

**El suelo urbano como factor de inclusión económica y social
La experiencia de La Habana**

Ricardo Núñez Fernández
© 2000

Lincoln Institute of Land Policy
Research Report

The findings and conclusions of this paper are not subject to detailed review and do not necessarily reflect the official views and policies of the Lincoln Institute of Land Policy.

After printing your initial complimentary copy, please do not reproduce this paper in any form without permission of the author. Contact the author directly with all questions or requests for permission.

Los resultados y las conclusiones de este trabajo no están sujetos a una revisión detallada y no reflejan necesariamente opiniones oficiales y políticas del Lincoln Institute of Land Policy.

Después de imprimir la copia de cortesía inicial, por favor no reproducir este documento en ningún formato sin permiso del(os) autor(es). Favor de contactar directamente al(os) autor(es) para preguntas o solicitudes de permiso.

Ricardo Núñez Fernández
Oficina del Historiador Ciudad de la Habana
Dirección de Inversiones
Calle Amargura 68 e/Mercedes y San Ignacio
Habana Vieja
CUBA
Tel: 537-862-7439
desarrollo@inversiones.ohch.cu

LP00Z27

"El suelo urbano como factor de inclusión económica y social. La experiencia de La Habana".

Master Ricardo Núñez Fernández

Índice:

	Pag.
1. El suelo urbano y la ciudad producida en Cuba: Resultados de la planificación y su repercusión socioeconómica.	2
1.1. Las ciudades de economía centralizada y el desarrollo económico y social.	2
1.2 Favorecer la inclusión: El suelo urbano en La Habana, su política, formas de instrumentación y resultados.	4
1.3 La Habana: el acceso a su suelo a través de la administración estatal.	8
1.4 Argumentos de impacto social en el caso habanero. Particularidades del proceso de inclusión.	11
1.5 Posibilidades desaprovechadas y alternativas canceladas.	15
2. La mercantilización del suelo: Antecedentes, componentes del nuevo contexto, estrategias y posibles impactos.	19
2.1 Los mercados urbanos estructuralmente imperfectos y las rentas del suelo.	19
2.2 El nuevo contexto: Las modificaciones del marco legal y de la gestión económica-financiera.	23
2.3 El suelo en La Habana: Un "nuevo" recurso financiero.	25
3. Consideraciones Finales.	28
Bibliografía.	33

1. Introducción.

1.1 Las economías centralizadas y el desarrollo económico y social.

En un contexto de economía socialista, la planificación centralizada constituye la columna vertebral del proceso económico¹ y el Estado constituye el principal promotor y productor, incluyendo el desarrollo de las ciudades.

Tiende a suceder bajo estas circunstancias que los planificadores de la ciudad decidan, por lo general y tal vez con demasiada antelación, el desarrollo de las áreas urbanas. Estas decisiones, tomadas "desde arriba" y "por un grupo de eficaces tecnócratas", parten del *consensus* de que la eficiencia económica de la función de uso que se ha establecido en el Plan es la óptima y por lo tanto, conduce a que la ciudad posea una estructura urbana más manejable, productiva y comprensible. Procuran, además, garantizar ciertos elementos:

- Que los diversos servicios y actividades en el área metropolitana cuenten con la suficiente asignación de suelo, tanto a mediano como a largo plazo.
- Que sus objetivos estén dirigidos a equilibrar la relación entre población, áreas y distancias.
- Que el desarrollo de los servicios básicos y las funciones públicas y semipúblicas se prioricen sobre las privadas.
- Que se minimice la aparición de conflictos entre usos del suelo, así como la generación de externalidades negativas².
- Que se incremente la eficiencia y la productividad económica, y se elimine la especulación y corrupción practicadas con el suelo urbano.
- Que se ofrezca, en resumen, la cantidad de suelo necesaria para satisfacer las demandas de la sociedad.

El realismo y la viabilidad de la planificación centralizada socialista con respecto a la satisfacción de las crecientes, desagregadas y cambiantes demandas de la sociedad, han sido cuestionados. También lo ha sido la posibilidad real de que se consideren los límites ecológicos y económicos en el desarrollo de los enclaves urbanos bajo estos criterios. No obstante, tal empeño puede ser de algún modo encaminado siempre que el Estado posea proporciones considerables de suelo y se involucre firmemente en el propósito de favorecer un proceso de redistribución equitativa, tal y como ocurrió en

¹Actualmente su papel no se considera tan destacado como en los años '70 y '80.

²En el tema de evitar las externalidades negativas de tipo ambiental, la práctica de los países ex-socialistas se considera muy pobre. Sobre externalidades urbanas, ver a Sabatini (1997).

Cuba desde mediados de los años '70 bajo un contexto de centralización. Cabe señalar que este propósito también puede ser promovido bajo formas descentralizadas, pudiendo destacarse la modalidad de municipalización del suelo, vía que, sin embargo, no se utilizó en el caso cubano.

La práctica centralizadora de acciones para promover el desarrollo económico y urbano –observada también en otras formas de administración no socialistas³- manifiesta la existencia de un *lapsus* extenso entre la etapa de planificación y la efectiva presencia del desarrollador o inversionista interesado en el sitio específico. Aún cuando la experiencia de la planificación en los países socialistas (la mayoría ex-socialistas) establecía los plazos en los cuales debían ocurrir las inversiones o crecimientos, usualmente dentro de los planes quinquenales, muchas de las metas, por resultar ambiciosas, eran pospuestas o no se instrumentaban a partir de las especificaciones que fijaban los planes económicos y urbanos.

La experiencia que se acumula destaca un conjunto de aspectos cuyas esencias muestran evidentes enfrentamientos y contradicciones. Pudieran destacarse tres como las principales contradicciones las siguientes:

- 1- Aquella entre criterios sectoriales y territoriales
- 2- Aquella entre la perspectiva del centro y las locales
- 3- Aquella entre el interés social y el interés productivo

Adicionalmente, se puede mencionar el predominio de la eficiencia económica con respecto a la financiera, entendiéndose este punto como la primacía de los aspectos de impacto socioeconómico como los empleos, minimización de costos y distancias, protección de recursos hídricos, densidades, entre otros; sobre los de tipo monetario-financiero como pueden ser la obtención o no de ganancias, la recuperación de la inversión, la amortización y la capacidad de reposición.

Estas peculiaridades determinan formas muy concretas de producir ciudad y efectuar su operación. Los estudios realizados en ciudades donde predominó la centralización planificada exponen la falta de coherencia en las zonas de desarrollo –donde predomina el destino dormitorio sobre la producción de espacios urbanos dinámicos e integrados--, la existencia de vacíos entre los proyectos urbanos ejecutados - caracterizados por una pobre relación funcional y arquitectónica-, y el crecimiento desmesurado de temporalidades⁴ – como oficinas, almacenes, casetas para el control de accesos a las obras en construcción de muy baja calidad de diseño y construcción-- cuya presencia va en detrimento de la calidad funcional y ambiental del entorno circundante.

³ Se registra para América Latina la práctica centralizadora desarrollada por las dictaduras militares establecidas en décadas anteriores.

⁴ Temporalidades: Se refiere a usos y edificaciones de poco estandar que facilitan el ulterior desarrollo de un área o proyecto y que deben ser retiradas una vez que concluye el proceso constructivo.

Cabe destacar, en resumen, que las prácticas centralizadoras han generado modificaciones y deformaciones en los usos de los centros de ciudad, han introducido formas peculiares para favorecer el crecimiento de nuevas áreas o la ampliación y completamiento de las existentes, han promovido la tendencia a las bajas densidades, la poca articulación entre zonas de la misma ciudad y el predominio del crecimiento extensivo horizontal. Muchos de estos aspectos son relativamente similares a realidades manifestadas en los crecimientos urbanos registrados en la América Latina en los años '60, presentándose así una cuestión poco tratada entre los expertos urbanos del área, que es la referida a la similitud de resultados urbanos cuando las políticas definidas e instrumentos utilizados son opuestos (perspectiva centralización vs. mercado).

1.2 Favorecer la inclusión: El suelo urbano en La Habana, su política, formas de instrumentación y resultados.

No caben dudas de que las particularidades en el manejo del suelo urbano en Cuba se inician a partir de 1959 con los profundos y complejos cambios introducidos por la Revolución. Ésta modificó, en un breve período, la manera con que se organizaba, administraba y dirigía la sociedad y la economía de la nación. Este proceso, cuya base popular resultó ser muy amplia y legítima⁵, orientó sus acciones hacia la consecución del bienestar general de la sociedad, haciendo prevalecer modos de reproducción económica donde el dinero o los criterios financieros no constituyeran el elemento conductor de tales proyectos.

Sus gestiones quedaron enmarcadas en un estilo de planificación centralizada a través del cual el estado cubano establecía un formato común para determinar las prioridades, establecer la dirección del desarrollo, el alcance de las metas y asignar los presupuestos y recursos técnicos.

En lo referido al manejo del suelo urbano, se trataban de lograr los siguientes objetivos:

- Favorecer el desarrollo de las estrategias socio-económicas diseñadas por el sistema político.
- Hacer prevalecer los intereses y usos de carácter estatal, así como el de los servicios sociales y públicos.
- Garantizar el proceso de otorgamiento del suelo a favor del sector industrial⁶ y productivo (grandes infraestructuras e instalaciones fabriles).

⁵Situación que difiere de la mayoría de los países ex-socialistas, cuyo modelo social quedó implantado más en función de la oleada socialista impuesta desde Moscú que como producto de un proceso doméstico legítimo y mayoritario.

⁶Se relaciona directamente con el papel prioritario que el paradigma socialista le asigna al sector productivo de la economía y coincide con la imprescindible necesidad de diversificación industrial.

- Propiciar el desarrollo de nuevas comunidades (mayormente en la periferia), para proporcionar viviendas de carácter social.

Sintetizando, el objetivo de la estrategia estatal planificada de Cuba buscaba que el suelo urbano fuera un elemento dinamizador del desarrollo económico y social, lo que llevó a priorizar los usos de carácter público y los servicios básicos, entre los cuales se destacaban los referidos a la salud pública, educación, cultura, el sector industrial, infraestructura vial y portuaria y, en cierto modo, la vivienda.

El Estado cubano incorporó con fuerza la perspectiva del servicio social en los programas de desarrollo formulados. Se implantó un modo de otorgar y entregar el suelo de forma tal que el desarrollo de los servicios, la vivienda y los equipamientos estuviera garantizado, resultando mínimo cualquier efecto de segregación o especulación en el desarrollo urbano, como se presentará más adelante.

El hecho de que prevaleciera este enfoque determinó, durante un largo tiempo, que en la producción de vivienda los costos del suelo no fueron agregados a los costos de producción. Las viviendas construidas tenían un precio social (subsidiado), determinado por el Estado en función de los salarios y los gastos planificados en los presupuestos de construcción. Sin embargo, dichos precios poco tenían que ver con los costos reales de su producción y con los gastos desembolsados en el desarrollo de la infraestructura o de los servicios incorporados y carecían de relación alguna, por supuesto, con las rentas del suelo. Para otros componentes urbanos (esencialmente servicios sociales) su situación era tal vez más clara, pues no establecían ningún precio, tarifa, recargo o gravamen fiscal; el Estado se encargaba de estos gastos.

Para que esta política --y el enfoque social que la inspiraba-- pudieran desarrollarse, se hizo evidente la necesidad de que el Estado detentara una considerable proporción del suelo. Desde un primer momento, se instauraron procesos de expropiación y nacionalización⁷ que le permitieron controlar alrededor del 90% del suelo del país y el 70 % del suelo disponible de la ciudad de La Habana⁸.

La significativa concentración del suelo por parte del Estado determinó que los proyectos propuestos o apoyados por él recibieran, sin ningún tipo de limitaciones, el suelo requerido; asimismo, que las normativas aprobadas fueran introducidas y que las reservas de suelo previstas en los planes estuvieran garantizadas. La asignación de un uso específico quedó determinada, generalmente, por criterios establecidos en el *zoning* y otras regulaciones o planes de la ciudad. Este proceder trajo consigo, específicamente en las áreas urbanas en desarrollo, la concentración de funciones

⁷Estos procesos de nacionalización y expropiación se manifestaron fundamentalmente a través de la Primera y Segunda Ley de Reforma Agraria y la Ley de Reforma Urbana, promulgadas en los primeros años de la Revolución.

⁸Porcentajes de acuerdo con estimaciones de especialistas urbanos de la capital.

similares en determinados ejes o zonas de una ciudad ocurriendo, en la mayoría de los casos, la presencia sobresaliente de un específico sector económico o servicio.

Una muestra que ilustra los resultados de este proceder se observa en el llamado “polo científico” de la ciudad de La Habana, donde se concentran la casi totalidad de las instituciones de investigación y producción biotecnológica y farmacológica. Un segundo ejemplo, tomado de la ciudad “Las Tunas”⁹, muestra la localización de servicios y actividades del sector salud a lo largo de una carretera de acceso a la ciudad: primero el policlínico, luego el hospital provincial y posteriormente la facultad de medicina, desarticulándose estos servicios de la ciudad que los utiliza.

Estos procedimientos implicaron la subvaloración del suelo que se concentraba en manos privadas, situación que se agudizó debido a la excesiva fragmentación que caracterizaba a este tipo de propiedad en Cuba, particularmente en zonas urbanas. El suelo en manos privadas quedó, en último término, fuera del alcance de las estrategias y acciones emprendidas a escala urbana. La disociación entre suelo estatal y particular no ha desaparecido. En lo relativo a la propiedad privada, las autoridades reconocen la existencia de comportamientos independientes y en ocasiones distorsionados que aún no han sido suficientemente estudiados por los especialistas cubanos.

El contexto se ha caracterizado, desde entonces, por una limitada utilización del valor monetario del suelo, por la ausencia de elementos fiscales, y por la anulación de los mecanismos de mercado. Tuvo lugar, así, la descapitalización del suelo en términos financieros y la “cancelación” de las rentas generadas por él, reflejándose este modo de proceder, primero, en la Ley 691 “Sobre solares yermos”, publicada en 1959. Esta ley establecía un precio único para el suelo de 4 pesos por metro cuadrado, independientemente de que se tratara de suelo urbano o rural.

En 1986, como un intento para superar las evidentes limitaciones del criterio anteriormente establecido, se decidió ampliar la diferenciación de los precios para las zonas urbanas fijándose siete categorías de precio (entre 8.00 y 33.00 pesos por metro cuadrado) en La Habana; cuatro en Santiago –la segunda capital del país-- y hasta tres categorías en el resto de los asentamientos urbanos¹⁰. En todo caso, la medida poco aportó a elevar la eficiencia en el manejo del suelo urbano, estos “precios diferenciados” solo se utilizaron como elemento que modificaba el precio de las viviendas sociales producidas de acuerdo a su localización en la ciudad.

⁹ Las Tunas: Principal núcleo urbano de la provincia La Tunas, situada a 657 km de la Capital del país, con una extensión que supera los 6.589 km² y con una población de 520 mil habitantes.

¹⁰En todos los asentamientos se consideró que el precio mínimo fuese de 8,00 pesos cubanos el metro cuadrado en zona urbana. La regulación entró en vigor el 1 de julio de 1985.

Sistema de Asentamiento	I	II	III	IV	V	VI	VII
La Habana	13	17	21	24	27	30	33
Santiago de Cuba	13	17	21	24			
Otras Capitales Provinciales	13	17	21				
Ciudades > 20 mil Habitantes	10						
Otros Asentamientos Urbanos	8						
Asentamientos Rurales	6						

Paralelamente, se implantó un modo muy particular de asignar los recursos financieros, caracterizado por la transferencia de los sectores productivos hacia los considerados improductivos mediante el Presupuesto Nacional del Estado. La operación de las ciudades y su desarrollo se consideraron acciones pasivas y, como anteriormente se señaló, debían ser subsidiadas por el nivel central.

La modificación de los instrumentos de inversión y control para el desarrollo introducidos con la Revolución determinó formas muy específicas de producir y cambiar los usos dentro de la trama urbana de la capital e implicó, para su estructura, la conexión elemental entre usos urbanos afines, un incremento desproporcionado de la demanda de suelo para los proyectos en desarrollo, el pobre aprovechamiento de infraestructura urbana existente en determinadas zonas de la ciudad¹¹, escaso estímulo al reciclaje o reinversión del suelo estatal no utilizado, un lento proceso de producción de suelo urbano, así como su exclusión de los activos contables empresariales.

Se desarrollaron también otras políticas más específicas que buscaban cambiar el panorama económico y funcional del país y erigir una estructura más adecuada del sistema nacional de asentamientos urbanos. En cierta medida estas políticas fueron exitosas.

Ambas políticas -la económica y la urbana-, repercutieron con fuerza sobre La Habana. La intención de acelerar el desarrollo del resto del país se transformó en un lineamiento que implicó reducir el ritmo de crecimiento de la capital, que sumado a la falta de acciones de mantenimiento y conservación, contribuyó a su deterioro. Su crecimiento, considerado desproporcionado en la década de los cincuenta, quedó paralizado; aún se percibe el corte de este proceso, manifiesto en las diversas estructuras urbanas que no se construyeron, así como en la asignación de funciones y usos del suelo inapropiados a otras zonas de la Ciudad.

¹¹ Después de 40 años aún existen en La Habana zonas urbanizadas a finales de los años '50 pero no construidas, o sea lugares dotados con infraestructura sin que se hayan registrado en los mismos desarrollos habitacionales o la existencia otras funciones urbanas.

De esta forma, La Habana creció aproximadamente de 1,5 millón de habitantes en 1959 a 2,2 millones en 1995¹², en tanto ciudades como Lima y Bogotá, que poseían una población cercana a la de La Habana en 1959, hoy sobrepasan los 7,0 y 6,0 millones de habitantes, respectivamente. Sin embargo, el proceso de crecimiento urbano en Cuba es similar al de otros países de América Latina. Hoy aproximadamente el 80% de los habitantes del país viven en asentamientos urbanos, pero mostrando una distribución muy balanceada dentro del territorio nacional.

Distribución agregada del Sistema de Asentamientos Poblaciones en Cuba

Sistema de Asentamientos	Población
Capital (La Habana)	2,2 millones
12 Capitales Provinciales	2,3 millones
28 Ciudades Intermedias	1,2 millones
500 pueblos de base urbana	2,7 millones

Fuente: Mario Coyula, Investigación en desarrollo sobre estudio comparativo urbano para ciudades seleccionadas en la región caribeña, 1996-97.

En la capital cubana se prestó una atención fundamental al proceso de industrialización, a la consolidación de los servicios educacionales y de salud, a la reactivación de funciones económico-productivas capaces de generar empleos, al desarrollo de determinados elementos infraestructurales, y a la promoción de programas especiales. A estas iniciativas sectoriales se sumó, lamentablemente, la ausencia de acciones orientadas a mantener las construcciones y las redes urbanas, detener el facilismo constructivo¹³ y eliminar la ineficiencia operacional, todo lo cual se resume en una ciudad con evidentes problemas urbanos.

1.3 La Habana: El acceso a su suelo a través de la administración estatal.

El manejo administrativo del suelo desarrollado por parte del Estado durante más de tres décadas en la ciudad de La Habana consistió en definir distintos componentes del **acceso** al suelo urbano:

En primer lugar destaca la figura jurídica de **"acceso al suelo por derecho de posesión."** El acceso legal al suelo --incluyendo la vivienda de tipo social¹⁴-- ha estado garantizado por una oferta efectiva, respaldada por la propiedad del Estado sobre la gran mayoría del suelo.

¹² Estimaciones demográficas de 1998 destacan que aproximadamente el 21% de la población del país reside en La Habana.

¹³ Facilismo Constructivo: Se refiere a la incorporación de modos pocos creativos, simplistas y repetitivos en el diseño y en la construcción que facilitan el trabajo operativo de edificar, pero que conducen a la monotonía y pérdida de identidad de los espacios urbanos.

¹⁴ Desde 1961 -comenzando con el proyecto habitacional Unidad N°1 Habana del Este- y hasta 1994, todos los proyectos habitacionales, tanto urbanos como rurales, se orientaron hacia la vivienda social, construyéndose en el país alrededor de 570 mil viviendas.

En aquellos casos en que determinados proyectos infraestructurales o constructivos, de alto impacto económico y social, eran obstaculizados por la posesión de los agentes privados, el Estado desarrollaba un proceso de negociación y otorgaba como alternativa a los propietarios la transferencia a otros suelos o una compensación monetaria¹⁵ a cambio del terreno destinado al proyecto.

Este tipo de acceso al suelo facilitó la inclusión de suelo tanto urbano como no urbanizado, reduciendo sustancialmente los intentos de especulación. Los nuevos suelos eran definidos en función de estudios presentados por la agencia responsable de la Planificación Física de la Ciudad, la cual determinaba en sus planes el modo de expansión geográfica de la ciudad, el tipo de desarrollo y la orientación del crecimiento, así como las densidades a lograr y la subdivisión del suelo. Así se intentaba elevar la eficiencia en la explotación y en la provisión de la infraestructura urbana. A pesar de la existencia de suelos vacantes, no se produjo su resguardo para engordes.

En términos del **“acceso al derecho de desarrollar el suelo”**, el monopolio estatal impuso las nuevas funciones o las modificaciones de las ya existentes con el ánimo de reforzar los usos de mayor repercusión social, incluso asegurando la ejecución de otras funciones consideradas menos atractivas desde el punto de vista económico-financiero, pero de necesidad impostergable. Se buscaba favorecer el balance entre las funciones y equilibrar la disparidad en los ingresos, rompiendo la concentración de determinadas funciones ubicadas tradicionalmente en el centro de la ciudad.

Los propietarios privados, a excepción de aquellos que trataban de edificar sus viviendas, no desarrollaban sus tierras con fines distintos que el residencial, debido a que los procedimientos burocráticos y los criterios de la política estatal introducidos en el Plan Director y en el **Sistema de Organización de la Economía** frenaban cualquier promoción de otro tipo.

El **“acceso a la asistencia en el desarrollo”** consistió en proveer una prestación equitativa -en ocasiones igualitaria-, de servicios básicos, destacándose los referidos a los sectores de la educación y la salud, que fueron priorizados. Para ambas actividades se promovió y consolidó una estructura sistémica¹⁶, y se les otorgó el área requerida.

Para favorecer el acceso a la asistencia en el desarrollo, el Estado impulsó en La Habana, en un período relativamente corto, la confección de una base cartográfica y planimétrica. También expandió el entorno institucional asociado con el tema urbano, muestra de ello lo es la existencia a nivel municipal de las Oficinas de Arquitectura y Urbanismo, y la Dirección de la Vivienda, ambas encargadas de controlar y monitorear

¹⁵Esta compensación monetaria era el resultado de aplicar un precio fijo del suelo -en la Ley N° 691 de 1959-, por demás muy bajo, independientemente de la localización y de los atributos infraestructurales y ambientales del sitio.

¹⁶ Significa que se diseñó y expandió cada uno de estos servicios con criterios “sistémicos”, considerando componentes estructurales bien definidos cuya armonía, dimensión, especialización, lugar y momento de prestación del servicio constituían aspectos claves para lograr la eficiencia y eficacia que se proponía el Estado.

dichos aspectos en el territorio y asesorar a la ciudadanía. Se incrementó la calificación y especialización de la fuerza técnica involucrada en esa esfera a partir de programas de postgrados desarrollados por la Universidad Politécnica de la Habana (ISJAE) y por el Instituto Nacional de Planificación Física (IPF).

Destaca, por último, el “**acceso al suelo asociado a la protección del desarrollo**”. En este caso, el manejo a través de la administración estatal lograba reservar las necesidades de terreno para el futuro crecimiento de la Ciudad, destacándose la definición de las áreas verdes y parques, y especialmente la reserva de suelo para los proyectos residenciales.

El Plan Director de La Habana, aprobado por el Consejo de Ministros en 1984¹⁷, garantizaba y resguardaba el suelo para la diversidad de usos e intentaba:

- Asegurar que el núcleo patrimonial de la ciudad, La Habana Vieja, continuara siendo el centro geográfico de La Habana;
- Propiciar el desarrollo de dos subcentros urbanos, uno al este y otro al oeste, próximo a la línea del litoral habanero;
- Favorecer el poblamiento dentro de las áreas urbanas e incrementar las densidades donde lo permitiera el equipamiento urbano;
- Incrementar la disponibilidad de espacios de uso público tanto para los servicios como las áreas verdes, parques y otros relacionados con la función recreacional y ambiental;
- Proteger las zonas de alto valor patrimonial ambiental, así como las cuencas acuíferas de la ciudad; y
- Garantizar las futuras áreas asimiladoras del desarrollo habitacional ciudadano.

Al respecto, cabe destacar que a pesar de las desviaciones registradas respecto a las propuestas del Plan Director, muchas de las propuestas o de las líneas por él establecidas fueron cumplidas, producto de las acciones sectoriales emprendidas. No tuvo lugar la desaparición de su centro histórico y cultural, situación que difiere de los centros urbanos latinoamericanos, donde en muchas ciudades queda sólo una representación escenográfica de unas pocas manzanas del pasado.

Asimismo, destaca el incremento y disfrute de los espacios públicos, lo que contrasta con la tendencia observada en las ciudades de la región, que han favorecido la producción de enclaves cerrados, de zonas controladas o de funciones en

¹⁷ Las Bases Técnicas y Económicas del Plan Director de 1984 fueron revisadas en 1990. En 1999 se elaboró el Esquema de Ordenamiento Territorial, el cual será presentado para su aprobación ante el Consejo de la Administración Provincial, la Asamblea Provincial de la Ciudad de La Habana y el Consejo de Ministros a principios del año 2000.

determinados espacios urbanos cuyos precios y estándares no pueden considerarse de carácter público, pues sólo una limitada proporción de ciudadanos tienen acceso a ellos.

1.4 Argumentos de impacto social en el caso habanero. Particularidades del proceso de inclusión.

Como se ha señalado, el objetivo del desarrollo urbano de La Habana ha sido reforzar determinados servicios básicos y públicos, sobre todo aquellos capaces de favorecer la mejor reproducción del ser social, de generar empleo, y desarrollar, paralelamente, algunos de los servicios infraestructurales de la ciudad. Prevalecía el interés por favorecer la equidad y la eficiencia económica con vistas a generar, a largo plazo, efectos multiplicadores.

El servicio educacional constituyó uno de los prioritarios desde el inicio, aunque sin poder solucionar la inapropiada distribución de las instalaciones que había heredado. Las preocupaciones se centraron en la tasa de reproducción poblacional, la población adulta que acumulaba una carencia educacional elemental, y la concentración poblacional. En un segundo momento --esencialmente en la segunda mitad de los años '70--, la evolución del sector se basó en los niveles propuestos por los planes de desarrollo, elevando significativamente la calidad de los mismos.

En ambas etapas se enfrentó una necesidad específica de suelo por parte del sector educacional¹⁸. Este servicio basó sus operaciones en una concepción de gratuidad total de la enseñanza. Su consolidación y resultados son palpables en los últimos 20 años.

El sistema de salud pública se basó en una estrategia muy similar a la desenvuelta por el sector educacional. La dimensión espacial se estableció en función del crecimiento poblacional, la minimización de distancias, y con el propósito de estimular la necesaria complementación regional de los diferentes servicios que formaban parte del sector. De igual manera, la fijación de índices específicos, tales como la cantidad de áreas asignadas, el tipo de instalación, y el número de habitantes atendidos, fueron, entre otros, los parámetros que guiaron las acciones emprendidas en esta esfera.

Aunque se han señalado los casos más exitosos, otros servicios básicos y públicos fueron simultáneamente atendidos y apoyados. Esto permitió, en mayor o menor grado, que la distribución territorial y los niveles alcanzados por éstos fuesen considerados aceptables. No obstante, se evidencia una diferencia entre el alcance, la disponibilidad de los recursos, el nivel de compromiso estatal y de estímulo hacia las políticas de los sectores de la educación y la salud, con respecto al de los restantes servicios públicos y urbanos. La situación de los servicios de acueducto, telefonía,

¹⁸ Demanda explícita del suelo urbano que disminuyó debido al Programa de Escuelas Secundarias y Preuniversitarias en áreas rurales cuya matrícula de estudiantes procedía de la Ciudad de La Habana, haciendo que se redujera la cantidad de suelo metropolitano requerido para estos niveles de enseñanza.

recogida de residuos sólidos e incluso la vivienda social muestran desbalance, registrándose resultados muy discretos e incluso insuficientes.

Tal vez una estrategia similar a la practicada en estas esferas (salud y educación) hubiese generado efectos más integrales y coherentes en el desarrollo de la capital y de otras zonas urbanas, pero no se podría asegurar que hubiesen existido las capacidades financieras para su desarrollo o que su expansión no hubiese afectado otros programas estatales.

Algunos criterios centrales que guiaron el manejo del suelo en la capital fueron:

- Evitar la segregación social en el espacio.

La política y el manejo efectuado favorecieron la asignación y entrega de suelo para los servicios básicos y públicos, los proyectos de viviendas familiares y el sistema económico-productivo de la ciudad. Paralelamente, se frenó el desarrollo especulativo y suntuario del suelo, así como el surgimiento de enclaves o barrios exclusivos y zonas controladas.

El suelo entregado continuó en manos estatales. Únicamente se transfirió su derecho de uso. Para el caso de la vivienda, el suelo urbano se otorgaba de forma perpetua, independientemente de que la propiedad del inmueble constituyera o no una propiedad privada.

- Frenar al proceso especulador.

El contexto socio-político, así como el andamiaje legal, institucional y financiero en que se desarrolló el proceso de crecimiento urbano, permitió controlar las densidades y los usos del suelo. Se buscó desalentar los procesos negociadores, las mediaciones, cuyos propósitos fuesen la obtención de beneficios u otros dividendos monetarios o materiales a favor de los intermediarios, desarrolladores o propietarios.

El establecimiento de un precio único del suelo, o precios muy poco diferenciados, desestimuló las transacciones, así como el surgimiento de intermediarios lucrativos con afanes especulativos. Estos elementos también favorecieron reducir la corrupción administrativa.

- Favorecer gratuidades y precios mínimos.

La influencia de la perspectiva del servicio social, a la manera cubana, en los temas urbanos, promovió que la política establecida en la mayoría de servicios básicos se basara en la gratuidad o en la implementación de precios o tarifas asequibles a aquellas personas que percibían salarios mínimos. La casi inexistencia, por más de 35 años, de un sistema de impuestos, es otra particularidad de la práctica cubana.

En lo relacionado con la vivienda social, el modelo establecido se sustentó, fundamentalmente, en el papel del Estado, el cual se hacía responsable de la política, producción e incluso distribución del nuevo *stock* de viviendas, además de la entrega de suelo. El precio de estos inmuebles han sido fuertemente subsidiados y durante más de dos décadas no se tuvo en cuenta, para el establecimiento de los precios, ningún elemento diferenciador desde el punto de vista geo-espacial o locacional.

Esta práctica fue modificada por la aplicación de la Ley de la Vivienda promulgada en 1986, según la cual el precio de ésta se modificaba por un coeficiente o recargo que era determinado por la zonificación de las facilidades urbanísticas del sitio donde se ubicaba la vivienda¹⁹. Debe consignarse que tal elemento diferenciador no comprometió el objetivo de favorecer precios asequibles para la gran proporción de los habaneros que adquirirían sus nuevas viviendas.

Algunos problemas que debió enfrentar el Estado cubano en lo referente al manejo del suelo en La Habana son los siguientes:

a) Retardo frente a la dinámica funcional metropolitana y usos inapropiados

La circunstancia de que la atención a la dinámica funcional de la ciudad haya sido determinada fundamentalmente por índices y se estableciera en relación con los propósitos de los planes quinquenales sectoriales, provocó una relativa disparidad entre las necesidades del crecimiento funcional de la ciudad y las acciones emprendidas por los agentes. Esta situación provocó un desfase con respecto a las exigencias y transformaciones lógicas del entorno urbano y ha posibilitado la existencia de un conjunto de elementos perturbadores, algunos de los cuales constituyen barreras que dificultan la efectividad de las operaciones urbanas, su recalificación y redimensionamiento.

Esta situación determinó que se estableciera un conjunto de usos e incluso desusos que afectaban la vitalidad y la eficiencia de las áreas claves del entorno ciudadano.

b) Reducida capacidad financiera

El hecho de que las fuentes para los gastos en operación y para el desarrollo provinieran exclusivamente del gobierno central, constituye un aspecto limitante. La tradicional tensión del aparato gubernamental en esa esfera, la definición de prioridades que no se corresponden con los temas metropolitanos, el predominio

¹⁹Sin embargo, este procedimiento no fue aplicado al *stock* existente en la capital, sino que sólo a la nueva vivienda producida por los agentes estatales.

de los enfoques del centro y la ausencia de otros elementos, han afectado el adecuado desarrollo de la ciudad.

A las limitaciones antes mencionadas, se suma la peculiaridad de los presupuestos financieros otorgados a las Provincias y Municipios, donde tener asignado un fondo de inversión o presupuesto de gasto para un proyecto constructivo no significaba que se pudieran adquirir los recursos materiales y técnicos según la velocidad de gestión de los agentes estatales inversionistas. El Plan de Abastecimiento Técnico Material²⁰ y los ministerios eran los encargados de distribuir o asignar tales recursos. Los recursos financieros de una parte y los recursos materiales y técnicos, por la otra, no coincidían en el tiempo.

c) Complicaciones y atrasos en la infraestructura urbana

La infraestructura y otras dotaciones urbanas han carecido del adecuado mantenimiento y, a la vez, han estado sometidas a un intenso uso. En zonas muy céntricas se manifiesta el agotamiento o saturación de los sistemas de alcantarillado, acueducto y drenaje, así como el deterioro de los sistemas de comunicaciones y electricidad. Por otra parte, se evidencia la reducida capacidad para crear nuevas urbanizaciones.

d) Ausencia de mercados o mercados mínimos.

La gestión del suelo urbano en Cuba obvió los instrumentos de mercado. Las acciones se analizaban y decidían en función de necesidades detectadas, balances estructurales deseables o estándares predeterminados. Enfoques tales como los de demanda, oferta, déficits, diferenciación de *standards* y precios, hipotecas, rentabilidad, créditos y pago de intereses fueron ignorados. No obstante, existió un conjunto de transacciones --fundamentalmente a través de la redistribución del fondo habitacional-- donde se produjeron mecanismos mercantiles y acciones de trueque, las llamadas *permutas*²¹. Estas operaciones, aceptadas legalmente, se complementaban con transacciones ilegales, o “mercados subterráneos” (ver acápite 3.1) que descansaban, fundamentalmente, en las condiciones físico-constructivas del patrimonio intercambiado y en la diferenciación de la “renta del suelo”.

Las circunstancias expuestas indican que se propició una forma de manejo del suelo que promovía el acceso a la casi totalidad de los bienes y servicios, independientemente de la capacidad de ingreso, *status* social y tipo de aspiración de los

²⁰ El Plan de Abastecimiento Material era realizado y controlado para el Comité Estatal de Abastecimiento Técnico Material (CEATM), entidad del nivel nacional que balanceaba y otorgaba prioridades de asignación de recursos a las empresas y territorios.

²¹ Permutas: Mecanismo que permite el cambio de residencia entre familias en busca de mejorar o satisfacer las condiciones específicas que requieren las mismas.

individuos. Los criterios de equidad y la intención de favorecer el desarrollo equilibrado entre las diversas funciones urbanas de la ciudad fueron las principales metas de gestión trazadas.

1.5 Posibilidades desaprovechadas y alternativas canceladas

El manejo del suelo vía administración, desarrollado en La Habana, concentró su acción en determinados objetivos y operó en un contexto político, legal, financiero y económico muy concreto. Bajo estas circunstancias, la gestión emprendida descartaba, de forma casi automática, un conjunto de elementos, direcciones e instrumentos que, por estar asociados a la modalidad del mercado -como hipotecas, precios promocionales, rentabilidades, etc.-, difícilmente podían ser incorporados dentro del paradigma cubano de gestión estatal sin entrar en contradicción con éste.²²

Esta forma de gestión determinó, como anteriormente se destacara, que se instaurara un sistema de subsidios para la mayoría de las actividades. Los recursos financieros dedicados a subvencionar estas acciones significaron la postergación o el freno del desarrollo de otras actividades y servicios. A pesar de que esta carga quedó redistribuida socialmente, sus efectos repercutieron directamente en algunas zonas de la ciudad y en sus pobladores.

Entre los aspectos descartados de la gestión del suelo urbano, se encuentra el referido al valor monetario del suelo. Por ello, no se contó con precios diferenciados, con la “cultura” de valoración de las propiedades, con transacciones financieras, ni con el mecanismo de hipotecas, entre otros. El criterio de necesidades de suelo para distintos usos establecido en el Plan fue el único aspecto considerado en las operaciones estatales, cuestión que distorsionó la forma en que los agentes desarrollistas dentro del contexto urbano demandaban este recurso.

En tal contexto, las diferentes agencias estatales mostraron una falta de responsabilidad financiera en relación con el recurso suelo. Éste se consideró únicamente como un *input* inicial y elemental dentro del proceso de desarrollo urbano y de reproducción socioeconómica.

Para los propietarios privados, disponer de un lote en la trama urbana sólo significaba poseer un espacio que permitía -sin que se estimulara por las políticas estatales- la construcción de una vivienda o la oportunidad de realizar actividades domésticas no lucrativas. No se reconocía ni se practicaba el uso de tal propiedad como alternativa de

²²Al final de los años '60 las autoridades cubanas pretendieron dirigir la economía sin que operaran relaciones monetario-mercantiles en el sistema empresarial, estilo que caducó en un corto plazo. En este período las relaciones entre empresas o la prestación de servicios se realizaban en base trueques o solicitudes para asegurar algún servicio o producciones. Sólo se registraban los aspectos físicos, o sea el números de servicios, materiales o equipos producidos y entregados a terceros. Economistas cubanos reconocen que este es el período donde se cometieron los errores más graves desde la perspectiva económica y que primaron las concepciones idealistas y el voluntarismo por parte de las autoridades estatales.

inversión o ahorro de las familias o de los individuos. Esta situación difiere con la práctica latinoamericana, donde el suelo ha sido utilizado como mecanismo de capitalización.

Así, la forma de gestión del suelo adoptada provocó un aumento de la superficie demandada para cada uno de los usos de suelo permitidos, sin estimular la búsqueda de densidades mayores ni promover un desarrollo urbano más eficiente.

Destaca el que el uso de suelo industrial creciera en mayor proporción que otros usos (sobre todo el comercial, recreativo y administrativo). La forma en que se produjo su expansión afectó la infraestructura y el medio ambiente urbano. Esta alta proporción de suelo industrial se debió, por una parte, al estímulo y la atención que otorgó el Estado al desarrollo industrial y, por otra, a la excesiva demanda de áreas, al no existir precios u otras restricciones, principalmente financieras, que fomentaran mayores densidades y eficiencia.

Los "costos" de la asignación de suelo para uso industrial se evidencian, en algunas zonas, la inadecuada disposición interna del desarrollo industrial en las áreas previstas. Una causa principal de tal comportamiento irracional se debió a la inexistencia de una entidad que desarrollara la infraestructura básica en estas zonas. Esta situación determinó que cada inversionista --de forma individual y en según la disponibilidad de recursos asignados por el Estado-- desarrollara sus propias instalaciones y equipamientos. Tal práctica evidencia el abandono del concepto de las rentas diferenciales como vía para racionalizar el suelo.

Paralelamente se registraba un proceso de ampliación y reconstrucción de las viejas industrias y almacenes como parte del proyecto de industrialización, muchas de estas inversiones ocurrieron en industrias que debían haber sido relocalizadas en otras provincias del país, pues no cumplían las premisas definidas para La Habana, entre las que se destacan:

- Obtener una alta correlación entre la superficie solicitada, la intensidad del capital (inversión) y la estructura de la fuerza de trabajo a emplear.
- Desarrollar un sistema industrial capaz de demandar poco consumo de agua y con tecnologías que favorezcan la eficiencia energética.
- Garantizar adecuadas soluciones de tratamiento y vertimiento de las aguas residuales y de otros elementos que contaminan el medio ambiente.

Un análisis elaborado en 1990 por el Instituto Nacional de Planificación Física (IPF)²³ declaró que en la ciudad estaban ocupadas el 70% de las áreas previstas para fines

²³Ver IPF, *Perfeccionamiento del Sistema de Asentamientos Poblacionales. Informe Sintético*, La Habana, 1990.

industriales. Esta cifra se consideraba muy alta en el momento en que se realizó dicho análisis; la ciudad estaba “próxima” a agotar su reserva de suelos para uso industrial.

A pesar de los positivos impactos económicos, funcionales y sociales, la calidad de la ciudad, desde el punto de vista infraestructural, resulta insuficiente para sustentar sus propias operaciones y desarrollo. Por otra parte, las limitaciones de vivienda ponen en tensión a aquellas familias cuyos espacios habitacionales resultan insuficientes y de baja calidad. Por estas razones los nuevos asentamientos ilegales e insalubres o la ampliación de algunos de los ya existentes tendieron a incrementarse. Aumentaron así los impactos negativos en la esfera socio-psicológica, como son el divorcio, la promiscuidad y la falta de espacio para las familias jóvenes.

Otra de las particularidades que generó el manejo de suelo efectuado fue que éste no logró detener la pauperización de los centros tradicionales urbanos, cuyo proceso se inició a finales de la década del '40. Resulta interesante que esta situación coincida con el comportamiento de muchos de los centros urbanos de las ciudades latinoamericanas.

En la actualidad estos centros --particularmente La Habana-- muestran síntomas de recuperación debido al desarrollo turístico y a las inversiones inmobiliarias que se ejecutan a partir de las inversiones extranjeras, las donaciones internacionales y fondos estatales. No obstante, se evidencia que la magnitud del deterioro de los mismos no puede ser detenido y revertido en un mediano plazo con el flujo actual de recursos financieros y que los resultados de recuperación, sobre todo los funcionales, se concentran en las zonas más atractivas y de alta accesibilidad.

El contexto urbano habanero se caracteriza por presentar una cantidad apreciable de espacios vacíos y dispersos en las zonas de alta centralidad, numerosos locales cerrados y otros cuyas funciones han sido modificadas. Un ejemplo es el núcleo comercial más relevante de la capital; está muy abandonado, encontrándose muchos de sus comercios clausurados, en deplorables condiciones sanitarias o convertidos en almacenes y precarias viviendas. En esta misma condición se encuentran miles de metros cuadrados del suelo urbano más valioso de la ciudad.

Algo similar ocurre con otros usos del suelo. En todos ellos se evidencia un importante deterioro físico de edificios e infraestructura. Los costos y la pérdida de beneficios que esta situación produce resultan evidentes, pues tanto el valor funcional como los empleos e ingresos que pudiera representar su adecuada explotación, sobre todo en términos comerciales, se ven sensiblemente reducidos.

De igual manera, se manifiestan cambios en otros componentes sociales de la zona; muchos de sus pobladores son portadores de actitudes que evidencian la pérdida de identidad, indisciplina social y otros comportamientos que no favorecen el adecuado desenvolvimiento del área central.

Entre otras alternativas desaprovechadas, se señala la capacidad para promover un nuevo desarrollo en determinadas zonas de la ciudad. Aún cuando la modificación de los usos de un área esté estudiada y pueda realizarse, las limitaciones de los

mecanismos financieros y legales, por una parte, así como la dificultad para reubicar funciones y pobladores, por otra, hacen que La Habana concentre su acción de desarrollo en los pocos espacios libres que posee, o en zonas periféricas. Sus mejores localizaciones, en proceso de pauperización, no encuentran una forma efectiva de materializar su renovación.

Por último, se observa una evidente tensión entre esta realidad y los planes recientemente elaborados, algunos de los cuales intentan ubicar a la ciudad como una importante plaza de negocios y servicios, buscando que se constituya como un dinámico centro turístico regional. Estas propuestas enfrentan una falta de correspondencia con la capacidad de la infraestructura y otros servicios urbanos. No pocas propuestas para la construcción de hoteles, centros empresariales y otros proyectos inmobiliarios de envergadura, han quedado detenidas ante estas limitaciones que afectan, indiscutiblemente, el proceso de revalorización urbana de la capital cubana.

2. La mercantilización del suelo: Antecedentes, componentes del nuevo contexto, estrategias y posibles impactos.

2.1 Antecedentes: Los mercados urbanos estructuralmente imperfectos y las rentas del suelo.

Las consideraciones que serán expuestas en esta sección se basan en hechos que “registra” la urbe habanera, no se derivan de un estudio sistemático y analítico, sino que responden, en gran parte, a la observación cuidadosa de un fenómeno que ha sido mencionado, parcialmente, en los epígrafes anteriores.

Las limitaciones que han existido en el contexto urbano impidieron el surgimiento de mecanismos de mercado y limitaron considerablemente los procesos especulativos. Ello dejó un espacio que ha sido cubierto por el llamado *mercado negro* o *mercado subterráneo*.

Este mercado creó sus propios mecanismos e instrumentos, muchos de ellos ilegales. En su seno se definieron, en cada momento, diversas modalidades de gestión del espacio urbano. Su principal manifestación se ha producido en el proceso de redistribución del *stock* habitacional y en la autoproducción de viviendas, incluyendo en este último punto tanto las nuevas viviendas como la rehabilitación o ampliación de las existentes. Como era de esperarse, en muchas ocasiones estos aspectos se interconectaban.

El primer aspecto destacado, la **redistribución del *stock* habitacional**, ha sido favorecido por los siguientes elementos:

- **Alto déficit habitacional**

Se estima que supera las 200 mil unidades de viviendas para la Capital, cuantía considerable si se tiene en cuenta que el fondo edificado existente asciende a 560 mil viviendas. Esta situación se agrava por el estado constructivo del *stock* existente, aproximadamente el 50% del cual se encuentra en mala o regular condición. Recientes análisis indican como probable que entre 80 mil y 100 mil viviendas desaparecerán en lo próximos 10 años debido a su alto grado de deterioro²⁴.

- **Límites en la producción de viviendas por parte de las entidades estatales**

La producción de vivienda social en La Habana es una responsabilidad que ha recaído esencialmente sobre entidades estatales, las cuales han entregado alrededor de unas cuatro mil viviendas por año, producción que representa aproximadamente el 30% de las requeridas en el mismo período. Por otra parte se reconoce que los procesos constructivos de los proyectos habitacionales superan con creces el tiempo de ejecución planificado y los presupuestos de gastos definidos²⁵.

- **Aspiración familiar a poseer su inmueble habitacional**

Con la promulgación de la Ley de Reforma Urbana en los primeros años de la Revolución, se promovió la propiedad sobre la vivienda en favor de aquellos que la habitaban, reduciéndose sustancialmente la relación arrendatario-arrendador. Adicionalmente, la sostenida consideración por parte del Estado de la vivienda como un componente básico y esencial para el desenvolvimiento de la célula fundamental de la sociedad²⁶, la familia, así como su actitud paternalista para con la mayoría de los servicios básicos urbanos, han constituido algunos de los elementos que han reforzado la pretensión de las familias de poseer su propio espacio habitacional.

- **Desarticulación de los mecanismos estatales para favorecer la redistribución del fondo residencial**

La poca disponibilidad de viviendas, unida a la falta de estímulos o mecanismos para favorecer un proceso de redistribución del fondo habitacional --ya sea en función de la capacidad financiera de los individuos o en relación con las necesidades "transitorias" de las familias e individuos-- han provocado, de una parte, que los índices de hacinamiento sean considerados altos y, por otra parte, que se afiance el concepto de que la vivienda grande resulta más apropiada --en

²⁴ Maida Pérez, Autoconstrucción con participación popular. Una alternativa válida, GDIC, 1995-97.

²⁵ Ver Ricardo Núñez, "Sobre los costos de construcción de Vivienda. Sus principales problemas y efectos", 1991, artículo, GDIC, La Habana.

²⁶ Aspecto aún presente en el proyecto cubano al cual hiciera referencia el presidente de Cuba, Fidel Castro, en la Conferencia Hábitat II celebrada en 1996 en Estambul, Turquía.

cuanto a asegurar futuro espacio para asimilar el crecimiento de individuos en la familia²⁷--, independientemente de la intensidad de su uso por la familia.

- **Particularidades del régimen de tenencia o de propiedad**

El régimen de tenencia existente favorece, esencialmente, el derecho de uso, de traspaso por herencia, y la realización de cambios o trueques entre viviendas. En cualquier acto legal de compraventa el Estado se declara con el primer derecho al tanteo, estableciendo precios que resultan muy inferiores a los que operan en el mercado negro. El objetivo de este modo de intervención por parte del Estado está orientado a controlar la especulación. Sin embargo, la respuesta usual es la permuta, transacción de viviendas que incorpora en su concertación elementos y formas de acuerdos considerados no legales.

El segundo aspecto mencionado al inicio del epígrafe se refiere al impacto de **los procesos de autoproducción de viviendas**. Dentro de este tópico, el cual ha sido objeto de estudio durante los últimos 10 años por parte de investigadores urbanos en Cuba, se destaca fundamentalmente el mercado negro dirigido a “garantizar” el suministro de materiales requeridos para la construcción de dichos inmuebles.

Como se ha señalado anteriormente, el Estado centró su atención tanto en los aspectos de política como en los de producción de vivienda social. Esto hizo que no se reconociera, durante un tiempo, la autoconstrucción ni se activara la totalidad de la capacidad financiera y ejecutora de las familias e individuos. Sin embargo, algunos estudios demuestran que durante los últimos 30 años, por esta vía, se construyeron en la ciudad de La Habana 211 mil unidades de viviendas con criterios de crecimiento y mejoramiento progresivo, cifra que supera las 99 mil unidades construidas por las entidades estatales²⁸. No obstante --y no se intenta con este planteamiento desmerecer el esfuerzo propio-- los estándares, calidades y tipologías de viviendas que se registran en esta modalidad presentan tal diversidad que se cuestiona, sobre todo en el contexto de la capital, si parte de estas viviendas pueden ser consideradas adecuadas e incluso habitables.

La operación de estos mercados subterráneos se centró en el desvío de materiales de la construcción desde los proyectos estatales hacia los privados de autoconstrucción. Los precios y transacciones se basaban en consideraciones de oferta-demanda, prevaleciendo la capacidad financiera de las familias como vía para resolver los problemas del hábitat.

²⁷ En las áreas urbanas de Cuba y particularmentelen La Habana, la familia extendida --entendida como la coexistencia de varias familias nucleares en un mismo espacio construido-- es una situación muy observada.

²⁸ Maida Pérez, Autoconstrucción con participación popular. Una alternativa válida, GDIC, 1995-97.

No obstante, la operación mercantil asociada al proceso de autoproducción de vivienda requería de la existencia de un espacio físico para tales fines, por lo que un número indeterminado de lotes vacantes, azoteas y patios, entre otros, fueron también mercantilizadas.

Lo cierto es que una considerable cantidad de arreglos y transacciones ocurren en este pseudo-mercado de redistribución del *stock*, así como en las operaciones de autoproducción de viviendas y hasta la fecha se desconoce el monto de las transacciones monetarias. Aunque no contamos con datos seriados (también debe tenerse en cuenta que las circunstancias económicas del país han variado en diversas ocasiones), en líneas generales el precio de las viviendas se manifiesta de diversas formas: en dinero, trueque entre varios inmuebles y dinero, o cambio compensado con objetos o artículos que representan un valor monetario efectivo.

Debe señalarse que la adquisición de un espacio habitable bajo estos mecanismos de redistribución del *stock* manifiestan una estrecha relación con tres elementos: primero, con la capacidad de pago de los interesados; segundo, con la calidad constructiva de los inmuebles; y, finalmente, con los factores urbanísticos como, por ejemplo, la accesibilidad, las bondades del entorno y la situación del equipamiento urbano y de los sistemas de transporte que favorecen al sitio. Como puede observarse, parte de las condicionantes que normalmente determinan las distintas rentas del suelo han sido consideradas en dicho mercado.

Es de suponer que los precios que se establecen no están explícitamente definidos, sino que se concretan a través de una discusión casuística entre los involucrados. Esa forma de comportamiento permite considerar que se están aplicando, aunque distorsionadamente, diversos mecanismos de mercado, entre los que se destacan el reconocimiento "social" entre los involucrados que están dispuestos a pagar o aceptar los valores fijados, y que los vendedores y compradores concurren libremente a realizar una transacción en la cual el vendedor está deseoso de traspasar la propiedad y el comprador de adquirirla, sin que ninguno de los dos se encuentre bajo presión alguna.

Este mercado de redistribución del *stock* se caracteriza por carecer de mecanismos apropiados de información y poseer una limitada transparencia, razón por la cual las partes que participan no están bien informadas ni debidamente asesoradas. No obstante, se debe señalar que la presencia de inestables y mayormente informales "centros" de intercambio informativo han existido en la ciudad --en La Habana es muy conocida la Bolsa de la Permuta que funciona en el Paseo del Prado--, donde concurren "profesionales" del tema, llamados corredores de permutas, que reciben las ofertas y necesidades de aquellos que desean permutar o adquirir una vivienda nutriéndose así este "mercado".

Sin embargo, puede asegurarse que debido a la escasez de registros y la diversidad de los mecanismos de trueque y compensación que se aplican, así como lo inciertos e ineficientes que resultan los arreglos operados en estos mercados, existe el criterio de que el "precio" establecido no es el real. Por lo tanto resultan ser mercados muy imperfectos. Paralelamente, existen otros argumentos que plantean que a pesar de su

carácter imperfecto no siempre se puede asegurar que no sean efectivos e incluso que alcancen, puntualmente, cierta eficiencia.

A pesar de las imprecisiones y diversidad de opiniones que hay sobre este mercado, existe consenso de que --a pesar de su reducida magnitud--aquél tiene efectos sobre la estructura urbana y social de la ciudad. Existe, por ejemplo, una tendencia a que el *stock* de viviendas se redistribuya en relación con los cambios en la distribución del ingreso²⁹. De igual manera, los solares vacantes de posesión privada, es decir, aquellos que poseen un contexto legal que les permite ser vendidos, también se transfieren en ese mercado.

Una limitación que sufre este pseudo-mercado de redistribución del *stock* es su incapacidad para efectuar modificaciones sustanciales en los usos del suelo. La explicación de esto radica en la existencia de restricciones e imposiciones del contexto legal, económico y financiero. Las responsabilidades de producción y operación de distintos servicios y actividades consumidoras de suelo eran adjudicadas exclusivamente a instituciones de procedencia estatal, como modo de garantizar los procesos de equidad y redistribución.

2.2 El nuevo contexto: Las modificaciones del marco legal y de la gestión económica-financiera.

El Estado cubano, a raíz de la desaparición del bloque soviético, ha emprendido un conjunto de cambios en sus estructuras legales, económicas e institucionales con la finalidad de reorientar el desarrollo de la economía, y ha intentado, a través de estos ajustes, hacer prevalecer las conquistas de equidad y justicia social logradas por la revolución.³⁰ En esencia, el Estado trata de efectuar estos cambios evitando las típicas políticas neoliberales donde los procesos de privatización, el corte de los programas sociales y el aumento de las desigualdades se vuelven predominantes.

Convendría esbozar la evolución de este proceso, que ha sido relativamente breve, a fin de hacer comprensible la envergadura de estos cambios y su repercusión en el modo de organizar y operar la sociedad cubana y, en particular, las ciudades (ver cuadro N° 2).

Un conjunto de aspectos viene modificando con fuerza el modo hasta ahora practicado de gestionar el suelo urbano, destacándose **la presencia de inversionistas extranjeros** interesados en proyectos inmobiliarios; **la autorización del trabajo por**

²⁹En el período de 1992 a 1998 se ha ampliado, como nunca antes, la diferencia entre los ingresos personales y familiares, debido tanto a las remesas de familiares que viven en el extranjero como a las ventajas de aquellas personas que trabajan en los sectores donde está presente el capital extranjero o de otros emprendedores individuales que desarrollan actividades, legales o no, que les proporcionan cuantiosos dividendos. Datos del Banco Nacional de Cuba declaran que el 6% de los ahorristas "controlan" el 70% de los depósitos y estiman que el 40% de los cubanos reciben, en diferentes cuantías, remesas del exterior.

³⁰No se considera exactamente un proceso de transformación o de cambio de paradigma, aunque distintas opiniones abundan al respecto.

cuenta propia (pequeños negocios privados) muy orientado hacia las funciones de servicios gastronómicos y de reparaciones de equipos domésticos y viviendas, lo que ha modificado el uso de inmuebles y zonas; **la despenalización de la divisa convertible** (moneda extranjera) que estimuló la apertura de funciones comerciales, tanto estatales, mixtas como privadas, fuera de las áreas tradicionales para tales operaciones y aceleró la dinámica de los mercados informales o subterráneos de vivienda y de lotes privados vacantes; así como también el impacto que se espera que produzca **la gradual introducción del Sistema Tributario**, que pasa a constituir una fuente de ingresos del estado, pero que no se percibe como un recurso financiero del nivel local, registrándose dificultades en su instrumentación debido a la falta de cultura institucional y ciudadana en este particular³¹.

Cuadro N° 2:

Cambios trascendentales dentro del modelo promovidos en Cuba entre 1990 y 1995

- 1990: -Apertura al capital extranjero
- 1991: -Comienzo de la reorientación del comercio internacional cubano en la economía global. No predomina la orientación hacia ningún país o región; se intenta la mayor diversificación posible.
- 1992: -Introducción de modificaciones a la Constitución aprobada en 1976
 -Se reduce el papel de la planificación dejando de ejercer su carácter de Ley e introduciendo criterios más flexibles
 -Introducción de nuevas formas de propiedad no estatal
 -Eliminación del monopolio estatal del comercio exterior
 -Creación de nuevos esquemas financieros para que operen empresas estatales sin una dependencia del centro o los ministerios.
 -Inicio de la expansión de las sociedades mercantiles privadas extranjeras
- 1993: -Entrega a trabajadores de antiguas empresas estatales agrícolas de tierras rurales de antigua posesión estatal
 -Autorización de la tenencia del dólar y otras monedas duras a los ciudadanos
 -Ampliación del trabajo por cuenta propia³², o actividad privada de los individuos
- 1994: -Reestructuración de los organismos de la administración central del Estado
 -Reducción de los aparatos centrales diseñados para el control de las empresas estatales
 -Introducción de un programa de saneamiento de las finanzas internas
 -Apertura y estímulo al mercado doméstico de bienes industriales y artesanales
 -Apertura del mercado agropecuario a partir de mecanismos de oferta y demanda
- 1995: -Restablecimiento del papel de la planificación, pero con distintos enfoques y alcances, donde su principal papel es indicativo e introduce indicadores financieros
 -Inicio del redimensionamiento empresarial estatal, con el objetivo de hacer a las empresas más eficientes y favorecer la mediana y pequeña escala económica estatal
 -Ampliación de las actividades para desarrollar trabajos por cuenta propia o

³¹ Ley Tributaria No 73, aprobada el 4 de agosto de 1994.

³² Forma de actividad económica privada que parte de la iniciativa personal y familiar sin que tengan por sustento ningún fondo financiero estatal.

	<p>actividades privadas de individuos y familias</p> <ul style="list-style-type: none"> -Regularización de la circulación de las divisas duras en el Sistema Bancario -Extensión del sistema de estimulación laboral, introduciéndose los estímulos monetarios y de productos o servicios -Aprobación de la Nueva Ley de Inversiones Extranjeras, que promueve negocios inmobiliarios, el desarrollo de zonas francas y negocios 100 % propiedad extranjera. -Gradual introducción de los aspectos que establece el Sistema Tributario y del diseño institucional requerido para su operación y desarrollo
1996:	<ul style="list-style-type: none"> -Aprobación de la Ley de Reestructuración del Sistema Bancario -Emisión del Decreto Ley sobre Aranceles
1997:	<ul style="list-style-type: none"> -Aprobación del Decreto Ley sobre Zona Franca

Estos cambios manifiestan la intención del Estado de dirigir su acción hacia una función estratégica, favoreciendo la apertura al capital e intentando su inserción en el mercado internacional. El nuevo papel del Estado requiere la reducción de los elementos paternalistas que aparecían en la anterior etapa; pero a pesar de la flexibilización del Sistema de Organización de la Economía, en muchos campos se observa el predominio de los criterios del centro.

Los programas sociales más importantes, como la educación, la salud, la cultura y otros servicios básicos o funciones de alto impacto social, mantienen los logros de pasadas décadas. Lo nuevo es que se les ha permitido desarrollar, de acuerdo a las posibilidades de cada servicio, líneas de acción específicas destinadas a captar recursos financieros convertibles. Para ello han utilizado su reconocido prestigio en la región. Los éxitos o fracasos de tales intentos corren a costa de las instituciones correspondientes, sin contar con subsidios estatales.

A pesar de estas modificaciones y flexibilizaciones, aún pesan la desarticulación del contexto legal, la falta de precisión en materia de políticas --específicamente las territoriales y urbanas-- y la insuficiente modificación del entorno institucional. Los pasos adoptados pueden ser considerados como irreversibles y anticiparse que los ajustes continuarán, aunque de forma lenta y mesurada, con el fin de evitar impactos traumáticos y negativos.

Aunque el Estado ha reformado su manera de intervenir en la economía, ha dirigido su intención primordial a mantener por nuevas vías el nivel suficiente de control y la capacidad de decisión estatal. Para lograr estos objetivos busca participar en, por lo menos, un 50 por ciento de los negocios o asociaciones que se crean con inversionistas extranjeros, y protege como estatales un conjunto de ramas, campos y segmentos económicos (de producción y servicios) cuya importancia, nivel de rentabilidad o dominio en el manejo y administración, resultan ser gananciosos o aseguran la conservación de la equidad.

2.3 El suelo en La Habana: Un "nuevo" recurso financiero

Como parte de los cambios que se vienen realizando, se está utilizando el valor monetario del suelo como criterio para decidir su uso. El suelo urbano es uno de los

recursos financieros más relevantes en manos del Estado, el que ha sido activado, fundamentalmente, como garantía o contrapartida de las negociaciones que realiza el gobierno con los agentes externos. Sin duda alguna, este cambio es positivo si se considera que hasta entonces el manejo del suelo se hacía con prescindencia de su renta.

No obstante, hasta el momento la apertura se ha reducido a considerar el suelo como **el aporte del *partner* o socio cubano a una asociación mixta**. El suelo no incide significativamente en la totalidad de procesos económicos, por lo que mantiene restringido su potencial.

Sin embargo, por concentrar la mayor proporción del suelo y controlar de forma integral los cambios en el uso del mismo -dos relevantes monopolios-, el Estado es el **principal “activador” de la renta de la tierra**. El reciente proceso de cambios de uso, promovido y aprobado por las agencias gubernamentales para estimular los proyectos inmobiliarios y reanimar otras actividades económicas, ha significado el reconocimiento, tanto en la gestión económica y como urbana, de las rentas de la tierra en Cuba.

Esta activación de las rentas del suelo urbano se viene expresando a través de los nuevos precios o avalúos del suelo y edificaciones definidos y aprobados, en una primera etapa por la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Finanzas y Precios. En la actualidad existen 4 Sociedades Anónimas, de origen estatal, que son las encargadas de analizar y proponer el valor de los edificios e inmuebles. Estas entidades³³ presentan los criterios del estudio de avalúo de la propiedad estatal a la Dirección de Patrimonio quien es la entidad responsable de aprobar o revocar las propuestas formuladas por las agencias autorizadas.

Los precios del suelo definidos buscan reflejar las vocaciones de determinados sitios, vacantes o no, dentro de la ciudad. Sin embargo, estos valores, debido a la ausencia de mercados de tierras, tienen por base un análisis comparativo de precios para los distintos usos urbanos en diversas ciudades de la región del Caribe, Centro Americana y otras ciudades que se consideran competitivas con La Habana. Se parte, claramente, de elementos monetarios externos que inciden en la calidad de la base de formación de estos precios.

Tal situación obligará, en el corto plazo, a la definición de un conjunto de variables domésticas (nacionales y locales) de forma tal que la fundamentación de estos precios, así como las expectativas de su comportamiento en el tiempo, se relacionen coherentemente con las tendencias de la economía, la situación de la ciudad, los resultados de las políticas fijadas por el Estado, y las preferencias de los ciudadanos.

La estrategia estatal, según se ha formulado, no estimula la privatización del suelo urbano. La nueva orientación responde más a la necesidad de obtener beneficios

³³ En 1999 las entidades autorizadas a realizar avalúos de propiedades e inmuebles son: Conhavana SA, Rado & Asociados, Conas SA, BANDEC.

financieros y promover la eficiencia que a favorecer el desarrollo urbano de la ciudad. El interés que el Estado viene prestando al desarrollo y a la rentabilidad de los negocios turísticos e inmobiliarios resulta coincidente, en sentido temporal, con la entrada en el país del capital extranjero.

Si en este contexto predominaran los "enfoques cortoplacistas, podrían aumentar las amenazas para el patrimonio inmobiliario, ambiental e histórico de la ciudad"³⁴. Aparentemente, la vía más aconsejable para evitar tales peligros e incrementar la eficiencia es la de relacionar la cultura acumulada en el manejo administrativo del suelo urbano (incluida la fuerte intervención estatal que la misma conlleva) con las "habilidades" que facilitan los diversos instrumentos de mercado factibles de aplicar en el contexto cubano, además del papel que los gobiernos locales pueden jugar en la gestión del suelo. Esta combinación podría "asegurar desarrollos no directamente rentables, como la vivienda social, la calidad ambiental, el transporte público, etc."³⁵, incluso cuando intervenga el capital foráneo.

Las políticas urbanas y las del suelo, precisan de tempranas y claras definiciones en lo relativo a su eficiencia, eficacia y equidad. Por su parte el Plan Urbano, concebido como un contrato social en defensa del patrimonio colectivo³⁶, deberá constituir un instrumento flexible y dinámico capaz de facilitar la acción en cada uno de los diferentes niveles de gobierno y de elevar el nivel de participación social de los individuos en la formulación del mismo y en su control.

De lograrse estos requerimientos, el Plan podrá constituir un efectivo instrumento para la producción y reproducción de la ciudad atenuando cualquier irregularidad que gestee el mercado del suelo. En ese caso el proceso de cambio de usos y de entrega del suelo continuará estando, en lo esencial, orientado por el gobierno y estaría, además, dotado por el suficiente aval ciudadano.

No obstante, los riesgos que conllevan estas modificaciones –las que buscan mejorar el aprovechamiento del suelo, incrementar las densidades y establecer cambios en el destino social del espacio-- deberán ser cargados exclusivamente al Estado y no a los inversionistas, ni a los nuevos usuarios o propietarios. Este juego de fuerzas y poderes –más delicado y complejo para el gobierno-, estará sujeto a mayores y distintos tipos de presiones, sobre todo si se tiene en cuenta que "tres elementos han cambiado radicalmente el escenario: el primero, la creciente diversificación de los agentes económicos; el segundo, la fuerte trascendencia que constituye la apertura al capital extranjero; y, el tercero --no menos substancial-- el redimensionamiento de la

³⁴García C., Ponencia: *El Planeamiento y la Gestión urbanística ante el mercado inmobiliario*, celebrado en el Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital (GIDIC), La Habana, 1996.

³⁵García C., *Ibidem*.

³⁶García C., *Ibidem*.

administración pública y de la economía estatal y la consiguiente reforma en los métodos de planificación"³⁷ que se están gestando.

La ciudad de La Habana puede evitar sumarse al listado de metrópolis cuya estructura urbana y social ha quedado estratificada entre los espacios de los poderosos y el de los marginados. Se está en condiciones, a pesar de la fuerza del proceso globalizador y la actual situación doméstica, de mantener los positivos y particulares resultados que muestra la experiencia cubana, evitándose así cometer, según opinión del experto Enrique Browne³⁸ "la peor forma de desperdiciar (...) hacer un no efectivo uso del potencial humano" y de la riqueza patrimonial y ambiental de nuestras ciudades y sociedades .

3. Consideraciones finales.

Independientemente de las limitaciones que pueda tener, la experiencia cubana presenta un conjunto de resultados y experiencias que permiten concluir que el manejo del suelo vía administración estatal permite logros significativos.

Por cierto, la forma en que se desarrolló esta experiencia parece demasiado específica, rodeada de un conjunto de particularidades, como para favorecer su repetición en otras ciudades de la región. Los aspectos más positivos de la experiencia cubana pueden resumirse en los siguientes cuatro puntos:

- El suelo estatal manifiesta potencialidades redistributivas

La propiedad estatal del suelo, muy extendida en Cuba, ha constituido uno de los principales instrumentos para activar el desarrollo económico y social de las ciudades y de sus habitantes. La forma en que el suelo urbano fue asignado y distribuido permitió revertir la inoperante y desarticulada situación de muchas funciones urbanas, fundamentalmente la referida a los servicios básicos que heredó nuestra capital, constituyendo una tangible muestra de la validez de este tipo de manejo administrativo.

Más allá de los cuestionamientos financieros que respaldan la operación de estos servicios y los niveles de eficiencia económico-financiera registrados, la estructura sistémica lograda, así como la calidad, la accesibilidad y la profesionalidad obtenidas, son elementos que afirman lo acertado de esta estrategia y su positivo impacto.

No obstante, las manifestaciones de excesivo e irracional uso del suelo, muy arraigadas en los usos industriales y en ciertos equipamientos, así como la falta de

³⁷García C., *Ibidem*.

³⁸ Browne, Enrique, "War on Waste and Other Urban Ideals for Latin America". En Morse, Richard y Jorge E. Hardoy, *Rethinking the Latin American City*, The Johns Hopkins University Press, 1992

instrumentos y mecanismos que determinen o señalen el nivel de optimización económico-financiero en la utilización del suelo es un aspecto que evidencia cierta inconsistencia en el manejo del suelo realizado.

Las potencialidades de redistribución –aunque no perfectas-- constituyen un elemento tangible en nuestro caso. Lo más significativo de su contenido es que refuerzan la capacidad de reproducción del individuo. Por otra parte resulta posible que este potencial redistributivo pueda activarse y renovarse con la introducción de determinados elementos mercantiles, no-capitalistas, cuyos efectos controlados sean capaces de solucionar aquellos tópicos --particularmente los de eficiencia-- y funciones del contexto urbano que manifiestan un evidente retraso o inconsistencia.

En el futuro inmediato resultará oportuno e imprescindible dotar a las instituciones estatales que determinan e instrumentan la política y manejo del suelo con enfoques más mercantiles, teniéndose por reto el evitar que la ciudad se convierta en una Empresa o sea concebida, exclusivamente, como un Producto. Sin embargo, la introducción de adecuados mecanismos de mercados, con suficiente transparencia, constituirá un aspecto indispensable para hacer coherente las actuales transacciones financieras con suelos e inmuebles, y disponer así de nuevas señales o variables que nos permitan ajustar los criterios de redistribución del suelo y por ende elevar equidad en el disfrute de los beneficios que gesta la Ciudad a sus habitantes.

- Reducción de la segregación

Son alentadores los resultados que sobre este tema muestra el manejo del suelo estatal efectuado en el caso cubano, situación que difiere de las experiencias más recientes que acumulan las ciudades latinoamericanas. Las facilidades de acceso a su uso, la entrega de generosos derechos de superficie en libre usufructo, la relativa homogeneidad establecida en las políticas de desarrollo económico y urbano y la garantía de una adecuada localización para el desarrollo habitacional de los pobladores, son, entre otros, elementos ya consolidados en el contexto cubano que han mantenido al mínimo la segregación social y funcional del espacio en La Habana.

Aun en las condiciones del nuevo contexto, que estimula la presencia del capital extranjero en el desarrollo inmobiliario, no ha tenido lugar una avalancha de acciones que favorezcan la exclusión social o funcional. El marco regulatorio que se ha ido definiendo para el capital inmobiliario intenta favorecer a la ciudad como un todo, manteniendo el criterio de salvar al entorno ciudadano de aquellos proyectos que promuevan los enclaves, áreas separadas o calles bloqueadas, entre otras tendencias que sólo conducen a exacerbar las diferencias dentro de la ciudad.

El tratamiento que se ha dado al Centro Histórico y a las zonas de valor patrimonial en la ciudad de La Habana es un ejemplo encomiable dentro del

panorama latinoamericano. Desde La Habana Vieja, y a pesar de su alta rentabilidad financiera, no se ha erradicado más que una pequeña proporción de sus residentes. Se ha aspirado, desde un inicio, a conseguir un equilibrio capaz de permitir la valorización social sin que se produzcan en ella los procesos de exclusión que han caracterizado a otros enclaves similares en la región y en otras ciudades del orbe.

Se podría añadir que la operación de los mercados imperfectos o de los pseudo mercados no ha influido con fuerza sobre este particular. Las dificultades en las cuales dichos mercados funcionan --inestabilidad de las operaciones en el tiempo debido a su "ilegalidad", así como su poca dinámica-- han constituido elementos que han determinado que no se haya modificado sensiblemente la distribución social dentro de la estructura urbana de La Habana. Sin embargo, se debe señalar que en el presente y futuro más inmediato, estos mercados se están modificando e incluso perfeccionando, por lo que se deberá esperar que estas operaciones crezcan significativamente y, por consecuencia, que se modifiquen los usos, afectando así la permanencia o presencia de los actuales residentes y clientes .

- Control de la Especulación

Las reducidas ventajas financieras que permitió este contexto, al establecer precios fijos al recurso suelo y eliminar un contexto de mercado, desestimularon la especulación que tradicionalmente se asocia al suelo urbano en el proceso de desarrollo de las ciudades. Se redujo significativamente el interés financiero de los gestores y **desarrolladores**, llevándose a su mínima expresión la capacidad de lucrar con ventajas de información referidas al desarrollo metropolitano, o sea el manejo de expectativas y resguardo de suelo para engorde no fueron fenómenos registrados en las últimas tres décadas.

La exclusión de los propietarios particulares de la posibilidad de una compraventa formal determinó que las transacciones sólo pudieran realizarse a través del mercado subterráneo. Esta circunstancia ha sido la única que ha mantenido vigente, a pesar de su evidente deformación, la captación de la renta del suelo urbano, simulada a través de múltiples formas de trueque o venta, mostrando claras tendencias especulativas.

Muchos espacios de La Habana urbanizados desde finales de los años '50 se mantienen aún sin construir. Esta situación no ha tenido como propósito incrementar, por una vía pasiva o de "engorde", el precio del suelo; más bien se ha tratado de limitar el crecimiento de la ciudad, disminuir los costos de operación en su administración y concentrar la atención en las zonas más complejas de esta capital. Sin embargo, se reconoce que el costo social por mantener tales espacios ociosos resulta elevado, sobre todo si se toman en consideración la reducida capacidad de urbanización de la ciudad, los cuantiosos desembolsos que se requieren para producir suelo urbano y los evidentes colapsos de la infraestructura en la trama urbana ocupada.

- Favorecer prioridades revalidando el papel de los planes.

Dentro de la diversidad de acciones emprendidas, se revalidó la decisión de establecer prioridades sociales y públicas. Éstas fueron formuladas sin que la capacidad financiera individual, familiar o de ciertos sectores de altos ingresos tuvieran mayor influencia en la forma en que se desarrollaba y utilizaba la ciudad.

El que los esfuerzos se centraran en la educación, la salud, la cultura, en el potencial económico-productivo y en la macro-infraestructura, así como la paulatina recuperación de importantes funciones y zonas de esta ciudad, evidencian que estas estrategias generan efectos multiplicadores a largo plazo, y que son promovidas con mayor éxito en un contexto de gestión planificada, obteniéndose mayor eficacia cuando se manifiesta una intervención del Estado efectiva orientada a aunar recursos y voluntades.

Otros elementos expuestos en estas cuartillas indican las insuficiencias y los vacíos que la práctica desarrollada en Cuba no pudo superar. Al respecto, mucho aporta el modo en que se manifiestan las tres contradicciones presentadas al inicio del trabajo, las cuales actúan y aún actuarán como condicionantes globales del desarrollo urbano para las ciudades cubanas. Como se podría esperar, las mismas no se desarrollaron con igual velocidad e intensidad.

Al parecer, la contradicción que más impacto generó fue la referente al enfrentamiento entre los criterios sectoriales y territoriales. El contexto existente favorecía que las entidades inversionistas sectoriales determinaran, con significativa fuerza, el área de suelo requerida para sus proyectos, así como las densidades, estándares y capacidades a lograr y el ritmo del proceso de desarrollo en la Ciudad. El hecho de que las propuestas de desarrollo sectorial tendían a concentrarse espacialmente y, por otra parte, de que la conexión entre los programas sectoriales fuese mínima, implicó una desarticulación entre la calidad funcional de la ciudad y los resultados económicos registrados por estos proyectos.

No menos significativa resultó la influencia de la contradicción que se registra entre las perspectivas del centro y las perspectivas locales, cuyas particularidades se evidencian en la forma en que se distribuye el poder y las responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno, estableciéndose así una matriz de intereses y conflictos que sin lugar a dudas define los diversos impactos que recibirá la estructura urbana. Dentro de esta contradicción se destacan tres relaciones particulares: la relación entre el nivel central y el provincial; una segunda determinada por la relación entre centro y municipio; y finalmente, la que se establece entre la provincia y el municipio.

Para el caso cubano, la tercera relación mencionada --provincia versus municipio-- tiende a ser la más dinámica y determinante respecto al modo en que se desarrolla la capital. No obstante, las decisiones puntuales sobre programas especiales o

emergentes, impulsados y financiados por el centro, resultan claros modificadores de los usos del suelo y, por tanto, de las correspondientes rentas urbanas.

La tercera contradicción presentada --aquella que relaciona el enfrentamiento entre el interés social y el interés productivo-- podría decirse que no ha manifestado estabilidad durante las tres décadas pasadas. Sin embargo, es particularmente palpable su influencia cuando se analiza el modo en que se sucedieron los grandes *booms* constructivos en la producción de viviendas y otros programas sociales dentro de las áreas urbanas, donde una considerable cuota de responsabilidad y de apoyo logístico a estos programas sociales provenía de decisiones definidas por intereses productivos y administrativos.

Finalmente, a pesar de las incoherencias observadas, de la baja eficiencia en determinados programas de desarrollo, y lo riesgosas que resultan las modificaciones que actualmente se introducen en el modo de operar la economía y gestar el desarrollo urbano, no se considera probable que dichos cambios activen los antagonismos y exacerben las diferencias que caracterizaron a La Habana en la primera mitad del presente siglo.

Sin embargo, no es menos cierto que ese riesgo se incrementa, aunque la existencia de tres factores resulta ser esencial para evitar que se adopte el camino que conduce a favorecer la exclusión económica y socio-espacial de nuestra ciudades. Dichos factores son: primero, los positivos impactos generados por el manejo del suelo urbano realizado durante las tres décadas pasadas; segundo, la determinación por parte del Estado de no privatizar la ciudad; y, tercero, la posición de los habitantes que rechazan cualquier viraje radical en esta dirección.

Por supuesto que el aprendizaje se reinicia, razón por la cual la experiencia de los países de la región, relevante en términos históricos y culturales, así como la de otros países cuyos resultados se consideran atractivos desde la perspectiva cubana, constituyen antecedentes que no deben ser descartados, independientemente de las diferencias clasistas y estéticas entre estos contextos.

Bibliografía

- Addison, Jason, *Real Estate Investment Opportunities in Cuba*, Master Thesis, Massachusetts Institute of Technology, Boston, July 1996.
- Angotti, Thomas, *The Latin American Metropolis and the Growth of Inequality. Urban Latin America*. NACLA Report on the Americas, Volume XXVIII No4, New York, USA, Jan/Feb 1995.
- Baken, R.J. & Van der Linden J.J., *"Land Delivery for Low-Income Groups in Third World Cities"*, Ashgate Publish Group, England, 1992.
- Baross, Paul , "Land for Housing the Poor: The Articulation of Land Supply". En: *Readers, Land Management*, volume 2. Master's Course on Urban Management, 1994-1995, IHS & Erasmus University of Rotterdam, The Netherlands.
- Bertaud Alain, "Comparative Land Use Patterns in Market And Planned Economies," *Ponencia presentada en el Seminario de Mercados Urbanos y Sistemas de Información en Latinoamérica y el Caribe*, La Habana, 1994.
- Browne, Enrique, "War on Waste and Other Urban Ideals for Latin America". En Morse, Richard y Jorge E. Hardoy, *Rethinking the Latin American City*, The Johns Hopkins University Press, 1992.
- Carreras B, Fernández F, Arias F, y Domine V, "Una política activa del suelo". *Revista Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, III*, Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente, España, 1995.
- Coyula Mario, "La Habana cuesta, pero vale". *Revista Contracorriente*, año 2, No. 4, La Habana, 1996.
- Dirección Provincial de la Vivienda, *Propuesta del Programa Territorial para el desarrollo de la Vivienda hasta el año 2000 en la Ciudad de La Habana*, Poder Popular, La Habana, 1990.
- Dirección Provincial de Planificación Física y Arquitectura, *Plan Director Ciudad de La Habana. Primera etapa: Bases técnico-económicas*, tomos I, II, III, IV, V, VI y VII, La Habana, Poder Popular, 1984.
- Dirección Provincial de Planificación Física y Arquitectura, *Esquema del Plan Director al año 2010: Ciudad de La Habana*, Poder Popular, La Habana, 1990.
- Farvacque & MacAuslan, *Reforming Urban Land Policies and Institutions in Developing Countries*, World Bank, Oxford, 1991.
- García C, "El planeamiento y la gestión urbanística ante el mercado inmobiliario", Conferencia presentada al Seminario de Desarrollo Inmobiliario. GDIC, La Habana,

1996.

- Gastone, Ave y Franco Corsico (editores), *Urban Marketing in Europe International Conference*, Torino Incontra, 1994.

- Geisse, Guillermo, "Urban Alternatives for Dealing with the Crisis". En: Morse Richard y Jorge E. Hardoy, *Rethinking the Latin American City*, The Johns Hopkins University Press, 1992.

- GDIC, *Problemática de las urbanizaciones en las zonas de desarrollo de viviendas en la ciudad de La Habana*, Poder Popular, La Habana, 1991.

- GDIC-DPPFA, *Estrategias urbanísticas para orientar y guiar el desarrollo inmobiliario en la ciudad de la Habana*, Poder Popular, La Habana, 1996.

- González M, *Sobre planes, esquemas y planes directores de la ciudad de La Habana*, GDIC, La Habana, 1993.

- Hamberg, J, *The Dynamic of Cuban Housing Policy*, Columbia University, USA, 1994.

- Hamm B., Zimmer G. and Krats S., *Sustainable Development and the Future Cities*, Centre for European Studies, Universitat Trier, UNESCO, 1991.

- Instituto de Planificación Física, *Perfeccionamiento del Sistema de Asentamientos Poblacionales. Informe Sintético*, La Habana, 1990.

- Mandaga, E., "Expertos, políticas de suelo y medidas normativas". *Revista Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, III*, Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente, España, 1995.

- Méndez J y Morillas P, "La gestión urbanística, un problema de igualdad y eficiencia". *Revista Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, III*, Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente, España, 1995.

- Núñez, Ricardo, *Land Planning & Development in Havana City: Two study cases. The new investment context regarding Land*, GDIC, La Habana, 1995.

- Núñez, Ricardo, *Housing in Havana: Past Practice and Possible Futures*, Master Thesis, Institute for Housing and Urban Development & Erasmus University of Rotterdam, The Netherlands, 1995.

- Núñez Ricardo, *The Influence of Government Relations and Institutional Environment on Urban Management in Cuba*, IHS & Erasmus University, Rotterdam, The Netherlands, 1994.

- Núñez Ricardo, *Sobre los costos de construcción de viviendaL: sus principales problemas y efectos*. GDIC, La Habana, Cuba, 1991.

- Pérez Mayda, Autoconstrucción con participación popular. Una alternativa válida, GDIC; La Habana, Cuba, 1995
- Rojas M, Villavicencia G, Becker A, y Chang Letty, *El mercado de suelo urbano y barrios populares en Guayaquil*. Corporación de Estudios Regionales, Guayaquil y el International Development Research Centre of Canada, Ecuador, 1989.
- Sabatini Francisco, "Precios del suelo y edificación de viviendas: 4 conclusiones sobre Santiago relevantes para políticas urbanas", *Revista EURE*, Instituto de Estudios Urbanos, Vol XVI, No 49, octubre 1990.
- Trivelli, Pablo, "Gestión del suelo urbano para la vivienda y el desarrollo de las ciudades", Chile, 1994.
- World Bank, *A World Bank Policy Paper: Housing: Enabling Markets to Work*, Washington D.C., 1992.
- Zhao Hui, "The Dual-Structured Land Market in Shenzhen City, China; Tokyo Institute of Technology", *Regional Development Studies*, Vol 1, Japan, 1994/95.