



## Integración y participación ciudadana. Un plan de gestión para la movilidad social en Centro Habana

Integration and Citizen Participation. A Management Plan for Social Mobility in Centro Habana

Juan C. Martínez Serra, Alberta Solarino, Ibis M. Menéndez-Cuesta González y Víctor M. Hernández López

**RESUMEN:** El artículo aborda la elaboración del Plan de Movilidad social para casos de derrumbe del municipio Centro Habana. La metodología, que parte de la participación comunitaria, comprende el estudio de los conflictos socio-territoriales, el diagnóstico del estado técnico-constructivo de las edificaciones, la movilidad social y la integración de la población. Como resultado se obtuvieron matrices y una base de datos en el Sistema de Información Geográfica, que permitió elaborar un plan que contribuya a resolver los problemas provocados por los derrumbes y las necesidades de vivienda en ese municipio capitalino.

**PALABRAS CLAVE:** movilidad social para casos de derrumbes; derrumbes de viviendas en áreas centrales de la ciudad; participación comunitaria en planes sociales, Centro Habana.

**ABSTRACT:** The article addresses the elaboration of the Management Plan for the Internal Mobility of the Population in the central areas of Havana, specifically in the municipality of Centro Habana. The methodology, born out of community participation, comprises the study of socio-territorial conflicts, the diagnosis of the technical-constructive state of the buildings, social mobility, and the integration of the population. The result is a series of matrixes and an updated database of the Geographic Information System, which allowed to formulate a plan with a view to helping solve the problems of social mobility caused by the building collapses and the necessities of housing in that capital municipality.

**KEYWORDS:** social mobility in cases of building collapses; building collapses in central areas of the city; community participation in social plans, Centro Habana.

RECIBIDO: 04 noviembre 2019

APROBADO: 18 enero 2020

## Introducción

El fondo construido de Centro Habana, en su mayoría, es ya casi centenario y no ha recibido mantenimiento sistemático, por lo que se pierden muchas viviendas a causa del deterioro. Durante los últimos veinte años han sucedido cuantiosos derrumbes que han llevado a la demolición parcial o total de numerosos inmuebles y el traslado de la población hacia comunidades de tránsito, hospedadas en edificios múltiples, muchas veces ubicadas en barrios lejanos y con pocos servicios, lo que ocasiona problemas de convivencia, entre otros [1].

El municipio Centro Habana, nacido a partir de la División Político-Administrativa de 1976, compone parte de las áreas centrales de la provincia La Habana. Con anterioridad formaba parte del municipio La Habana, que comprendía las áreas de los actuales municipios de Cerro, Diez de Octubre, La Habana Vieja y Plaza de la Revolución.

Este sector de la ciudad se corresponde con los barrios de extramuros, surgidos a partir de la segunda mitad del siglo XVIII y consolidados a lo largo del XIX. En ellos se replicó la trama compacta de intramuros conformada por casas de patio, distribuidas en un trazado de vocación reticular con algunas imperfecciones derivadas del encuentro entre esas retículas y los que fueron caminos de extramuros, ya convertidos en calzadas, y también del curso de la Zanja Real [2].

Durante las primeras décadas del siglo XX se completó el proceso de ocupación de la zona y a su vez fueron reconstruidas muchas edificaciones, con el afán de modernizarlas, lo que entonces significaba: sustituir los techos inclinados de madera y tablazón por el llamado sistema de viga y losa<sup>1</sup>, introducción del baño al interior de las casas, colocación de pavimentos de mosaicos y sobre todo cambio de fachadas con una mayor decoración, propia de la arquitectura ecléctica. Asimismo, cumpliendo con lo normado en las Ordenanzas de Construcción de 1861, en sus principales calles se construyeron portales públicos corridos, que favorecieron la proliferación del comercio en planta baja [2].

La arquitectura neocolonial y el Art Déco llegaron en la década de los treinta y cuarenta. La expresión particular de estos estilos arquitectónicos se aprecia en edificios de apartamentos destinados al arriendo, en cines y en grandes tiendas por departamentos. Se caracteriza por el uso de hormigón armado para columnas, entrepisos y cubiertas, pero no siempre adecuadamente reforzado, ni protegido de la proximidad al mar.

Ya en los años cincuenta irrumpió la arquitectura del Movimiento Moderno, que después de la Segunda Guerra Mundial en el país y fundamentalmente en La Habana, toma un auge mayor con la modernización de la infraestructura física en función del desarrollo de la empresa privada y la adaptabilidad a las nuevas necesidades, para lo cual se construyen en Centro Habana edificios que rompieron con las normativas tradicionales de construcción en zonas de tejido compacto y alteraron el perfil urbano, pero con estructuras de hormigón armado que permitían una mayor durabilidad y flexibilidad en las funciones [2].

Después del triunfo de la Revolución (1959) el Estado se hizo responsable de la construcción de centros educacionales y deportivos, policlínicos y hospitales; así como edificios de apartamentos, con el uso de sistemas prefabricados. En paralelo, la población ha ido construyendo por el llamado "esfuerzo propio" o articulación de fuerzas y recursos propios, algunas viviendas y reparando otras; pero estas inserciones apenas constituyen un 10 % del fondo construido del territorio.

[1] Rey, G. Centro Habana búsqueda del desarrollo urbano sustentable. *Arquitectura y Urbanismo*. [serial en Internet]. 2010 [Consultado: 20 de enero de 2019]; 31(3):[7- 15]. Disponible en: <http://rau.cujae.edu.cu/index.php/revistaau/article/view/45/44>.

[2] Zardoya, M. De lo que nos trajeron en el XX. *Arquitectura y Urbanismo*. [Internet]. 2008 [Consultado: 29 de enero de 2019]; 29(2):[36-41]. Disponible en: <http://rau.cujae.edu.cu/index.php/revistaau/issue/view/16/showToc>.

---

<sup>1</sup> Sistema constructivo muy usado en La Habana a partir de 1920 aproximadamente, que consiste en vigas de hierro y losas de hormigón prefabricadas de aproximadamente 90 cm de largo y 40 cm de ancho. Permitted construir con mucha rapidez, pero se le calcula una vida útil de ochenta años.

De esa larga historia se derivan muchos de los valores culturales de Centro Habana. La diversidad y calidad de su arquitectura, la vitalidad urbana que posee, la homogeneidad y variedad que la caracteriza y sobre todo su centralidad funcional como consecuencia de la gran multiplicidad de servicios que brinda ese territorio, muchos de los cuales trascienden la escala del municipio y son de uso de toda la ciudad [3]. Esta última condición favorece el sentido de pertenencia de una parte de sus habitantes, pues vivir en Centro Habana les ofrece servicios de comercio, gastronomía, cultura, alojamiento turístico, entre tantos que no se encuentran en otras zonas de La Habana, sobre todo en las urbanizaciones más recientes [4]. Tanto es así que algunas personas que emigraron de Centro Habana a nuevos conjuntos urbanos, han retornado para recuperar los beneficios que se tienen por vivir en el centro.

Pero, a la vez, esa larga historia condiciona muchos de sus problemas. Una parte considerable de las edificaciones están sobreexplotadas, pues fueron concebidas como viviendas unifamiliares y se han convertido en casas de vecindad, habitadas por numerosas familias, sin contar con área suficiente para ello, ni con una infraestructura técnica apropiada. En las últimas décadas la adaptación de locales comerciales en desuso para viviendas, sin tener condiciones de habitabilidad, ha resuelto parcialmente el déficit del fondo habitacional. Pero esta medida emergente ha traído consigo otros problemas relacionados con la falta de condiciones habitacionales adecuadas (sobre todo ventilación e iluminación) y problemas constructivos y, a veces, hasta de higiene por la sobrecarga de las instalaciones hidráulicas y sanitarias.

El deterioro de los edificios durante el siglo XX, está asociado a incendios y derrumbes que acarrearán una gran movilidad social. Por un lado, algunos de sus habitantes emigran hacia otras áreas menos congestionadas y hacinadas de la ciudad por voluntad propia [5]; otros se ven obligados a abandonar sus viviendas por el mal estado técnico-constructivo que presentan y en casos peores por lamentables colapsos de las edificaciones donde habitan.

Muchos de los valores culturales del territorio se van perdiendo o eclipsando ante esas lamentables condiciones, lo que ha motivado que tal problema constituya el objeto de estudio de numerosos investigadores e instituciones [6]. En este sentido se puede mencionar el Plan de Rehabilitación Urbana del Municipio de Centro Habana (PRUMCH), aprobado a finales de 2004 como herramienta en el proceso de planificación del territorio, además de otras investigaciones para la elaboración de instrumentos de gestión y métodos encaminados a la protección del patrimonio edificado que han constituido complementos del presente trabajo [1] [7].

Con el objetivo principal de dotar al municipio de un sistema participativo de información y de un plan de movilidad social que permita al Gobierno gestionar y controlar el nivel de deterioro de las edificaciones, se desarrolla el Proyecto Urbal III<sup>2</sup>, que involucra a las principales instituciones públicas del municipio y la provincia La Habana. Como propósitos colaterales el Proyecto plantea procesos de reducción de los conflictos y la mejora de la toma de decisiones por parte de la administración municipal y sus instituciones, obtenidos por medio de un método participativo articulado alrededor de tres grandes momentos que parten de la interrogante: ¿Cómo fortalecer al Gobierno de Centro Habana y sus instituciones con una herramienta para la planificación y gestión del territorio que permita:

1) establecer el mejoramiento de las relaciones ciudadanas, 2) una movilidad

[3] Rigol I, Rojas Á. Conservación patrimonial: teoría y crítica. La Habana: Editorial UH; 2012.

[4] Fernández E. Utopía y Realidad. La rehabilitación de las ciudades cubanas. La Habana: Editorial Universitaria Félix Varela; 2015.

[5] Martí-Costa M, Gustavo D, Marulanda A. Entre la movilidad social y el desplazamiento. Una aproximación cuantitativa a la gentrificación en Quito. INVI. [Internet]. 2016 [Consultado: 4 de febrero de 2018]; 31(88):[131-160 pp.]. Disponible en: <http://www.revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/issue/view/82>.

[6] González D. Sobre resiliencia de ciudades del arte ante catástrofes naturales. Arquitectura y Urbanismo. [Internet]. 2017 [Consultado: 18 de diciembre de 2018]; 38(1):[96-102 pp.]. Disponible en: <http://rau.cujae.edu.cu/index.php/revistaau/article/view/402/377>.

[7] Martínez JC, Hernández VM, Menéndez I, Corona M, Alfonso G. Plan de Gestión de la Movilidad Interna de la Población de Centro Habana (Cuba). En: URB-AL III. Gestión Urbana y Territorial Participativa: Una llave para la cohesión social y territorial. Florencia: Editorial Conrado Tedeschi; 2012.

<sup>2</sup> Proyecto de Colaboración internacional "Urbanismo para América Latina", 3ra. ed., auspiciado por la Unión Europea.

social ordenada en casos de derrumbes y 3) mejorar los procesos que determinan la toma de decisiones a nivel interinstitucional?

## Materiales y métodos

La metodología empleada para la ejecución del Proyecto y la redacción del Plan se fundamentó en la participación de la población. Se puso en práctica a través de dos procesos fundamentales: 1) el estudio de los principales conflictos existentes en el barrio, y 2) el análisis y diagnóstico técnico-participativo de la movilización de la población en caso de derrumbe.

La información recogida estuvo en función de la construcción de la base de datos en un Sistema de Información Geográfica Participativo (SIGP) [8]. El análisis y síntesis de los elementos levantados y enfocados en las necesidades de los habitantes en relación a las características de las viviendas y a las dificultades principales del proceso de re-ubicación de la población en caso de derrumbes, fueron los aspectos fundamentales para la elaboración del Plan de Movilidad Social de la Población de Centro Habana y su estrategia de gestión.

La metodología participativa se organizó a través de talleres de educación popular, en los que se combinó la experiencia de la población con la reflexión y el diálogo de saberes de los profesionales de los servicios sociales y los técnicos trabajadores de la Dirección Municipal de Vivienda. El objetivo fue impulsar la toma de consciencia de los problemas e identificar soluciones compartidas por parte de la comunidad, incluyendo a la población en las decisiones [9]. El involucramiento de los ciudadanos se diseñó y organizó en cuatro grandes etapas según los principales aspectos definidos en el proceso participativo del ámbito urbano: información, consulta, toma de decisiones compartidas y participación en las acciones de autoconstrucción [10].

En total fueron realizados 17 talleres, en los cuales participaron 310 personas. De ellas, funcionarios públicos, técnicos, representantes del Gobierno municipal, la comunidad por zonas, presidentes de los cinco consejos populares que componen el municipio y los grupos gestores de los edificios elegidos. Fueron capacitados en la participación y manejo del Sistema de Información Geográfica Participativo y en la confección del Plan de Movilización de los Grupos Gestores de los edificios seleccionados.

De igual forma, se realizaron 1 184 entrevistas a los ciudadanos en los temas de vivienda, derrumbe, necesidades habitacionales, auto-recuperación y relaciones con la comunidad. Se confeccionaron, además, 35 mapas comunitarios y un diagnóstico de los conflictos socio-territoriales.

Los talleres, preparados por los especialistas del grupo de proyecto, incluyeron momentos de análisis de la situación actual y otros de reflexión sobre los riesgos y oportunidades de las acciones del Proyecto. Se elaboraron instrumentos metodológicos para el diagnóstico socio-participativo [11] y se realizaron dinámicas lúdicas y artísticas en un inicio, para la cohesión grupal y de ambiente agradable para el trabajo de conjunto. Estas acciones fueron llevadas a cabo por parte de un equipo multidisciplinario en el cual trabajaron sociólogos, arquitectos y geógrafos de instituciones públicas del territorio.

Los talleres participativos, como componentes fundamentales del proceso de trabajo, se organizaron según tres bloques temáticos:

1. Levantamiento de conflictos y de problemas;
2. Detección de las características sociales del barrio;
3. Detección de las características técnico- constructivas de las viviendas.

[8] Zeballos C, Delgado G, Cuzziramos F, Poco S. Sistemas de Información Geográfica participativa para la gestión integrada de riesgos en poblaciones vulnerables de la periferia de Arequipa. Memorias Universidad Del Azuay. [Internet]. 2017 [Consultado: 20 diciembre de diciembre de 2018]; XVII(1):[125-132 pp.]. Disponible en: <http://revistas.uazuay.edu.ec/index.php/memorias/>.

[9] Hernández-Araque M. Urbanismo participativo. Construcción social del espacio urbano. Revista de Arquitectura. [Internet]. 2016 [Consultado: 17 de octubre de 2018]; 18(1):[6-17 pp.]. Disponible en: [https://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatolica/revistas\\_ucatolica/index.php/RevArq/article/view/96/1118](https://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatolica/revistas_ucatolica/index.php/RevArq/article/view/96/1118).

[10] Farinós J. La gobernanza como elemento de transformación territorial, ambiental u urbana ¿gobernanza territorial sin territorio? En: Serrano, A. Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en un mundo en cambio. Valencia: Universidad de Valencia; 2017. p. 213-245.

[11] Díaz G, Peñaloza MG. La teorización y las técnicas participativas del proceso dialéctico en la educación popular. Tendencias Pedagógicas. [Internet]. 2015 [Consultado: 6 de septiembre de 2018]; 26 (2): [253-262 pp.]. Disponible en: <https://revistas.uam.es/tendenciaspedagogicas/article/view/2136>.

Los tres temas se abordaron según procedimientos circulares que permitieron proceder paso a paso en la implementación del proceso participativo (información, comunicación, planificación, autoconstrucción), lo que posibilitó revisar y retroalimentar las demás etapas con los resultados alcanzados.

En un primer momento se informó a la población de la envergadura, potencialidades y oportunidades que brindaba el Proyecto, sensibilizándola de la necesidad de su participación, de modo que se convirtiesen en protagonistas del proceso, comprometida a transformar la realidad según sus necesidades.

En función del logro de los objetivos del Proyecto se realizó un amplio estudio de los conflictos socio-territoriales en los cinco consejos populares<sup>3</sup> de Centro Habana: Cayo Hueso, Colón, Dragones, Los Sitios y Pueblo Nuevo. Se detectaron de forma participativa los principales conflictos existentes a través de talleres con la participación de 55 personas de la comunidad, escogidas de forma aleatoria, y los técnicos de las instituciones locales dedicados al tema de la vivienda, seleccionados por los líderes formales comunitarios y la dirección de las instituciones. La detección de los conflictos se complementó con más de mil entrevistas realizadas en las calles sobre vivienda, la percepción de los riesgos y la convivencia.

Una vez obtenida la matriz con los conflictos, se analizaron de manera independiente, y tomando en cuenta sus principales actores, los lugares y formas de manifestación más comunes; las causas; la factibilidad de su gestión; en quién está la competencia de su erradicación; y los aportes a la integración social. Sucesivamente, en talleres realizados con la comunidad, se trabajó de manera concentrada en las necesidades planteadas y las medidas a incorporar en el Plan de Movilización. Para ello se realizaron acciones de participación enfocadas en: la sensibilización de los líderes formales e informales en la gestión urbana y territorial; la percepción de los riesgos por parte de la comunidad; la articulación multinivel entre técnicos y decisores; la actualización permanente de la información y los datos sobre la comunidad; la identificación del proceso posterior a los derrumbes de los edificios denominado "ruta del derrumbe", y la identificación de acciones para la obtención de los recursos humanos y materiales que pueden aportar los ciudadanos e instituciones involucradas en el proceso.

Conjuntamente con el estudio de los conflictos se realizó el diagnóstico social y técnico constructivo de las edificaciones del territorio a través de la colaboración de las oficinas municipales de gestión. El objetivo previsto fue la detección de la población más vulnerable y la existencia de personas con discapacidad en el barrio. Como parte del levantamiento social se pronosticó trabajar de forma participativa en el análisis y la detección de los problemas de la "ruta del derrumbe". A partir de estos resultados los arquitectos pertenecientes a la Empresa "Arquitecto de la Comunidad", con la colaboración de estudiantes de arquitectura<sup>4</sup>, profundizaron el diagnóstico mediante la utilización de las fichas técnicas.

El siguiente paso consistió en hacer uso del Sistema de Información Geográfico Participativo para mapear los locales comerciales vacíos, utilizados para albergar a la población sin hogar. A esto se añadieron datos sociales y técnico-constructivos de las viviendas, datos sobre los servicios de comercio y la infraestructura y la presencia de valores culturales.

El trabajo continuó con la elaboración de una guía de autoevaluación del estado técnico-constructivo de los edificios de viviendas de Centro

---

<sup>3</sup> Consejos populares que integran la División Político-Administrativa del municipio de Centro Habana.

<sup>4</sup> Pertenecientes a la Facultad de Arquitectura de la Universidad Tecnológica de La Habana "José Antonio Echeverría", CUJAE.

Habana. Los objetivos de la guía fueron: 1) capacitar a la comunidad en la autoevaluación de riesgos, 2) esclarecer información sobre reales peligros que pueden suscitarse en edificios técnica y estáticamente afectados y 3) ofrecer sugerencias prácticas sobre cómo actuar en caso de afectaciones en los inmuebles.

Posteriormente, se analizó el proceso de movilización actual en el municipio, según tres etapas principales: antes, durante y posterior a los derrumbes de las edificaciones. Esta fue una fase operativa, con propuestas de cambios en la gestión de las acciones en caso de derrumbe y la necesidad de desplazamiento de la población. Se realizaron además acciones de validación de la metodología empleada, de la planificación y de las nuevas acciones de movilización, por medio de encuentros y talleres con los distintos actores e instituciones involucrados, así como con la puesta en marcha del Plan en un edificio piloto elegido durante el proceso de trabajo participativo.

Finalmente se procedió a la redacción y validación del Plan acompañado del cuadro de gestión, donde se identificaron aquellas acciones que se podrían ejecutar con la ayuda de la propia población, y se organizaron encuentros y talleres para la presentación del Plan.

## Resultados

El municipio de Centro Habana cuenta con un área de 3,42 km<sup>2</sup> y una población de 143 336 habitantes, según datos obtenidos de la ONEI<sup>5</sup>. Presenta una alta densidad poblacional con aproximadamente 42 mil habitantes por kilómetro cuadrado, por lo que constituye uno de los municipios más densamente poblados de La Habana y del país. Existe un predominio ligero de mujeres con el 55 % y el 45 % del sexo masculino. En los últimos años se observa un comportamiento demográfico con una tendencia marcada al decrecimiento y al envejecimiento [7].

Centro Habana se localiza en el centro geográfico de La Habana. Limita al norte con el litoral, al sur con el municipio de Cerro, al este con La Habana Vieja y al oeste con la Plaza de la Revolución. Su arquitectura, como parte de las áreas más antiguas de La Habana, concentra importantes exponentes de los estilos arquitectónicos de las distintas épocas de desarrollo de la ciudad que componen el rico legado arquitectónico y cultural del municipio (Figuras 1 y 2). Su patrimonio es casi tan significativo e importante como el de La Habana Vieja; sin embargo, no ha recibido la misma atención y ni siquiera hay conciencia de eso en mucho de sus pobladores, y lo que es peor en algunos de sus “decisores”.

Posee un tejido urbano mixto con una gran diversidad de funciones y usos urbanos, y una alta concentración de equipamiento y servicios que generan una amplia actividad comercial y cultural. El comercio es la principal fuente económica, expresada a lo largo de los ejes viales principales, los espacios públicos, las áreas de concentración comercial y las esquinas donde se ubican las bodegas<sup>6</sup> y otros servicios que sirven de encuentro social [2]. Por lo tanto, se concibe el territorio como una zona de alta centralidad urbana que data de más de un siglo, reforzada en la actualidad con la conexión con otras zonas de la ciudad [1].

El fondo construido posee gran deterioro (Figura 3), lo que constituye uno de los problemas principales identificados en el área de estudio y que al pasar de los años se agrava. Las edificaciones, en su gran mayoría con más de un siglo de existencia, se deterioran fundamentalmente por la



Figura 1. Edificio en la calle Perseverancia. Centro Habana. Fuente: Foto autores.



Figura 2. Edificios en la calle Reina. Centro Habana. Fuente: Foto Autores.



Figura 3. Edificaciones con avanzados deterioros en el Consejo Popular Colón. Fuente: Foto autores.

<sup>5</sup> Oficina Nacional de Estadísticas e Información, República de Cuba.

<sup>6</sup> Tiendas donde se expenden diferentes alimentos y bebidas a la población.

falta de mantenimiento periódico, debido, entre otras causas, a la escasez de materiales y su alto costo. Por otra parte, el alto índice de densidad habitacional y la escasez de vivienda, la subdivisión de las casas a través de ampliaciones improcedentes realizadas sin el debido asesoramiento técnico, la dificultad para adquirir una licencia de construcción y la vulnerabilidad de los edificios ante los fenómenos climatológicos extremos son, entre otros, factores importantes que inciden en el deterioro [12].

Según datos obtenidos en el Censo de Población y Viviendas, en el 2002 existían 50 102 viviendas registradas, de las cuales la mayoría son edificios multifamiliares, (49,8 %) seguidas por habitaciones en ciudadelas, (31,7 %) y viviendas unifamiliares (18 %), con muy pocas áreas libres y parques, lo que caracteriza el tejido urbano de Centro Habana como altamente compacto y denso. Durante la realización del Proyecto en el 2012 se comprobó que 1 447 edificaciones se encuentran en buen estado, 2 969 edificaciones en estado regular y 2 529 en mal estado técnico-constructivo (Figura 4). Como consecuencia de este estado constructivo, entre 2008 y 2012, según datos aportados por el puesto de mando del Gobierno municipal, ocurrieron 433 derrumbes que llevaron a la demolición total de numerosos inmuebles [7].

Las familias que quedan sin hogar, como consecuencia de los derrumbes (Figura 5) o por el mal estado técnico-constructivo de sus viviendas, son reubicadas en otros barrios de la ciudad o albergadas en edificaciones que el Gobierno prepara o construye. En el peor de los casos, no quieren desalojar sus viviendas y prefieren arriesgarse viviendo en edificios poco seguros. En Centro Habana, estas familias ascienden a 5 453, de ellas el 10% se reubicaron en la periferia de la ciudad de La Habana y otro 20% aproximadamente se han ubicado en locales disponibles del Gobierno Municipal.

Por otra parte, las intervenciones en algunas zonas del municipio, aunque han ayudado a mejorar la imagen urbana, no han contado con un respaldo económico que permita su mantenimiento y aún no satisfacen las necesidades de la población. Agréguese a ello que las regulaciones, normativas y leyes actuales no contribuyen a realizar mejores proyectos para la conservación de centros tradicionales como Centro Habana [13].

Es importante señalar que en Centro Habana la pésima situación del estado técnico-constructivo de las viviendas influye en otras dimensiones de la vida social, de forma que proliferan las indisciplinas sociales, los basureros y micro-vertederos espontáneos, la contaminación sónica elevada y el ruido ambiental, y hay carencia de áreas para la práctica de deportes. Sin

[12] Instituto de Planificación Física y Dirección Provincial de Planificación Física de La Habana. Plan General de Ordenamiento Urbano de La Habana. La Habana; 2018.

[13] Serrano, A. Hacia otra cultura del territorio y de la ciudad, como base de una nueva planificación y gobernanza. En: Serrano, A. Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en un mundo en cambio. Valencia: Universidad de Valencia; 2017. p. 111-130.

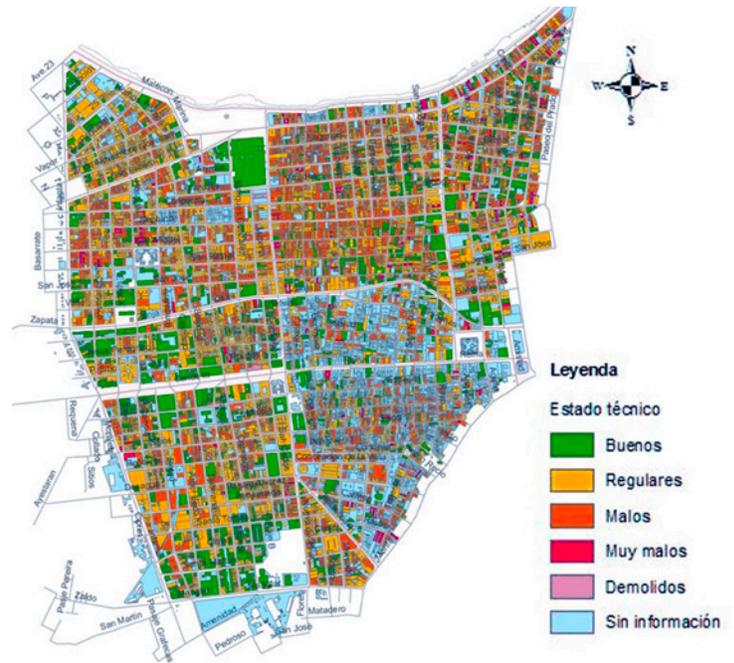


Figura 4. Mapeo del estado técnico-constructivo de las edificaciones de Centro Habana. Fuente: Elaborado por grupo de investigadores del Proyecto.



Figura 5. Edificio en demolición por derrumbe en el Barrio Cayo Hueso. Fuente: Foto autores.

embargo, debe destacarse la disposición de la población a participar en procesos constructivos para mejorar sus viviendas.

El estudio de conflictos (Figura 6) constituyó una herramienta fundamental de investigación para el conocimiento de las costumbres, interacciones y modo de vida de la comunidad, que permitió crear la matriz y trazar las estrategias de intervención para el Proyecto.

Los conflictos identificados a través de la matriz fueron los siguientes:

1. Oferta estatal de albergues para los damnificados contra necesidades de alternativa habitacional.
2. Rehabilitación impropia de viviendas contra normas estatales.
3. Diferencias en la calidad de la rehabilitación contra las posibilidades de recursos.
4. Uso del flujo de información contra la efectividad de los procesos de gestión urbana.

La matriz de conflictos alimentó la base de datos del Sistema de Información Geográfico y logró sugerir por cada conflicto acciones de manejo dentro de la propuesta del Plan de Gestión, para contribuir a mejorar las relaciones entre la comunidad residente en los edificios afectados y entre esta y las instituciones locales que intervienen en la toma de decisiones antes y después de producirse los derrumbes. No obstante, se ha corroborado que el Gobierno municipal no ha dado el seguimiento oportuno y necesario, con lo que se ha perdido la oportunidad de ejecutar las acciones y estrategias establecidas en el Plan de Movilización.

El diagnóstico técnico-constructivo de las edificaciones se concentró en levantar la información relativa a los edificios en estado constructivo muy malo, considerando como tales aquellos que contasen con más del 70 % de la estructura, las terminaciones y las instalaciones eléctricas, hidráulicas y sanitarias deterioradas. Los inmuebles fueron seleccionados de acuerdo con los datos aportados por los técnicos de las instituciones locales del municipio dedicados a la conservación de las edificaciones. Los datos recolectados e informatizados fueron analizados por los representantes de la comunidad y los técnicos y especialistas que identificaron las áreas con una concentración de edificios en estado constructivo malo y muy malo, mayor al 50% (Figura 7).

El cruce de la información obtenida a través del Sistema de Información Geográfico Participativo, y plasmada en el mapa de locales comerciales vacíos, permitió la identificación de las áreas más sensibles, que se definieron como área de intervención prioritaria. Los resultados alcanzados se socializaron con la población en los talleres donde se devolvió la información

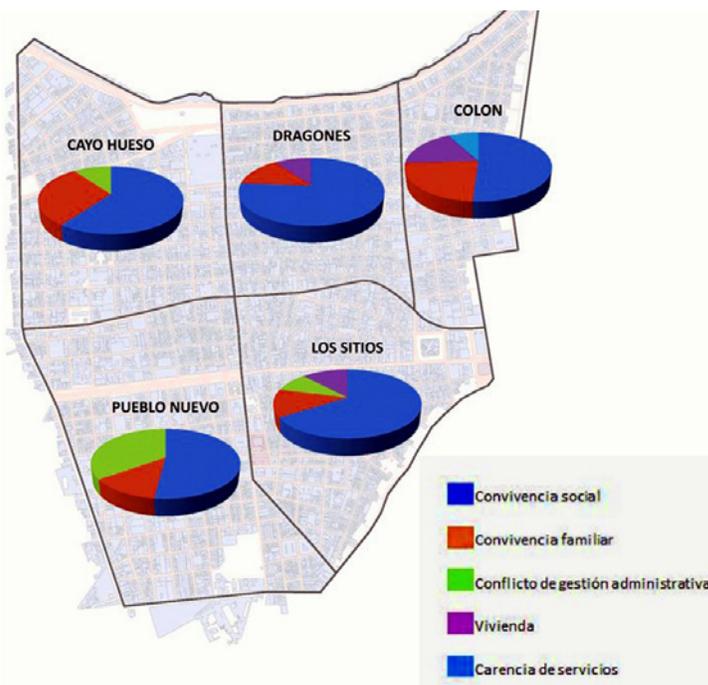


Figura 6. Estudio de los conflictos por los Consejos Populares de Centro Habana. Fuente: Elaborado por grupo de investigadores del Proyecto.



Figura 7. Mapa y gráfico del estado técnico constructivo de los edificios de viviendas del Consejo Popular Cayo Hueso. Fuente: Elaborado por grupo de investigación del Proyecto.

recolectada y organizada anteriormente, y se compartieron los criterios de selección para las intervenciones más urgentes y establecer un proceso viable de rehabilitación participativa de autoconstrucción.

Se continuó trabajando con los ciudadanos en la identificación de los recursos humanos y materiales existentes en los inmuebles, para la autoevaluación de los riesgos y la autoconstrucción. Estos sucesivos talleres sirvieron para fortalecer los vínculos institucionales, así como la búsqueda de más datos sociales y técnico-constructivos que facilitasen la autoevaluación de riesgos y autoconstrucción, en las manzanas pilotos escogidas, para la posterior selección de un edificio “piloto” a recuperar en los cinco consejos populares. Para eso fue necesario firmar un convenio con el Gobierno municipal, con el propósito de incluir en el presupuesto constructivo del municipio la rehabilitación de los edificios seleccionados para la autoconstrucción [14].

Adicionalmente, se crearon grupos en cada edificio seleccionado, encargados de la gestión de los procesos constructivos y de las relaciones con el equipo de proyecto. En este sentido, se realizaron otros talleres con los grupos gestores creados en cada edificio, quienes se capacitaron y encargaron de monitorear el trabajo utilizando las herramientas metodológicas para la movilización participativa con respecto a la autoevaluación técnico-constructiva, la autoevaluación en caso de derrumbes o demolición y la auto-construcción de sus viviendas.

En el proceso de diagnóstico para la elaboración del Plan de Movilidad social para casos de derrumbe del municipio Centro Habana se cruzaron distintas informaciones obtenidas por el proceso participativo (Figura 8), el diagnóstico técnico y socio-económico, la matriz de conflictos y el plan actual de movilización. Además, se identificaron las potencialidades que posee el territorio, como son: 1) el interés político en resolver el problema habitacional, 2) la existencia de un funcionario a nivel del Gobierno municipal que convoca el intercambio interinstitucional y social, 3) el involucramiento de la población en los problemas y soluciones, 4) la capacidad técnica de los especialistas del territorio, 5) la existencia de infraestructuras técnicas por todo el municipio, 6) la disponibilidad de parcelas, locales vacíos y valores culturales que pueden generar recursos para el desarrollo de la economía local, 7) la presencia de gran número de servicios, 8) la posibilidad de reciclaje de materiales de construcción, 9) la existencia de planes de desarrollo de la Oficina del Historiador de La Habana en algunas zonas del municipio de Centro Habana, como la extensión del Plan Maestro de La Habana Vieja y 10) las posibilidades de cooperación internacional.

En la redacción del plan se propusieron cuatro grandes programas segregados en varios proyectos y acciones, que responden, a su vez, a cuatro líneas estratégicas:

I. La primera dedicada a la “detección del riesgo de derrumbe”. Tiene como objetivo mantener actualizados los datos del estado técnico-constructivo de los edificios de vivienda del territorio para evaluar, mediante el monitoreo constante, los riesgos de derrumbes del municipio. Esta línea generó el programa de evaluación, autoevaluación y monitoreo del estado técnico-constructivo, que a su vez contiene los proyectos de herramienta para el levantamiento, sistematización y actualización de datos técnico-sociales y la capacitación de los ciudadanos en la autoevaluación técnica.

II. La segunda línea estratégica se estableció como parte de las acciones de recuperación del hábitat, denominada “recuperación de las viviendas”. Consiste en la capacitación de los ciudadanos para la auto-recuperación

[14] Rasse A, Letelier F. El proceso de reconstrucción de viviendas en el centro de Talca: Fotografía a dos años de la catástrofe. INVI. [Internet] 2013 [Consultado: 5 de agosto de 2019]; 28(77):[139-164]. Disponible en: <http://www.revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/issue/view/84>.



Figura 8. Taller para la identificación del estado técnico-constructivo de los edificios. Fuente: Foto autores.

de sus viviendas, según las prioridades. El reciclaje de materiales desempeñará un papel importante en los proyectos de recuperación. Contiene el programa del mismo nombre y los proyectos para la recuperación de las viviendas en prioridad, capacitación de los ciudadanos en la auto-recuperación de los edificios con mayor disponibilidad social y el reciclaje de materiales.

III. La tercera línea está dedicada a la “diferenciación de la solución habitacional”. Prioriza diferentes soluciones habitacionales en la construcción de nuevas viviendas y albergues para los afectados por las condiciones constructivas de los edificios en el municipio Centro Habana. Incluye el programa “alternativa habitacional” con proyectos de construcción de viviendas en locales y espacios vacíos, y la recuperación y construcción de nuevos albergues.

IV. La cuarta y última línea es “la capacitación institucional y ciudadana”. Tiene como objetivo fundamental el fortalecimiento institucional y de los ciudadanos, a través de la capacitación, como mecanismo para facilitar la toma de decisiones con respecto a las acciones realizadas en el territorio para su rehabilitación. El programa “fortalecimiento de los canales institucionales y ciudadanos”, desarrolla los proyectos de gestión a través de la Oficina Gestora del Plan de Movilización de la Población y la responsabilidad para la gestión.

Los programas y proyectos fueron complementados a través de la elaboración de los mapas siguientes (Figuras 9,10 y 11):

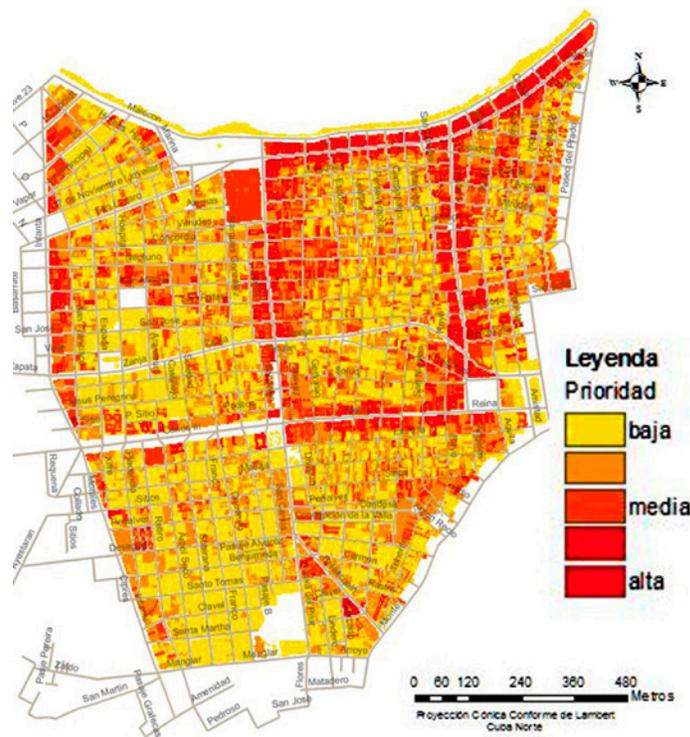


Figura 9. Mapeo de las áreas a monitorear en prioridad. Fuente: Elaborado por grupo de investigación del Proyecto.

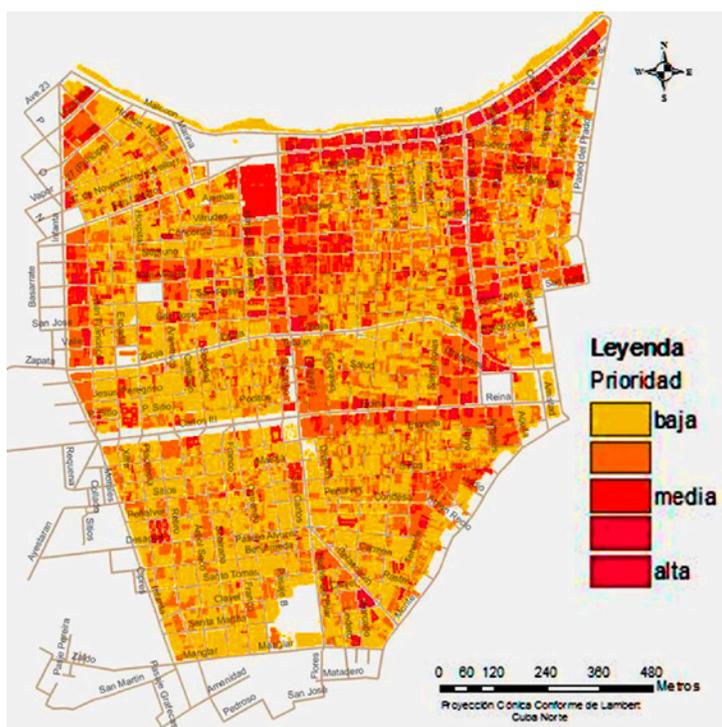


Figura 10. Mapeo de las áreas a recuperar en prioridad y con mayor disponibilidad a la auto-recuperación. Fuente: Elaborado por grupo de investigación del Proyecto.

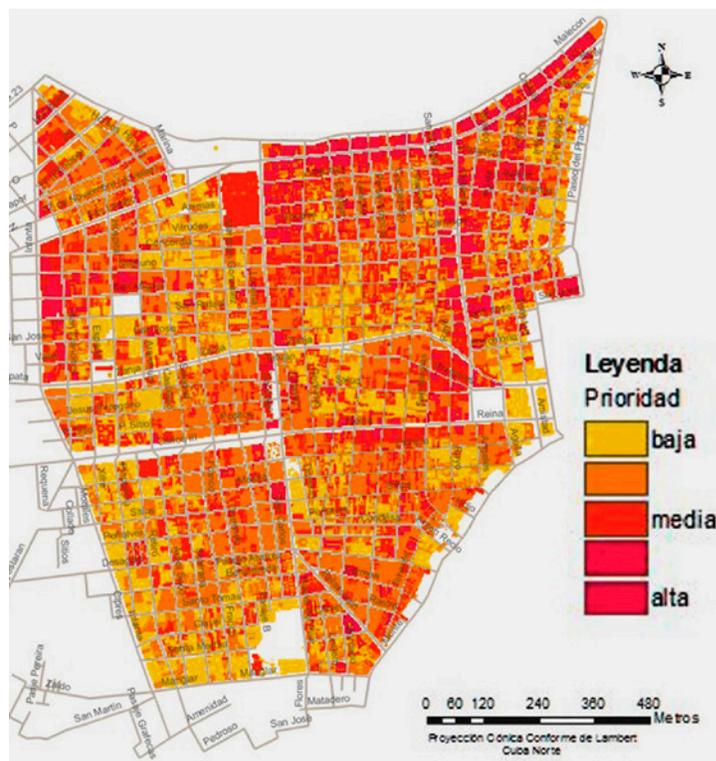


Figura 11. Mapeo de las áreas con mayor disponibilidad a la auto-recuperación de las edificaciones de vivienda. Fuente: Elaborado por grupo de investigación del Proyecto.

- Áreas a monitorear en prioridad. Permite cruzar los datos referentes a los aspectos territoriales y sociales.
- Áreas a recuperar en prioridad y con mayor disponibilidad a la auto-recuperación. Como aspecto significativo, refleja las áreas prioritarias a recuperar por su importancia, teniendo en cuenta el estado constructivo de los edificios y la disponibilidad social a la auto-recuperación.
- Áreas con potencialidad de nueva construcción de viviendas y albergues. Permite obtener información sobre: 1) albergues y comunidades de tránsito que, según su comportamiento constructivo, ubicación de los albergues en el municipio, redes de infraestructuras, espacios vacíos y servicios existentes en los consejos populares, deben ser recuperados en prioridad, y 2) albergues y áreas con potencialidad para la construcción de nuevas viviendas y comunidades de tránsito.

La confección del Plan de Movilidad Social para casos de derrumbe del municipio Centro Habana (Figura 12) brinda, además, oportunidades para el potenciamiento de la participación ciudadana y una mayor integración institucional. A su vez, se relaciona con los programas y proyectos descritos en los párrafos anteriores, y toma como base las tres etapas identificadas en el proceso de movilización actual.

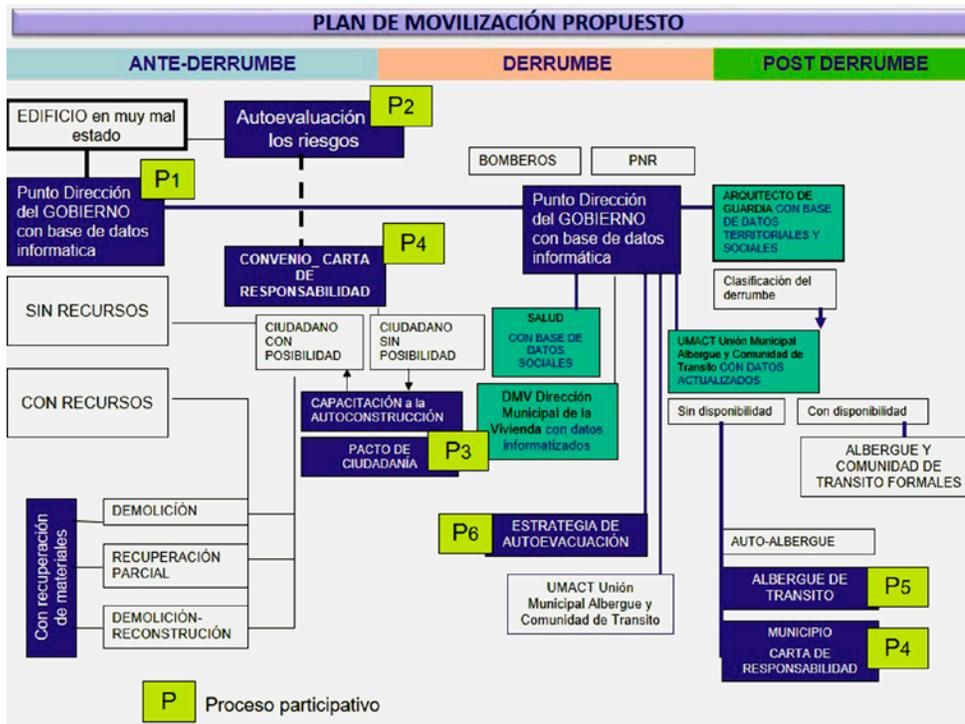


Figura 12. Esquema del Plan de Movilización propuesto. Fuente: Elaborado por autores.

- Para la primera etapa se tiene previsto la confección de un “libro clínico”, en el cual se recoge la historia del edificio con un enfoque técnico donde se reflejan las intervenciones realizadas. De esta manera se toman las decisiones ante las situaciones presentadas por el deterioro del edificio. El libro junto a la guía de autoevaluación, la ficha social y técnica y su manual de uso, integran los elementos que ayudarán en la auto-preparación de las personas habitantes de los edificios para la autoevaluación de los riesgos. Esta etapa también

incluye un documento nombrado "Redacción de responsabilidad", donde se evidencia la responsabilidad y compromiso ciudadano e institucional para la búsqueda de un mayor vínculo de la comunidad con las instituciones. Como respaldo a dicho documento se estableció un "pacto de ciudadanía a nivel de edificio" con las responsabilidades de los habitantes.

- Para la segunda etapa se organizó el plan por parte de los vecinos del edificio, capacitados y con un plan de movilización previo, la integración institucional entre el Gobierno, con los datos actualizados, y el resto de las instituciones que intervienen en el proceso. Para la movilización se tendrán recogidos: 1) los núcleos que se auto-evacuarán en casa de familiares y amigos, 2) los que pueden albergarse en entidades o locales alrededor de su vivienda y 3) la existencia de personas con discapacidad.
- La tercera etapa previó la integración institucional y de la población en dependencia de la clasificación del derrumbe (parcial o total) y la información actualizada existente en la base de datos del Sistema de Información Geográfica, donde se identifican: 1) los núcleos a ser auto- evacuados, 2) los que deben incorporarse a las comunidades formales (albergues) y 3) los que pueden entrar en procesos de auto-recuperación.

La estrategia de gestión del Plan de Movilidad social para casos de derrumbe del municipio Centro Habana desde su concepción tomó en consideración el proceso de participación social e institucional, mediante el cual se planificó revisar y validar, de forma constante, las etapas de trabajo propuestas. Para llevar a cabo tal propósito, por medio de los edificios seleccionados, se pudo comprobar parte de la gestión del plan, lo que dio como resultado: un levantamiento técnico y social más detallado; la identificación de las necesidades y potencialidades específicas del edificio, las viviendas y de las familias; el fortalecimiento de la capacidad de auto-organización de los ciudadanos, a través de la creación de grupos gestores capacitados en procesos de auto-gestión; y la asesoría y capacitación de los ciudadanos para la auto-construcción y auto- evacuación.

Como parte de la estrategia de gestión se elaboró el cuadro de gestión y utilidad, que muestra los actores, recursos, tiempo y modalidades de acción que se ejecutan, a través de los programas y proyectos elaborados para cada una de las líneas estratégicas establecidas en el cumplimiento del plan. La sustentabilidad del plan se orientó hacia: los recursos materiales obtenidos a través de las oficinas encargadas del financiamiento; el monitoreo de la Oficina Gestora; la actualización constante del Sistema de Información Geográfica; y la capacidad técnica de las instituciones del territorio.

El proyecto piloto de auto-construcción, que constituyó la última fase del proceso del plan, permite validar su factibilidad. La selección del edificio, sito en la calle Pocito No.168, tuvo en cuenta los criterios aportados por los expertos en los talleres realizados por el Proyecto, atendiendo a las posibilidades de recuperar y rehabilitar el edificio, aún en recuperación, con algunas personas alojadas en casa de sus familiares y en albergues, cerca del edificio, improvisados por el Gobierno municipal.

Por último, se realizó la validación institucional y comunitaria de la metodología y la planificación de acciones con la comunidad y las instituciones por medio de talleres, encuentros y consultas de trabajo para que se articularan los intereses de la comunidad y las instituciones en el

cumplimiento de los principales objetivos. Una vez concluida la propuesta del Plan de Gestión se realizaron encuentros y presentaciones con las partes involucradas para completar su validación y comenzar las propuestas para su sostenibilidad.

## Discusión

El Plan de Movilidad Social para casos de derrumbe del municipio Centro Habana está diseñado con la intención fundamental de simplificar su gestión y a la vez su coordinación. Se aplica el criterio de priorizar la coordinación y la transversalidad entre las diferentes áreas o programas desarrollados, a través del avance de los proyectos a ejecutar por medio de un cuadro de gestión que garantiza el reajuste, autocontrol y seguimiento de dichos proyectos.

Es muy necesaria la actualización de los datos en el Plan de Movilidad Social para casos de derrumbe del municipio Centro Habana, por parte de los diferentes niveles institucionales, donde los técnicos del Gobierno municipal desempeñan un papel fundamental para la obtención, organización y actualización de la información. Otra acción considerada sustancial, es la participación para la creación de albergues transitorios en las zonas cercanas a los edificios a intervenir, lo que permite mantener a las familias vinculadas a sus rutinas laborales y escolares, y la búsqueda de recursos alternativos.

Las políticas públicas del Gobierno de Centro Habana, basadas en gran medida en la participación ciudadana a través de las organizaciones locales y la existencia de oficinas de información y gestión para satisfacer las necesidades de la población [15], favorecen positivamente la puesta en práctica de la metodología del Proyecto. Vale la pena destacar como antecedente la labor desarrollada durante más de dos décadas del “Taller de Transformación Integral del Barrio”, ubicado en el Consejo Popular de Cayo Hueso, que con sus innumerables trabajos realizados con la comunidad transmitieron su experiencia a los investigadores participantes de las entidades públicas en la organización y ejecución del Proyecto.

Como resultado del diagnóstico social y técnico constructivo del territorio se obtuvo información útil en caso de derrumbe y movilización. Se identifican:

1. Problemas relacionados con la falta de recursos dedicados a la recuperación o nueva construcción de edificios de viviendas,
2. Falta de información digitalizada para el intercambio institucional,
3. Escasa disponibilidad de albergues para las familias y de autonomía del Gobierno municipal sobre ellos,
4. Falta un plan de intervención integral y de preparación de documentación,
5. Poca intervención de la población en los procesos de movilización y recuperación de viviendas.

Toda esta información, sumada al levantamiento de los conflictos, aporta a la elaboración del nuevo procedimiento como parte del Plan de Movilidad Social para casos de derrumbe del municipio Centro Habana.

No se puede dejar de reconocer que tradicionalmente las políticas del Gobierno del municipio de Centro Habana, enmarcadas a su vez en políticas

[15] Borja, J, Carrión, F, Corti, M. Ciudades para cambiar la vida. Una respuesta a Hábitat III. 2nd ed. Quito: Flacso; 2016.

nacionales, han tenido en cuenta la participación de la población. Sin embargo, se mantiene la escasa efectividad de estas en relación con las necesidades vinculadas a la conservación y adaptación de las edificaciones de viviendas. Se manifiestan estrategias enfocadas a satisfacer a la población brindando recursos y servicios que han tenido consecuencias negativas al convertir a los beneficiarios en receptores pasivos, lo que no les permite actuar en correspondencia a sus verdaderas aspiraciones psicosociales.

No obstante, la población del municipio es receptiva a participar e involucrarse en los diferentes planes de gestión. Esto propició que el plan confeccionado tuviera aceptación y contara con gran agradecimiento por parte de los diferentes actores involucrados en los diversos programas y proyectos.

## Conclusiones

El Plan de Movilidad social para casos de derrumbe del municipio Centro Habana, constituye una herramienta que permite fortalecer al Gobierno municipal y las instituciones locales en la planificación y gestión del territorio. Puede ser extendido a otros municipios que forman parte de las áreas centrales de La Habana, siempre que se tomen en consideración las particularidades de cada lugar, sujeto a las leyes y normativas sectoriales vigentes, así como a los instrumentos de planeamiento y gestión establecidos y aprobados para el territorio.

El Plan tuvo en cuenta las políticas y lineamientos formulados en el Plan General de Ordenamiento Urbano de La Habana, así como el Plan de Rehabilitación Urbana del municipio de Centro Habana, que constituyen, junto al Plan de Movilidad Interna de la Población, las principales herramientas en manos del Gobierno para la toma de decisiones en la gestión y el planeamiento urbano de Centro Habana.

La elaboración del Plan a través del proceso participativo, contribuye a satisfacer las necesidades de la población con respecto a la vivienda, en caso de derrumbe.

El proyecto realizado para la confección del Plan tuvo resultados positivos relacionados con el empleo de una metodología participativa para el logro de una mayor relación entre la población y las instituciones, la capacitación de la comunidad, las instituciones en los procesos de gestión urbana y territorial, y el uso del Sistema de Información Geográfica Participativo.

El uso de una metodología enfocada en la participación ciudadana, facilitó la actualización de la información del territorio, así como la obtención de los mapas sociales y territoriales. Todos en su conjunto permitieron una mayor integración de la comunidad en busca de una respuesta más eficiente a las necesidades de vivienda presentes en Centro Habana.

## Agradecimientos

Los autores agradecen la colaboración de la oficina “Arquitecto de la Comunidad” de Centro Habana, el Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital (GDIC), el Instituto de Filosofía de Cuba y el Centro de Estudios de Salud y Bienestar Humano de la Universidad de La Habana, Gobierno de Centro Habana, Universidad Tecnológica de La Habana (CUJAE), ONG Cospe, ONG Co. Opera, a Madeline Corona, Gina Alfonso, Aliuska Miranda, Yaima Arjona, Susana Acea, Ana Mirtha Fonseca, Mabel Pérez y Osmel Fariñas y a toda la comunidad de Centro Habana por su amable participación.



*Juan Carlos Martínez Serra*  
Arquitecto. Máster en Rehabilitación y Conservación del Patrimonio Construido. Universidad UTE. Quito, Ecuador. Aspirante a Doctor por la Universidad Politécnica de Valencia, España.

e-mail: [juanc.martinez@ute.edu.ec](mailto:juanc.martinez@ute.edu.ec),  
ORCID iD: 0000-0002-0883-0573



*Alberta Solarino*  
Arquitecta. Doctora en Técnicas Urbanísticas por la Universidad de Roma. Agencia Italiana de Cooperación para el Desarrollo, Italia.

e-mail: [alberta.solarino@gmail.com](mailto:alberta.solarino@gmail.com)  
ORCID iD: 0000-0003-4939-7945



*Ibis María Menéndez-Cuesta González*  
Arquitecta. Doctora en Gestión y Conservación del Patrimonio. Instituto de Planificación Física. La Habana, Cuba

e-mail: [ibis@ipf.gob.cu](mailto:ibis@ipf.gob.cu)  
ORCID iD: 0000-0002-7127-6405

### DECLARACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN AUTORAL:

Los autores declaran no tener conflicto de intereses.

Juan Carlos Martínez Serra: diseño de la investigación, recolección de los datos, análisis de los resultados, dirección del proyecto y redacción y revisión del artículo y su versión final.

Alberta Solarino: diseño de la investigación, recolección de los datos, análisis de los resultados, dirección del proyecto y revisión y redacción y revisión del artículo y su versión final.

Ibis María Menéndez-Cuesta González: diseño de la investigación, recolección de los datos, análisis de los resultados y redacción y revisión del artículo y su versión final.

Víctor Miguel Hernández López: diseño de la investigación, recolección de los datos, análisis de los resultados, red y monitoreo del proyecto y redacción y revisión del artículo y su versión final.



*Víctor Miguel Hernández López*  
Ingeniero. Oficina de Proyectos y Ejecución de Obras de Arquitectura William Jácome. Quito, Ecuador.

e-mail: [vichelo65@gmail.com](mailto:vichelo65@gmail.com)  
ORCID iD: 0000-0003-3577-8480



Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)