestor Martí y Fondo fotográfico del Plan Maestro



Conceptualización



La doctrina del Plan Especial de Desarrollo Integral se afilia al criterio de garantizar uno holístico, próspero y sostenible, considerando la cultura como el eje vertebrador del desarrollo y al ser humano como sujeto fundamental de la obra rehabilitadora. Es por ello que parte de la base de definir cinco dimensiones estratégicas: la sostenibilidad institucional, cultural, ambiental, económica y social. La sostenibilidad institucional debe estar enfocada a garantizar la continuidad del desarrollo, condición *sine qua non*, considerando que todo proceso urbano y por lo tanto socioeconómico y sociocultural, requiere del tiempo suficiente para asentar políticas y estrategias de corto, mediano y largo plazo; el desarrollo diverso, basado fundamentalmente

en criterios de autenticidad e identidad, se legitima al articular los criterios de sostenibilidad cultural con los referidos a la sostenibilidad social; la armonización de los presupuestos de la sostenibilidad económica con los de la ambiental, indica un desarrollo responsable, mientras que, si se tienen en cuenta los principios de la sostenibilidad social en relación con los de la sostenibilidad económica, se asegurará un proceso de desarrollo equitativo; por último, las relaciones armónicas que se establezcan entre los fundamentos de la sostenibilidad ambiental y los de la sostenibilidad cultural, garantizarán un desarrollo ético. Para que el desarrollo sea efectivamente integral, próspero y sostenible debe ser continuo, diverso, responsable, equitativo y ético.



El Plan Especial de Desarrollo Integral. Contenidos

El Plan Especial de Desarrollo Integral (PEDI) es un instrumento de planificación de nuevo tipo que recoge en un solo documento el conjunto de herramientas fundamentales necesarias para pautar el desarrollo integral del centro histórico y su ordenamiento territorial y urbano. Parte de la base que la doctrina de la planificación urbana ha transitado en las últimas décadas desde el Ordenamiento Urbano tradicional, pasando por el Planeamiento Estratégico y la Gestión Urbana, más recientemente, hasta proponerse la Gestión del Desarrollo Integral, que garantiza los necesarios análisis transdisciplinarios que el territorio demanda.

EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO SOBRE PLANIFICACIÓN URBANA



El instrumento propuesto toma de cada una de las experiencias de planificación anteriores lo más útil, claro y pertinente, tal como se observará en la redacción de esta guía.

La problemática del centro histórico, sin dudas el lugar más complejo de la ciudad, caracterizado por la dualidad riqueza-pobreza, requiere un enfoque especial para abordar la solución de conflictos socioeconómicos muy graves, así como la explotación eficiente de los potenciales que tiene, en función de un desarrollo local dinámico.

El documento del Plan Especial de Desarrollo Integral tendrá la siguiente estructura:

- Prólogo
- Introducción
- Capítulo I: Presentación de Territorio.
- Capítulo II: Gestión del Desarrollo Integral.
- Capítulo III: Ordenamiento Territorial y Urbano.
- Capítulo IV: Estrategia de Acción Territorial.

Su redacción debe ser clara, comprensible, sintética. Es por eso que esta guía propone acotar siempre el número de aspectos a analizar o definir a un total de cinco, entendido que sería una cantidad en la cual se pueden determinar suficientes ítems, o al menos, los más estratégicos e importantes. En la medida en que estos aspectos vayan siendo resueltos, se irán incorporando otros nuevos, manteniendo la misma cantidad siempre; esta manera de abordar las problemáticas hace más objetivo el plan a la vez que permite darle un carácter continuo.

Habrà un primer momento en el que se redactará el Avance del PEDI, que no es otra cosa que el propio instrumento, pero aun sin aprobar por el gobierno, y que será usado para el proceso de consulta pública y como plataforma orientativa del desarrollo, mientras dure el proceso participativo. Es pertinente aclarar que este primer documento es redactado fundamentalmente por un equipo técnico interdisciplinario; no obstante, en la medida en que este Avance sea construido de manera participativa, facilitará el proceso de consulta posterior, pues ya se habrán ido recogiendo e incorporando intereses y propuestas derivadas de esa construcción en común. Hay que tener en cuenta que para este primer momento, la participación no será excesivamente amplia, pues para que un proceso de construcción colectiva sea eficaz, se requiere de tiempo y de una suficiente capacitación e información de aquellos actores que participarán, de manera tal que sus aportes sean concretos, objetivos y sobre todo, útiles. Este primer documento contribuye a un conocimiento ordenado de la realidad desde múltiples dimensiones y las propuestas para abordarla.

El PEDI Avance, que es un documento que se publica, para facilitar el proceso de concertación más amplio, también sirve de guía para el trabajo en tanto se concluye el proceso participativo con la ciudadanía y con las instituciones, que suele requerir de un tiempo relativamente prolongado para que sea un ejercicio veraz y no un acto de demagogia.

Prólogo

El Prólogo del Avance explicará los objetivos del instrumento así como el calendario de la Consulta Pública y los medios y canales mediante los cuales se facilitará que lleguen a la oficina responsable de su redacción las diversas opiniones; se deberá aclarar que el Avance no es el PEDI en sí mismo, pues realmente se trata de un documento redactado fundamentalmente por técnicos y que será completado, enriquecido y perfeccionado con los comentarios y aportes que hagan tanto la ciudadanía como las instituciones y otros actores con intereses en el territorio.

El Prólogo del PEDI propiamente dicho, que será ya el instrumento definitivamente aprobado, una vez concluido el proceso de consulta y consenso, contendrá, además de la explicación de los objetivos del mismo, un resumen valorativo de la Consulta Pública y se ofrecerán datos de interés que validen y acrediten el carácter participativo del instrumento.

También incluirá el documento mediante el cual el PEDI adquiere fuerza legal y por lo tanto carácter vinculante y un posicionamiento de la autoridad pública que impulsa la redacción del Plan Especial de Desarrollo Integral, quedando de esta manera refrendado su compromiso.

Introducción

Explicar de manera sintetizada el fundamento conceptual del documento, la filiación a presupuestos basados en la responsabilidad del sector público para con la salvaguarda del patrimonio cultural y su compromiso para con los ciudadanos, en el ejercicio de su mandato. Así mismo, se definirán los sectores económicos estratégicos a desarrollar para garantizar la materialización del Plan.

Ha de aclararse también el carácter de “carta de navegación” que adquiere el Plan, que estará sujeto a ciertas dosis de incertidumbre, por lo cual será preciso actualizarlo en la medida en que se presenten coyunturas determinantes que requieran de un análisis para reformular las prioridades y aprovechar las ventajosas.

Es importante también esclarecer el doble carácter del Plan, en su dimensión de “Plan proceso” y “Plan instrumento”, en el sentido de garantizar una permanente retroalimentación derivada de la dinámica de implementación de lo establecido en el PEDI. La importancia de la participación permanente de la entidad responsable de la redacción y ejecución del PEDI en su gestión e implementación del mismo y en el monitoreo de lo allí determinado, lo hará más realista, a la vez que permitirá ir perfeccionando los instrumentos específicos derivados del mismo.

Capítulo I: Presentación del territorio

SÍNTESIS HISTÓRICA

Plasmar en un breve recuento el devenir histórico de la ciudad, fundación, desarrollo, declaratorias, intervenciones y planes anteriores. Se debe acompañar de imágenes históricas y planos que ilustren el crecimiento y desarrollo urbano; se recomienda también el uso de “líneas de tiempo”.

EL CENTRO HISTÓRICO EN DATOS

Presentar un resumen, fundamentalmente gráfico, de las características más relevantes del lugar; generalmente en la redacción de los instrumentos de planificación se ha dedicado demasiado tiempo y espacio al diagnóstico, a pesar de que generalmente los centros históricos son territorios que se han privilegiado con gran cantidad de estudios de diverso origen: académicos, de corte patrimonial, etc. En este acápite se debe presentar una compilación de tablas, gráficos, fotos y planos, informaciones esenciales enfocadas en los mismos aspectos que serán tratados en los capítulos II y III, que permitan comprender los principales potenciales y las problemáticas del territorio.

ANÁLISIS ESTRATÉGICO

Desarrollar un diagnóstico DAFO

- Diagnóstico DAFO del territorio, basado en un análisis que no debe exceder la identificación de cinco componentes por cada uno de los conceptos mane-

jados por el enfoque estratégico –fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas– más significativas que caracterizan al territorio.

- Diagnóstico DAFO de la institución responsable por la gestión e implementación del PEDI, si existiera; si no, presentar una fundamentación sintética de la necesidad de la creación de una o de la delegación de competencias hacia una que exista y cuyo perfil se acerque a las responsabilidades que habrá de asumir.

Misión del PEDI, Políticas, Escenarios y Premisas del Desarrollo Integral y del Ordenamiento Territorial y Urbano

Enunciar y fundamentar la Misión del PEDI y las Políticas establecidas para el desarrollo integral del territorio; las Políticas son principios irrenunciables que pautarán toda acción que se realice en el territorio y se constituyen en fundamento y razón del Plan. Es imprescindible que sean consensuadas con la mayor cantidad de actores posible, pues devendrán derrotero fundamental del trabajo futuro.

También hay que formular las Premisas del Desarrollo Integral y las del Ordenamiento Territorial y Urbano, las que a su vez, al igual que las Políticas, se han de articular al Plan de Desarrollo de la Nación, para garantizar la debida correspondencia de la escala nacional con la local.

A cada una de las Premisas se les asociarán **Objetivos Generales** y a su vez, a estos, **Objetivos Específicos**.

La formulación de escenarios es de mucha utilidad en el PEDI Avance, para ilustrar a los diversos actores. Se han de preparar dos escenarios, uno que describa la situación deseada, la idea de centro histórico a la que se aspira y otro que prevea el futuro atendiendo al desarrollo de las tendencias actuales (las puede haber positivas y negativas) y las problemáticas que acontecerían de no aplicarse la nueva conceptualización del Plan que se propone. Los escenarios ayudan a visualizar las hipótesis. Los escenarios deben ser objetivos, claros, sintéticos y sobre todo realistas.

Estos enfoques, derivados de la planificación estratégica, son de suma importancia pues esclarecen los basamentos irrenunciables y las situaciones problemáticas esencia-

les de las cuales se pueden sacar ventajas o que constituyen circunstancias previsibles a tener en cuenta.

Capítulo II: Gestión del desarrollo integral

Este acápite describe y analiza el **escenario de actuación en el marco institucional- ciudadano**. En él se define con mayor precisión la **Filiación Conceptual** del plan y se responderá a las preguntas de **¿qué hacer?** en el ámbito institucional, **¿cómo conseguirlo** y **con qué instrumentos?** y **¿quién o quiénes son los responsables?**

GESTIÓN DEL DESARROLLO

Escenario de actuación
(marco institucional/ciudadano)

Filiación Conceptual
(equidad social)

¿Qué hacer?
(determinaciones
del plan)

**¿Cómo conseguirlo
y con qué?**
(instrumentos,
herramientas)

**¿Quién es
el responsable?**
(actores
implicados en la
gestión del plan)

1. Sostenibilidad Institucional
2. Sostenibilidad Cultural
3. Sostenibilidad Medioambiental
4. Sostenibilidad Económica
5. Sostenibilidad Social



Se desarrollará a partir de la aplicación de las nociones más contemporáneas de la gestión del desarrollo, donde cada una de las dimensiones urbanas estratégicas– sostenibilidad institucional (gobernabilidad), sostenibilidad cultural, sostenibilidad medioambiental, sostenibilidad económica y sostenibilidad social– están a su vez abiertas en los cinco indicadores esenciales que garantizan integralidad al proceso y los necesarios análisis transdisciplinares que requieren estos territorios para un funcionamiento eficiente y justo.

Los indicadores por cada una de las dimensiones urbanas estratégicas son:

Indicadores de Gobernabilidad

1. Legitimación de la voluntad política.
2. Reconocimiento de la entidad líder del proceso.
3. Fomento de la descentralización articulada y concertación.
4. Generación de externalidades positivas (acciones sobre el espacio público).
5. Planificación del desarrollo integral.

Sostenibilidad cultural

1. Consumo universal de bienes y servicios culturales.
2. Conexión de la cultura con los objetivos de desarrollo sostenible.
3. Conservación/construcción de identidad local.
4. Conservación/desarrollo del tejido urbano, arquitectónico y arqueológico.
5. Desarrollo de economías creativas e industrias culturales eslabonadas.

Sostenibilidad medioambiental

1. Promoción de políticas ambientales de cercanía.
2. Desarrollo de una cultura ambientalista (tecnologías y conceptos, tradicionales y nuevos).
3. Reducción de la vulnerabilidad territorial y fomento de la resiliencia.
4. Monitoreo de la integralidad del desarrollo (urbanismo ecosistémico).
5. Aplicación de estudios de impacto y costo/beneficio.

Sostenibilidad económica

1. Desarrollo de economías sociales y solidarias.
2. Aplicación de instrumentos fiscales y financieros especiales.
3. Adecuada articulación público – privada, pautada por el primero.
4. Explotación eficiente del suelo urbano.
5. Gestión de la cooperación internacional en función del desarrollo integral.

Sostenibilidad social

1. Equidad e inclusión social (atención a grupos vulnerables, género, prosperidad individual y colectiva).
2. Garantía de participación y corresponsabilidad ciudadana.
3. Generación de empleo para la población local.
4. Promoción de la producción social de viviendas.
5. Garantía de acceso universal a servicios públicos y equipamientos básicos.

Estos veinticinco indicadores se articularán con los **Objetivos Generales** (relacionados con el cumplimiento de las Premisas del Desarrollo Integral) y con los **Objetivos Específicos**, (relacionados con el cumplimiento de los Objetivos Generales); así mismo, deben redactarse las **Determinaciones del Plan** para la consecución de estos OG y OE, y se identificarán los **Actores** principales que intervendrán en el proceso de materialización de dichas Determinaciones.

25 Indicadores del Desarrollo Integral



Premisas del Desarrollo Integral

Objetivos generales

(definición de OG por premisas, atendiendo a los indicadores)

Objetivos específicos

(definición de OE, que respondan a los OG definidos y al cumplimiento de los indicadores)

Determinaciones del Plan

(acciones a desarrollar para la consecución de los OG y los OE; estas acciones generarán instrumentos de gestión: leyes, espacios de concertación, planes, programas, proyectos, inventarios, investigaciones...)

Actores

(políticos, administradores, técnicos, ciudadanos, sector)

OBJETIVO GENERAL

Se debe exponer el principal objetivo a conseguir en relación con cada una de las Premisas del Desarrollo Integral; se recomienda la identificación de un solo objetivo; el más estratégico, que puede ser abarcador, pero a la vez sintético. Responde a la pregunta de **¿Qué hacer?**, en el ámbito institucional - ciudadano.

OBJETIVO ESPECÍFICO

Se trata de determinar objetivos más específicos que amplíen el OG; se recomienda establecer dos OE por cada OG.

DETERMINACIONES DEL PLAN

Son las acciones que se llevarán a cabo para la materialización de los OE; las Determinaciones generan Instrumentos de gestión, que se entienden como todo mecanismo, herramienta, legislación, proceso, investigación, espacio de concertación, etc. que facilite la consecución del OE propuesto. Deben ser identificados todos los instrumentos requeridos, que podrán implementarse en paralelo o sucesivamente, según sea el caso. Responde a la pregunta de **¿Con qué instrumento se hace?**

ACTORES

Se determinarán los “actores clave” que tienen o deben tener capacidad de decisión para alcanzar el objetivo planteado, así como los que tienen intereses en relación con él, o participan en su consecución. El análisis de actores se realizará atendiendo a los ámbitos políticos, de gobierno, ciudadano, técnico, potenciales inversionistas, sector privado, sociedad civil, ciudadanos, etc. Se trabajará con un mapeo de actores, que permita esclarecer los roles de cada uno, así como las relaciones existentes entre ellos, sean vinculantes o no, de subordinación o no. Responde a la pregunta de **¿Quién es el responsable de hacerlo y quiénes son los que participan?**



Capítulo II: Ordenamiento Territorial y Urbano

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y URBANO

Escenario de actuación
(marco físico)

Elementos estructurales y
funcionamiento

¿Qué hacer?
(determinaciones
del plan)

¿Dónde y cómo
hacerlo?
(instrumentos de
planificación de
diversa escala y
sectoriales)

¿Quién es
responsable de
hacerlo?
(actores
implicados en la
gestión del plan)



1. Estructura Urbana y Arquitectónica
(Centralidad y Zonas residenciales /
Estrategia de intervención)

2. Planeamiento Urbano
Actividades económicas / Actividad
residencial / Actividades de proximidad
/ Funcionalidades y flujos (Espacio
público; Movilidad y transporte; Redes de
infraestructura; Medioambiente)

Este capítulo describe y analiza el **escenario de actuación en el marco físico**. En él se definen los elementos estructurantes del territorio y la propuesta de su funcionamiento; también se define la estructura de prioridades para la acción; se responderá a las preguntas de ¿qué hacer? en el ámbito físico, ¿dónde y cómo hacerlo y con qué prioridad?

El Ordenamiento Territorial y Urbano está definido en dos partes: La **Estructura Urbana y Arquitectónica** y el **Planeamiento Urbano**; en la primera parte se definen la **Complejidad urbana**, el **sistema de centralidades**, los **sectores de predominio residencial** y el **conjunto de edificaciones de alto valor patrimonial**. También se determinan las **Zonas de Regulación de la Intensidad Urbana (ZRIU)**, que tributa directamente a las **Regulaciones Urbanísticas**. Otro resultado emanado de este análisis es la **Estrategia de Intervención** por prioridades, que responde a la Estructura Urbana y Arquitectónica.

Por otra parte, el **Planeamiento Urbano** se pronuncia sobre las **Actividades Económicas**, la **Actividad Residencial**, las **Actividades de Proximidad**, y las **Funcionalidades y Flujos** (Espacio Público, Movilidad y Transporte, Redes de Infraestructura y Medioambiente).

El siguiente gráfico ilustra los componentes de Estructura Urbana y Arquitectónica:

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y URBANO

1. Estructura Urbana y Arquitectónica

Complejidad urbana

Sistema de Centralidad Principal (SCP)

Sistema de Centralidad Secundaria (SCS)

Sectores de Predominio Residencial (SPR)

Conjunto de Edificaciones de Alto Valor Patrimonial (EVP)

Zonas de Regulación de la
Intensidad Urbana (ZRIU)

Regulaciones Urbanísticas

Determinaciones generales de
acciones físicas y funcionales

Estrategia de Intervención



ESTRUCTURA URBANA Y ARQUITECTÓNICA

El principal objetivo de este análisis es generar un sistema urbano estructurante que defina un orden jerárquico al territorio, basado en la identificación de un sistema de centralidades de diversa categoría, la interconexión entre ellas, las zonas eminentemente residenciales y un grupo de edificaciones valiosas aisladas en la trama urbana, que deben ser reconocidas como conjunto, para un tratamiento diferenciado. Este orden pautará la estrategia de intervención, indicando donde y con qué prioridad territorial deben programarse las inversiones. Se abordará este punto teniendo en cuenta siete aspectos fundamentales:

1. COMPLEJIDAD URBANA

Se trata de establecer la jerarquía del centro histórico en relación con la ciudad, es decir, el comportamiento del territorio con respecto a otras zonas centrales de la ciudad; si mantiene o se redujo su tradicional condición de centro y sus principales accesos y conexiones con otras zonas urbanas existentes, en fase de acción o potenciales de desarrollo.

2. SISTEMA DE CENTRALIDAD PRINCIPAL

Se definirá el conjunto de espacios públicos que resultaron de mayor categoría a lo largo de la historia, mantengan o no esa condición, y que generalmente estuvieron vinculados a los principales edificios sede de representaciones de los poderes. También se identificarán los ejes que los conectan, hayan tenido o no una importancia especial en el devenir de la zona, así como los bordes del área delimitada. Es posible que la mayoría de estos ejes coincidan aquellos principales en el pasado, sobre los cuales se asentaron importantes usos que les daban carácter de centralidad; pero se pueden establecer nuevos ejes de vínculo, pautados por razones de acercar distancias entre puntos de interés, generar recorridos, etc. Sobre este sistema se localizarán fundamentalmente funciones de nivel metropolitano, es decir, de interés general, no solo a los residentes sino a todos aquellos que usan y visitan el centro histórico.

3. SISTEMA DE CENTRALIDAD SECUNDARIA

Serán reconocidos aquellos espacios públicos más internos en la trama urbana, generalmente asociados a las antiguas parroquias barriales, así como recorridos que los enlacen entre sí y con el Sistema de Centralidad Principal, a través de calles y callejones de especial interés. Esta red servirá de asiento y localización a los servicios de carácter más local, que garantizarán el normal desarrollo de la vida cotidiana de los residentes del centro histórico.

4. SECTORES DE PREDOMINIO RESIDENCIAL

Se determinarán sectores donde el predominio de la vivienda será una característica primordial; en los mismos se estimulará la variedad de tipos de vivienda, que garantice una diversidad social, evitando guetos excluyentes; la necesaria presencia de un importante número de actividades de proximidad o inclusive económicas, se regulará mediante la intensidad de las mismas.

5. CONJUNTO DE EDIFICIOS DE ALTO VALOR PATRIMONIAL

Se identificará un grupo de edificaciones de alto valor patrimonial aisladas, para darles un tratamiento como conjunto; esta visión resulta muy estratégica, pues permitirá dar atención a estos inmuebles que quedan fuera de los circuitos de mayor interés, pudiéndose destinar a funciones públicas o de interés social.

La Estructura Urbana, basada en el análisis del comportamiento funcional tradicional y en los nuevos enfoques para una explotación culta del territorio, así como en la relación existente entre el centro histórico y otras zonas de la ciudad, será la plataforma sobre la que se montarán las vocaciones de uso del territorio, basadas fundamentalmente en la recuperación de los tradicionales, la eliminación de los incompatibles, así como la incorporación de nuevos usos que impulsen la economía local y otros que garanticen una habitabilidad plena y contemporánea. Resulta muy importante la clasificación de estas zonas, para el establecimiento de recorridos diferenciados de carácter metropolitano, dando garantía de una vida más serena y calmada en los sectores de predominio residencial.

6. ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN

Lo determinando en la Estructura Urbana y Arquitectónica servirá también de pauta para la definición de la **Estrategia de Intervención**, que será el punto de partida para los Lineamientos del Plan de Inversiones, pautando prioridades y derroteros específicos para los mismos.

7. ZONA DE REGULACIÓN DE LA INTENSIDAD URBANA (ZRIU)

Otro resultado derivado del análisis en este acápite, y al cual se suma una visión de la morfología urbana, entendida como preexistencia valiosa, será la determinación de las **Zonas de Regulación de la Intensidad Urbana**, insumo fundamental para las Regulaciones Urbanísticas.

PLANEAMIENTO URBANO

El objetivo principal de este acápite es sentar las determinaciones relacionadas con la garantía de adecuados

equilibrios demográficos, espaciales y funcionales en relación con las actividades económicas, de cercanía y residenciales, todo ello en armonía con el medioambiente.

Resulta oportuno esclarecer que cada uno de los criterios que sean planteados en este acápite tendrá una expresión o materialización en el ámbito físico y que es posible que se requiera, en determinados temas, de acciones complementarias en el ámbito de la gestión institucional - ciudadana, para cumplimentar a cabalidad un objetivo. Por tal motivo resulta muy importante usar, para la formulación de **Objetivos Generales** y **Objetivos Específicos**, no solo las premisas del Ordenamiento Territorial y Urbano, sino también tener en cuenta las Premisas del Desarrollo Integral. Por otra parte, se puede considerar la pertinencia de abrir en subtemas los temas específicos de los diferentes grupos en que se desglosan los contenidos del Planeamiento Urbano.

El siguiente gráfico ilustra los componentes del Ordenamiento Territorial y Urbano:

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y URBANO

2. Planeamiento Urbano

Estructura funcional territorial de partida y propuesta

Objetivos generales
(definición de OG en atención a las premisas)

Objetivos específicos
(responden a los OG y al cumplimiento de los indicadores)

Determinaciones del Plan
(acciones sobre el medio físico y sobre la estructura de funciones; planes parciales y estudios de detalles; planes sectoriales; etc)

Principales actores
(identificación de los principales actores para la Gestión del Plan)

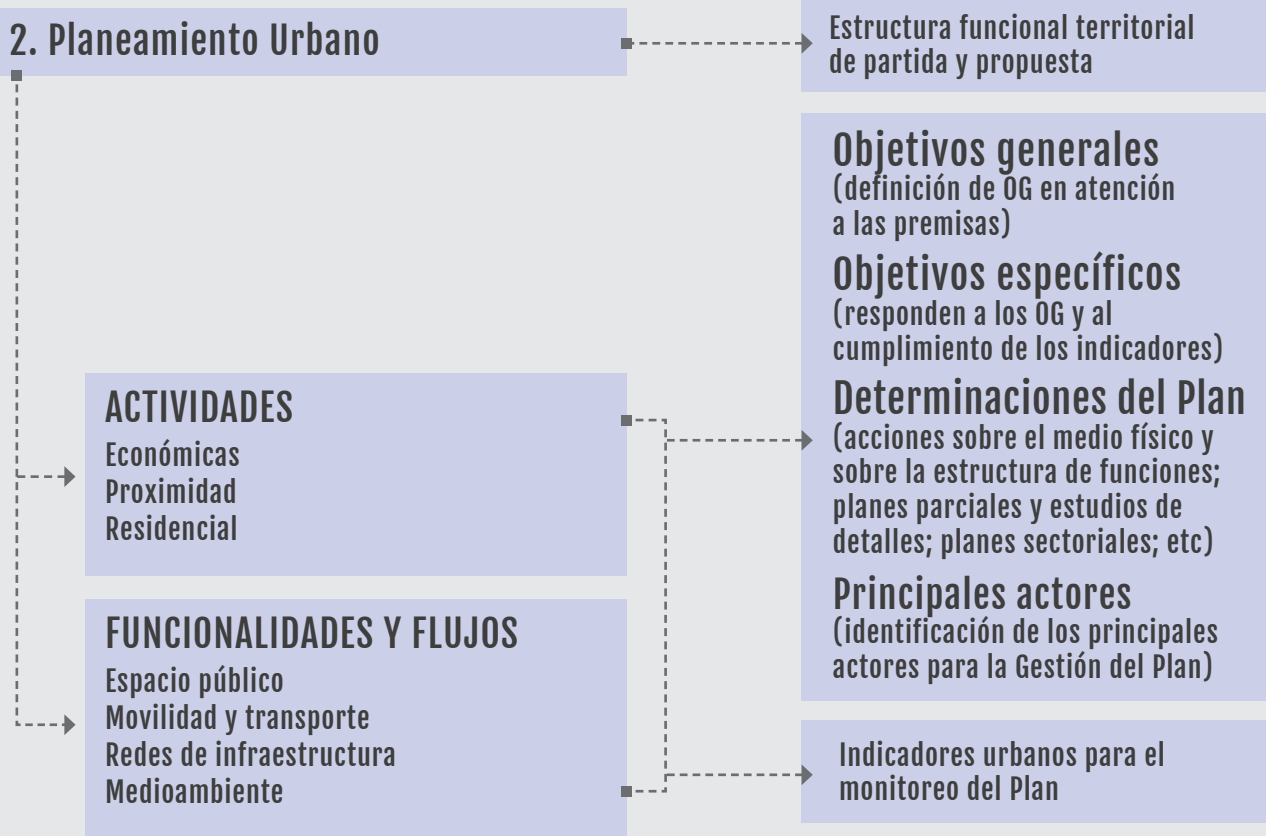
Indicadores urbanos para el monitoreo del Plan

ACTIVIDADES

Económicas
Proximidad
Residencial

FUNCIONALIDADES Y FLUJOS

Espacio público
Movilidad y transporte
Redes de infraestructura
Medioambiente



Las **Determinaciones del Plan** se refieren a las acciones sobre el medio físico y sobre la estructura de funciones; planes parciales, estudios de detalle, planes sectoriales, etc., que requieran hacerse para ir implementado el Plan y bajar la escala; por último, se identificarán los **Principales Actores** que intervendrán en la gestión del Plan, para poder dar continuidad a la implementación del mismo.

ACTIVIDADES

Por cada actividad serán establecidos **Objetivos Generales y Objetivos Específicos**, así como determinaciones para un adecuado funcionamiento del territorio, tanto para garantizar una heterogeneidad de usos - una de las principales características a recuperar o conservar en el centro histórico - como en lo referido a la necesaria dotación de una apropiada infraestructura de servicios y a la calidad del medioambiente. Hay que recordar que estas zonas fueron la ciudad en su totalidad por siglos, por lo cual todos los usos estuvieron manifestados, todas las clases sociales convivieron, estuvieron asentadas las principales funciones relacionadas con los poderes y se desarrollaron las principales actividades económicas que garantizaron el desarrollo.

Por ser la actividad residencial la más extendida (generalmente constituye alrededor del 80% del total de actividades), la misma debe reflejarse en acápite aparte.

Considerar actividades económicas

- Cultura
- Comercio
- Gastronomía
- Alojamiento
- Administración
- Deporte y Cultura Física
- Almacenamiento
- Producción, industrias y talleres

Considerar actividades de proximidad

- Educación Pública
- Salud Pública
- Cultura comunitaria
- Comercio y Gastronomía comunitarios

- Ocio, cultura física y deportes comunitarios
- Otros servicios generales
- Religión

Considerar para la actividad residencial

- Densidad habitacional
- Programas residenciales
- Habitabilidad, confort y seguridad
- Explotación eficiente del suelo

FUNCIONALIDADES Y FLUJOS

Se refiere a todo lo que transcurre en o bajo el espacio público; están comprendidos los temas del propio espacio público, además de movilidad y transporte, redes de infraestructura y medioambiente.

Espacio público

El Espacio Público requiere de un tratamiento especializado, pues incide directamente sobre la percepción del lugar y por ende en la generación de externalidades positivas que dinamicen las inversiones. Para el pronunciamiento de **Objetivos Específicos** se tendrán en cuenta, al menos:

- Accesibilidad universal y seguridad
- Calidad y funcionalidad
- Intensidad de uso
- Apropiación ciudadana

Movilidad y transporte

Resulta un tema estratégico, en tanto garantiza el uso intensivo de los lugares y el desplazamiento seguro hacia y entre ellos, de manera eficiente y con un racional ahorro de tiempo y recursos; se debe tener en cuenta que la movilidad comienza por el peatón y que debe priorizarse el transporte masivo de pasajeros.

Para el establecimiento de los **Objetivos Específicos**, se tendrá en cuenta la siguiente pirámide:



Además, se pronunciarán, al menos, sobre los siguientes aspectos:

- Diversificación e integración.
- Seguridad, convivencia y eficiencia.
- Abastecimientos.
- Estacionamientos.

Redes de infraestructura

Cada Red de infraestructura tendrá **Objetivos Específicos** propios. Es un tema sumamente complejo, no solo su planificación, sino y sobre todo la previsión de la necesaria articulación de las acciones previstas en los planes sectoriales.

- Red de electricidad
- Redes hídricas (acueducto, alcantarillado, drenaje pluvial)
- Telefonía
- Radio y TV
- Red de internet
- Gas
- Otras redes de interés (sistemas inteligentes, sistemas contra incendios e intrusos, protección contra descargas eléctricas)

Medioambiente

Entendido que muchos de los aspectos relacionados con el medioambiente se han ido tratando en otros acápite del Plan, dado su propio carácter de gran transversalidad y por ser más propicia su ubicación

allí, en este momento cabe destacar que los contenidos estarán relacionados específicamente con:

- Integración a otros planes y esquemas de mayor ámbito territorial.
- Responsabilidad ambiental y uso racional de recursos.
- Salubridad y manejo de Residuos Sólidos Urbanos.
- Resiliencia urbana.

ESTRUCTURA FUNCIONAL TERRITORIAL DE PARTIDA Y PROPUESTA

Del Planeamiento Urbano deriva también la Estructuración Funcional del territorio, atendiendo no solo a la lógica distribución de actividades en el territorio, sino también a la Estructuración Urbana y Arquitectónica, definiéndose las vocaciones de uso preferente por zonas. Se confeccionarán dos planos que mostrarán el predominio funcional por sectores: uno que muestre la propuesta de transformación funcional que plantea el Planeamiento Urbano y otro que ilustre la situación de partida (aunque puede entenderse que esta información formaría parte del diagnóstico, resulta de utilidad, para una mejor comprensión de las transformaciones, ubicarlo junto al de propuesta). Se trata de una información gráfica que resume de manera clara la situación funcional del centro histórico y las diferencias fundamentales con respecto a la propuesta, para la mejor comprensión de la modificación del uso del suelo que plantea el Plan, en función del desarrollo integral.

Ha de tenerse en cuenta además que la función residencial, como parte de la filosofía de recuperar un centro histórico vivo, estará presente en mayor o menor medida en todo el territorio; así mismo, que aunque exista una función predominante que caracteriza al sector, estarán presentes en él las demás funciones, en proporciones que garanticen la heterogeneidad de usos, otro aspecto fundamental establecido en los preceptos conceptuales del Plan.

Otra salida fundamental de esta etapa es el establecimiento del panel de Indicadores urbanos requeridos para la satisfacción de las demandas y el monitoreo del plan. Se recomienda el conjunto de indicadores del urbanismo ecosistémico, con sus lógicas adaptaciones a los diversos escenarios.

INSTRUMENTOS URBANOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y MONITOREO DEL PEDI

Algunas consideraciones sobre los Indicadores Urbanos

Para la construcción de indicadores urbanos se recomienda estudiar los propuestos por la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona, conocidos como Indicadores del Urbanismo Ecosistémico. Este panel de indicadores resulta de suma utilidad para detectar déficits y potencialidades en los tejidos urbanos y lograr una mejor sostenibilidad integral; los mismos se proponen:

- Buscar el equilibrio entre usos; entre el espacio construido y el espacio público; entre los usos residenciales y los usos productivos y turísticos.
- Fomentar patrones de proximidad vivienda-trabajo, vivienda-ocio o vivienda-servicios.
- Mejorar la habitabilidad en el espacio público. Crear espacios confortables (en términos de calidad del aire, de confort acústico y de confort térmico), accesibles (para todas las personas con movilidad reducida y que van a pie), seguros y atractivos.
- Favorecer los modos de transporte alternativo al vehículo privado (transporte público, bicicleta y a pie)
- Fomentar patrones de desplazamiento más sostenibles, de menor consumo energético, más seguros y adecuados para el calmado del tráfico.
- Liberar espacio público del automóvil motorizado, para convertirlo en espacio público de uso múltiple para todos los ciudadanos.
- Fomentar la biodiversidad urbana y establecer una matriz verde que conecte el verde periurbano con las masas vegetadas internas, a través de corredores verdes urbanos.

Algunas consideraciones sobre las Regulaciones Urbanísticas

Si bien las RRUU se han considerado tradicionalmente como un instrumento derivado del Planeamiento Urbano, se precisa modificar esta visión; siempre existieron Ordenanzas Urbanas y Regulaciones, por lo que sería más apropiado incorporar el criterio de que lo que realmente deriva del Plan es el proceso de la actualización de las RRUU, para perfeccionar cada vez más las acciones de revitalización del territorio; además habría que incorporar el criterio de que no solo el Plan interviene en la actualización de las RRUU, sino que también la propia dinámica territorial puede incorporar actualizaciones pertinentes.

Mientras más profundo sea el conocimiento del territorio, mientras más detalles se conozcan, más realistas y objetivas serán las RRUU y se facilitará mejor la salvaguarda de los valores esenciales. En sentido general, las RRUU deben tener un carácter orientativo más que prohibitivo, bajo el concepto de que casi todo es posible, siempre y cuando se haga de determinada manera; cómo hacer la intervención, con que tecnologías y materiales, son elementos que hay que regular. La acción de prohibir solamente no resuelve el problema de salvaguardar los valores; más bien lo complica, porque la adaptación a las condiciones de la vida contemporánea o a determinadas necesida-

des especiales o nuevos usos, provocan acciones fuera de normativa que pueden destruir el patrimonio cultural. Pero también suele ocurrir que acciones de este tipo se realizan con sensibilidad hacia las estructuras preexistentes, aportándose soluciones que pueden servir de buenos ejemplos en los procesos de actualización.

Para la actualización de las RRUU, se recomienda la aplicación de un instrumento novedoso, el “Código inteligente”¹, que plantea de una manera mucho más clara y asequible la consulta de la normativa urbana. También será necesario tener en cuenta estudios de las tipologías de la arquitectura del lugar y de una apreciación valorativa de los inmuebles, que permita clasificarlos en atención a su comportamiento funcional y a sus valores patrimoniales. Esta categorización permitirá conocer y determinar los usos más pertinentes de acuerdo a la tipología, atendiendo a un espectro de posibilidades que definan los usos preferentes, permisibles, restringidos y prohibidos para cada una de ellas, así como las acciones constructivas en dependencia del valor cultural del inmueble.

¹Teoría elaborada por el Nuevo Urbanismo.

Capítulo IV: Estrategia de acción a cinco años

El ámbito de este capítulo es un escenario que abarca tanto el marco físico como el social. En él se definen aquellos proyectos y programas estratégicos que se materializarán de manera inmediata; se responderá a las preguntas de **¿Qué hacer en el corto plazo?** **¿Dónde y cómo hacerlos y con qué recursos?** y **¿Quiénes son los responsables y para quién están dirigidas?**

ACCIONES INMEDIATAS

Escenario de actuación
(marco físico y social)

Materialización inmediata de propuestas estratégicas

¿Qué hacer en el corto plazo?

¿Dónde y cómo hacerlo?

¿Quién es el responsable?

¿Con qué recursos?

¿A quién va destinado?

dacción del propio PEDI, lo cual no crea ninguna contradicción pues el centro histórico, como entidad dinámica, requiere permanentemente de acciones de carácter puntual, en muchos casos obvias, estratégicas, de gran repercusión ciudadana. Además, si bien el Planeamiento Urbano definirá oficial y legalmente una estructuración urbana y una prioridad territorial para la acción, una vez concluido el PEDI, ya desde antes es posible tener reconocidos y previstos sectores y edificaciones hacia donde se concentrarán las acciones, pues resulta pertinente recordar que el PEDI no parte de cero, y que el territorio ha estado sujeto a planes anteriores que muy probablemente tengan identificados ya estos lugares estratégicos para la recuperación.

Estas intervenciones deben tener un carácter lo más integral posible, para que produzcan un impacto inmediato y generen sinergias positivas de todo tipo. Deben ser proyectos que se ejecuten dentro del plazo del gobierno que impulsa el PEDI. Se recomienda tener en cuenta a la ciudadanía en la determinación de estos proyectos, pues verá en ellos reflejados sus propios intereses.

Se trata de identificar proyectos, tanto del sector público como del privado, que generen externalidades positivas,

es decir, que atraigan inversiones e intereses a la zona. Serán proyectos tanto urbanos como arquitectónicos estratégicos, a realizarse de manera inmediata. Deben ser tanto de carácter lucrativo (para dinamizar la economía local), como de contenido social (para crear un clima de confianza en el sector público). La definición de estos proyectos de manera organizada, respondiendo al PEDI, constituyen los Lineamientos para el Plan de Inversiones, que es definido a partir de la Estrategia de Intervención así como los indicadores determinados en el Planeamiento Urbano.

ESTRATEGIA DE ACCIÓN TERRITORIAL A CINCO AÑOS

1. Acciones para el desarrollo integral

(RELACIONADAS CON EL CUMPLIMIENTO DE LOS OG Y OE)

Conjunto de instrumentos, investigaciones y proyectos concretos de carácter sociocultural y socioeconómicos estratégicos.

2. Intervenciones constructivas previstas

(ORGANIZADAS SEGÚN LA ESTRUCTURACIÓN DEL TERRITORIO, PARA FACILITAR EL ANÁLISIS DE BALANCE DE INVERSIONES SEGÚN USO)

Conjunto de acciones de rehabilitación urbana y edilicia que responden a las Determinaciones del Plan y que se consideran de carácter estratégico; las mismas generarán Estudios de Detalle Urbano, Proyectos Urbanos, Estudios de Factibilidad, etc, relacionados con la preparación del Plan de Inversiones.

PROYECTOS URBANOS—ARQUITECTÓNICOS DINAMIZADORES

Resulta absolutamente necesario, para la credibilidad del Plan Especial de Desarrollo Integral, que sean identificados proyectos de escala urbana y de arquitectura a realizarse de manera inmediata; inclusive, estos pueden y deben ser identificados antes de la conclusión de la re-

Intervención, que es definido a partir de la Estrategia de Intervención así como los indicadores determinados en el Planeamiento Urbano.

Si bien para estos proyectos se fija un plazo de tiempo determinado (generalmente cinco años), hay que tener en cuenta que el tiempo en que se realicen las acciones



depende más de los recursos² con que se cuente y que se sea capaz de gestionar.

Las acciones se concentrarán, en un inicio, sobre el Sistema de Centralidad Principal, sin descuidar realizar algunas al interior de la trama, relacionadas con los Sectores Residenciales, fundamentalmente ubicadas sobre el Sistema de Centralidad Secundaria, a manera de Focos Dinamizadores y también la recuperación de Edificios de Alto Valor Patrimonial aislados. Debe primar un criterio de concentración de las acciones, tanto del sector público como del privado.

No han de confundirse los Lineamientos del Plan de Inversiones con el Plan de Inversiones propiamente dicho. Los Lineamientos del Plan constituyen una línea de deseo y como tal, mientras transcurre el tiempo pautado, habrá modificaciones y lógicas adaptaciones a escenarios que se produzcan y al aprovechamiento de oportunidades imprevistas.

El Plan de Inversiones es la definición más exacta de las inversiones concretas para garantizar su ejecución. De los Lineamientos del Plan de Inversiones deriva el Plan de Inversiones, y por ende el primero es un instrumento orientativo para preparar el proceso inversionista, es decir, la solicitud de micro localizaciones, la contratación de proyectos, la solicitud de licencias y demás pasos requeridos para la ejecución de las obras.

² No solo recursos económicos, sino también materiales, humanos, tecnológicos, ect.

Para establecer los Lineamientos del Plan de Inversiones se realizarán tres análisis que resultan de una gran utilidad para conciliar las inversiones del sector público con las del sector privado:

- Densidad de uso de acuerdo a su localización; que permite balancear territorialmente los usos, a la vez que garantizar zonas vocacionales.
- Cantidad de inversiones públicas y privadas según uso; para conocer qué usos están predominando, los déficits y superávits funcionales y establecer adecuados balances.
- Inversiones por localización; con el objetivo de conocer los sectores más dinámicos e inducir inversiones hacia zonas menos favorecidas y que sea de interés desarrollar.

Los Lineamientos para el Plan de Inversiones responden a la pregunta de **¿Dónde y con qué prioridad deben ser localizadas las inversiones?**

PROGRAMAS SOCIOCULTURALES Y SOCIOECONÓMICOS

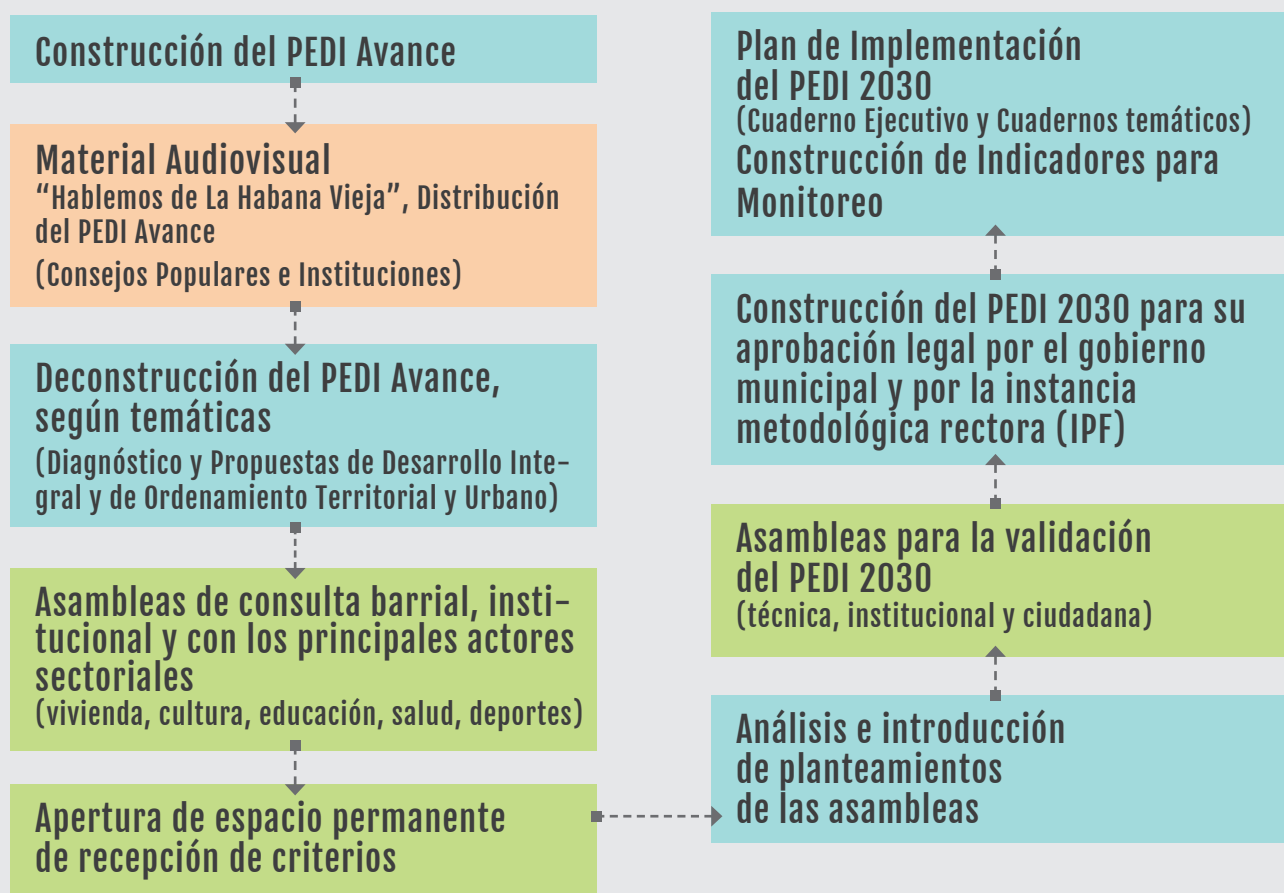
Se trata de proyectos de marcado contenido social, ya en el ámbito económico (formación profesional para la generación de empleo, por ejemplo) como de carácter cultural (actividades en el espacio público, por ejemplo) o estrictamente sociales (atención a grupos vulnerables, seguridad pública, etc.). Generalmente son planes promovidos por el sector público solamente o en coordinación con la sociedad civil.



¿Por qué es un Plan Especial de Desarrollo Integral?

- Supera los contenidos de un plan urbano, al incorporar un capítulo dedicado a la gestión del desarrollo integral sostenible, además de mezclar, en un mismo documento, elementos de otros tipos de plan, que se consideraron necesarios y esclarecedores.
- En el mismo documento aparecen tanto las políticas y premisas a mas largo plazo, como las acciones a desarrollar a cinco años, tanto en el ámbito físico como en el institucional – ciudadano. Todas ellas articuladas con el plan de desarrollo socioeconómico nacional al 2030.
- Su construcción se hizo de manera colectiva, desde el diagnóstico, implicando a un gran número y diversidad de actores de diferente escala, procedencia y/o intereses y responsabilidad con o en el territorio.
- Se comprende como un proceso, como una carta de navegación; su propia concepción implica la evaluación constante de su implementación, y por ende, su adaptación a los escenarios cambiantes; tiene previstas dos actualizaciones participativas cada 5 años (en 2022 y 2027)
- Por primera vez se utilizó un material audiovisual para dinamizar las reuniones barriales e institucionales (“hablemos de la habana vieja”), donde se incorporó la opinión de los ciudadanos junto a los criterios emitidos por los técnicos.

PROCESO DE CONSTRUCCIÓN Y CONSULTA DEL PEDI





Lecciones aprendidas

1. La Gestión Urbana es barata: muchos problemas se resuelven concertando, legislando, regulando, poniéndose de acuerdo, haciendo que los diferentes vectores apunten en la misma dirección, sin grandes gastos de recursos económicos.
2. El territorio es lo que da integralidad a las inversiones sectoriales.
3. La participación de actores requiere cultura urbana, sentido de corresponsabilidad y eso hay que construirlo.
4. Los horizontes temporales son orientativos. La velocidad de la recuperación depende de los recursos con que se cuente (tecnológicos, humanos, económicos...) Teniendo clara la idea de ciudad a que se aspira y las políticas irrenunciables, las acciones se acelerarán en dependencia de una gestión eficiente de los recursos. Se requiere un análisis de “ruta crítica”, solo desde esa perspectiva se pueden plantear plazos de tiempo concretos para la consecución de las metas trazadas.
5. El Espacio Público debe tener un tratamiento diferenciado, pues genera externalidades positivas y sinergias de inversión muy dinámicas.
6. La concentración de inversiones hace evidente el proceso de recuperación: se debe trabajar con la lógica de “grandes proyectos urbanos”, piezas de la ciudad que funcionen como plataforma de despegue para otros sectores, enlazados a ellos bajo conceptos de co-desarrollo.
7. La construcción participativa del Plan facilita su implementación.
8. La cooperación internacional multiplica los recursos destinados a obra social.
9. La obra social es lo que da credibilidad y legitimidad a un proyecto.

CUADERNOS PUBLICADOS

