

Artículo original


La contribución de la gobernanza a la gestión municipal del déficit habitacional en Cuba



The contribution of governance to municipal management of the housing deficit in Cuba

A contribuição da governança para a gestão municipal do déficit habitacional em Cuba

Yalily González Díaz¹  0000-0002-8939-5111  yalily@uo.edu.cu

Jorge Luis Mariño Vivar¹  0000-0003-4663-9689  jorge@uo.edu.cu

¹ Universidad de Oriente. Santiago de Cuba, Cuba.

Recibido: 15/02/2022

Aprobado: 01/06/2022

RESUMEN

La gobernanza y su rol en la gestión pública local resultan un tema recurrente en la literatura especializada contemporánea por su aporte a la capacidad de construcción colectiva de un proyecto de territorio, sin embargo, el estudio realizado en las últimas décadas evidencia diversas concepciones y propuestas metodológicas en torno al mismo. El objetivo del presente trabajo es diseñar una metodología con enfoque de gobernanza para la gestión municipal del déficit habitacional en el municipio de Palma Soriano, que permita formular las políticas públicas y elaborar las acciones para su implementación. Se utilizaron métodos teóricos y empíricos que incluyeron el dialéctico-materialista, el histórico-lógico y el sistémico-estructural, acompañados de las técnicas de análisis de redes sociales y de los escenarios de la prospectiva. Se emplearon el método de expertos y los softwares Statistical Package for Social Sciences, Decisión, Micmac, Multipol, Smic-Prob-Expert, UciNet. La efectividad de la propuesta se validó mediante el método Iadov. Entre los resultados alcanzados se encuentran las políticas públicas en materia de déficit habitacional para Palma Soriano y las acciones estratégicas necesarias para su implementación.

Palabras clave: déficit habitacional; gobernanza; gestión pública local; política pública local; prospectiva.

ABSTRACT

Governance and its role in local public management is a recurring theme in contemporary specialized literature due to its contribution to the collective construction capacity of a territorial project; however, the study carried out in the last decades shows diverse conceptions and methodological proposals about it. The objective of this paper is to design a methodology with a governance approach for the municipal management of the housing deficit in the municipality of Palma Soriano, which allows the formulation of public policies and the elaboration of actions for their implementation. Theoretical and empirical methods were used, including dialectical-materialist, historical-logical and systemic-structural methods, accompanied by the techniques of social network analysis and prospective scenarios. The expert method and the Statistical Package for Social Sciences, Decision, Micmac, Multipol, Smic-Prob-Expert, Ucinet software were used. The effectiveness of the proposal was validated using the Iadov method. Among the results achieved are the public policies regarding the housing deficit for Palma Soriano and the strategic actions necessary for their implementation.

Keywords: housing deficit; governance; local public management; local public policy; prospective.

RESUMO

A governança e seu papel na gestão pública local é um tema recorrente na literatura especializada contemporânea devido à sua contribuição para a capacidade de construção coletiva de um projeto territorial. Entretanto, o estudo realizado nas últimas décadas mostra diversas concepções e propostas metodológicas sobre o tema. O objetivo deste documento é projetar uma metodologia com uma abordagem de governança para a gestão municipal do déficit habitacional no município de Palma Soriano, que permita a formulação de políticas públicas e a elaboração de ações para sua implementação. Foram utilizados métodos teóricos e empíricos, incluindo métodos dialético-materialista, histórico-lógico e sistêmico-estrutural, acompanhados pelas técnicas de análise de redes sociais e cenários prospectivos. O método especialista e o software Statistical Package for Social Sciences, Decision, Micmac, Multipol, Smic-Prob-Expert, Ucinet foram utilizados. A eficácia da

proposta foi validada usando o método Iadov. Entre os resultados alcançados estão as políticas públicas relativas ao déficit habitacional para Palma Soriano e as ações estratégicas necessárias para sua implementação.

Palavras-chave: déficit habitacional; governança; gestão pública local; política pública local; perspectiva.

INTRODUCCIÓN

Los actuales procesos de descentralización y modernización que tienen lugar en América Latina y el Caribe constituyen una piedra angular para que los gobiernos locales replanteen su papel como promotores del desarrollo integral. Estos gobiernos deben modificar sus modos de gestión tradicionales e incorporar actuaciones integradas que permitan sumar recursos y alternativas de solución a las problemáticas locales.

No es suficiente con mejorar las capacidades gerenciales de los gobiernos locales. Es imprescindible avanzar hacia un gobierno de colaboración entre líderes y el establecimiento de alianzas o coaliciones económicas-políticas, donde la apertura, el consenso y la innovación sean las claves para el éxito y se aborden desde la diversidad de intereses y de prácticas en relación con el territorio.

Desde esta perspectiva, se identifica a la gobernanza como "un nuevo modo de gestionar las políticas públicas" (Rosas Ferrusca et al., 2018), "marco que preludia la evolución de las democracias en el siglo XXI" (Porrás Nadales, 2021, p. 6), donde sociedad civil y el gobierno son corresponsables del quehacer político.

En virtud de lo anterior, la gobernanza ha devenido en perspectiva innovadora para la gestión pública local. Es el instrumento que permite transformar los enfoques sectoriales y *top-down* hacia enfoques territoriales de coordinación multinivel, multiactoral y multifactorial, donde el territorio se revaloriza como el espacio idóneo para hacer más viable la solución integral y mancomunada de los problemas públicos y donde los gobiernos locales modifican su rol para asumir su responsabilidad sobre el presente y el futuro de sus territorios.

En Cuba la implementación de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, en los marcos de la actualización del modelo económico sintetiza los ejes principales de

una de las transformaciones más profundas que en materia de política se haya realizado en el período revolucionario y define, al propio tiempo, ambiciosas metas de desarrollo económico y social con especial énfasis en la autonomía local. Escala donde se localizan una gran parte de las soluciones a los problemas de los territorios.

Díaz-Canel y Delgado (2020) reconocen que la gestión de gobierno en Cuba precisa "de generar y fortalecer capacidades¹ para la gestión de programas, políticas públicas y estrategias que propicien el cumplimiento de las metas en el corto, mediano y largo plazo, alineadas a los Objetivos del Desarrollo Sostenible, así como la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, lo que constituye uno de los principales desafíos que enfrentan los países en la actualidad".

Una buena gobernanza está soportada en principios, un marco jurídico coherente que responda al contexto y a las necesidades, una institucionalidad y planeación estratégica orientada a la innovación en la gestión gubernamental y en todos los ámbitos de la sociedad (Díaz-Canel Bermúdez & Delgado Fernández, 2021).

En consecuencia, se promueve la búsqueda innovadora de alternativas de gestión que contribuyan desde la escala local a alcanzar los estándares de satisfacción de la población y cuando se trata de demandas, el tema de la vivienda es recurrente en las agendas de los gobiernos locales.

La vivienda y su problemática constituyen una de las manifestaciones de un tema estructural más amplio dentro de un sistema complejo de relaciones, cuyo abordaje requiere tener en cuenta los factores históricos, sociales, económicos y financieros que en ella se entrelazan, así como los aspectos legales, jurídicos y su dimensión política (García Pérez & Janoschka, 2016).

En esta isla, las inversiones destinadas a este sector han sido millonarias, sin embargo, el deterioro gradual del fondo habitacional, las limitaciones económicas acumuladas y la imposibilidad de la industria de satisfacer todas las necesidades de materiales de la construcción, unido a los efectos de los continuos embates de los eventos meteorológicos, han provocado que en la última década el país enfrente el mayor déficit habitacional de su historia.

¹ Se precisa tener en cuenta la diferencia conceptual que distingue a los términos "capacitación" de "creación de capacidades". La capacitación puede considerarse un insumo de la creación de capacidades. La creación de capacidades tendrá que ocurrir fundamentalmente en el proceso de aprender haciendo, en el territorio, con la participación de formadores habilitados para ello. La creación de capacidades es un proceso continuo que no culmina.

Desde el año 2011, el Estado comenzó a implementar un grupo de medidas direccionadas a la atención de esta problemática, las que se han visto favorecidas al concebirse la gestión integrada local como elemento decisorio para lograr la territorialización y materialización de los objetivos del Programa Nacional de Vivienda, siendo los gobiernos municipales los máximos responsables de sus resultados.

A pesar de los esfuerzos realizados por el Estado, las evaluaciones semestrales del Programa Nacional de Vivienda revelaron que existen problemas de eficiencia y eficacia en dicha gestión. No se cumplen las metas fijadas y la cantidad de viviendas construidas no está en correspondencia con los recursos destinados, existen factores subjetivos que lastran con los resultados esperados.

Díaz-Canel (2021) reconoce que "los esquemas de gobernanza para el desarrollo sostenible y la inclusión social requieren de una mayor participación ciudadana, en la que las personas no se comporten como beneficiarios pasivos, sino que se involucren como actores en los procesos de generación de soluciones a sus problemas, participen en la creación de oportunidades y en la toma de decisiones".

En este sentido Claudiu (2020, p. 136) afirma que "la gestión en las instituciones públicas requiere la implementación del modelo en red para mejorar la capacidad de solución de problemas y aumentar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones".

En el caso específico del municipio Palma Soriano, la revisión documental de los resultados de las evaluaciones y auditorías efectuadas, la realización de sondeos y la observación participante, permitieron constatar que en este territorio prevalecen insuficiencias que laceran los resultados que pudieran ser alcanzados en materia de gestión municipal del déficit habitacional. Entre las insuficiencias más significativas están: el exceso de burocracia y lentitud en los trámites establecidos, la ausencia de un sistema capaz de garantizar información diaria de los resultados productivos y sus destinos, el insuficiente aprovechamiento de las potencialidades de capital existente en el municipio, irregularidades en la calidad de las producciones y las obras, la insuficiente articulación entre los actores públicos y privados, la falta de control sistemático en los subsidios otorgados, fallas en los controles administrativos e insuficiente apoyo del control popular.

En la praxis, se evidencia la no aplicación de la gobernanza y sus determinantes como partes componentes de la gestión integrada para contribuir a la toma de decisiones y a la implementación

sistemática de alternativas de soluciones viables y sostenibles. Además, se adolece de la definición de escenarios probables y de indicadores para medir el impacto de la gestión.

Los aspectos abordados evidencian la necesidad de contar con una herramienta que desde los procesos de gobernanza contribuya a una gestión integrada y sostenible de los actores locales, que permita y potencie el aprovechamiento de los recursos endógenos y exógenos de la localidad, articulando coherentemente los intereses nacionales, ramales y territoriales.

El objetivo de este trabajo es diseñar una metodología con enfoque de gobernanza para la gestión municipal del déficit habitacional en el municipio de Palma Soriano, que permita formular las políticas públicas locales y las acciones para su implementación.

Esta metodología tiene en cuenta la perspectiva de equidad e inclusión social, la gestión integrada y sostenible de los actores locales, el aprovechamiento de los recursos endógenos y exógenos de la localidad y la articulación coherente de los intereses nacionales, ramales y territoriales.

MATERIALES Y MÉTODOS

El método dialéctico-materialista estuvo presente durante todo el proceso investigativo, brindando la lógica investigativa y expositiva para estructurar el trabajo. El método analítico-sintético coadyuvó al estudio detallado de la información recopilada de las diferentes fuentes consultadas.

El método histórico-lógico se empleó durante el proceso de revisión bibliográfica para identificar en las experiencias teórico-prácticas de la gobernanza y de la gestión del déficit habitacional, las buenas prácticas y experiencias que conforman los referentes teórico-metodológicos de la investigación

El método sistémico-estructural posibilitó estudiar los componentes y vínculos de los actores que participan en la gestión municipal, así como identificar factores internos y externos del proceso de gestión.

Las técnicas del análisis de redes sociales y de construcción de escenarios permitieron poner de manifiesto los principales retos del futuro en relación con el problema estudiado. El diseño de los escenarios requirió de la consulta de expertos, de talleres de construcción colectiva y del empleo de los softwares Statistical Package for Social Sciences (SPSS) v.22, Decisión, Micmac, Multipol, Smic-Prob-Expert, UciNet v.6.717.

En relación con la validación de los resultados, desde el punto de vista práctico, se utilizó el método de Iadov (basado en el criterio de usuarios) como procedimiento científico metodológico para el procesamiento de los resultados. Esta técnica constituye una vía indirecta para el estudio de la satisfacción del cliente.

La propuesta metodológica diseñada cuenta con tres fases: I. Construcción de la base; II. Definición de escenarios; III. Formulación de políticas públicas locales y acciones.

Fase I. Construcción de la base

El carácter multifactorial, multiactorial y complejo de la gestión municipal del déficit habitacional precisó de la construcción colectiva de un análisis de situación dinámica y explicativa de los procesos relacionados con la vivienda, que sirvieran para la toma de decisiones sobre la base de las potencialidades y las limitaciones. Fue conveniente por ello analizar el entorno, la red de actores, el comportamiento de las determinantes de gobernanza y determinar las variables clave.

Se requirió de la conformación de un grupo de expertos y de la realización de talleres de construcción colectiva donde se emplearon las técnicas de trabajo en grupo y resolución de problemas.

El análisis del macroentorno que rodea a la gestión municipal del déficit habitacional permitió la identificación de los factores estratégicos de carácter externo (Amenazas y Oportunidades).

Identificados los actores y construida la matriz de adyacencia, se realizó el análisis de redes sociales, empleando para ello el software Ucinet. Según Pinto, Nogueira y Domínguez (2019) esta técnica resulta particularmente interesante, ya que facilitó mapear los desafíos sobre la propia estructura social y orientar las políticas de un modo más centrado y dirigido con el objetivo de que la red se vuelva más resiliente.

De igual manera, se precisó: 1) elaborar el sociograma; 2) determinar la densidad de la red y el índice de centralización. Este análisis implicó la identificación de factores estratégicos de carácter interno (Debilidades y Fortalezas) y externo.

En relación con la temática que aborda el presente estudio, en la literatura especializada no existe un criterio único sobre cuáles deben ser los determinantes de gobernanza a tener en cuenta para el análisis de la gestión municipal del déficit habitacional. Por tal motivo, fue necesario que expertos de

alta calificación y experticia identificaran esos determinantes y evaluaran su comportamiento en la escala municipal, a fin de identificar los factores controlables por el Consejo de la Administración Municipal (Cam).

Se elaboró la matriz Dafo, la cual permitió caracterizar la situación, identificar las variables para la construcción de escenarios y continuar hacia la determinación de las prioridades estratégicas y diseño de políticas públicas locales.

El análisis estructural ofreció la posibilidad de describir un sistema con ayuda de la Matriz de Impactos Cruzados y tuvo por objetivo identificar las variables claves (Método Micmac).

Se coincide con Zhang, Qin, Shi y Kang (2019) cuando afirman que el diagnóstico constituye el núcleo fundamental para el razonamiento del sistema, sostén que debe conducir a la identificación y análisis de los escenarios futuros.

Fase II. Definición de escenarios

Los escenarios son una narrativa de un estado futuro del sistema objeto de estudio que facilita al decisor anticipar las implicaciones de su configuración, es decir, le permiten "planear y anticipar cambios en sistemas de creciente nivel de complejidad" (Garrigó Andreu et al., 2021).

En la identificación de los escenarios probables en cuanto a la gestión municipal del déficit habitacional hasta el 2026 convino: 1) identificar las áreas temáticas, 2) elaborar las hipótesis, 3) seleccionar el escenario apuesta. Las variables seleccionadas se agruparon en correspondencia a las áreas temáticas que las originaron y de acuerdo con ello se redactaron las hipótesis.

El juego de varias hipótesis (n) conformaron los diferentes futuros (para un total de 2, elevado a la n). La identificación del escenario apuesta se realizó con la ayuda de los expertos, lo que permitió reducir la incertidumbre, estimando probabilidades subjetivas de que sucedan estas diferentes combinaciones o de los diferentes acontecimientos clave para el futuro (Método Smic-Prob-Expert: Sistemas y Matrices de Impactos Cruzados Probabilizados).

Fase III. Formulación de políticas públicas locales y acciones

Parisi y Vargas (2017) afirman que "el escenario futuro deseado no podrá convertirse en realidad sino cuando, quienes lo escogieron, hagan lo necesario para que ocurra".

Se trató, entonces, de describir el camino que conduce de la situación actual a las imágenes finales, para lo cual se diseñaron las políticas públicas locales y acciones estratégicas que fueron evaluadas por los expertos con apoyo del Método Multipol: multicriterios y políticas.

Los resultados obtenidos se validaron utilizando el método Iadov, que permitió estimar el nivel de satisfacción de los expertos que son, a su vez, usuarios de la propuesta. Este método empleado por Roque, Martínez y González (2020) constituye una vía indirecta para el estudio. Se fundamenta en las relaciones que se establecen entre tres preguntas cerradas que se intercalan dentro de un cuestionario de una encuesta que se aplica y cuya relación el sujeto desconoce. Estas tres preguntas se relacionan a través de lo que se denomina el "Cuadro Lógico de Iadov". Se aplicó para este análisis la metodología propuesta por Mirabal y Torres (2021).

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El municipio Palma Soriano se encuentra ubicado en la región oriental de Cuba, hacia la parte norte de la provincia Santiago de Cuba. Su extensión superficial es de 928,24 kilómetros cuadrados, ocupa el 14,9 % de la superficie de la provincia y el tercer lugar entre los municipios restantes. En este territorio, se concentra el 11,7 % de la población total de la provincia.

Con 121 943 habitantes, un grado de urbanización del 61,89 % y una densidad poblacional de 131,4 habitantes/km² clasifica como ciudad de grado de urbanización medio. El 51,9 % del terreno es llano y el 48,1 % corresponde a las zonas montañosas de la cordillera de la Sierra Maestra.

En Palma Soriano existen 21 consejos populares que comprenden 107 asentamientos poblacionales, de los cuales dos son urbanos y 105 rurales (74 se localizan en la zona llana y 31 en la montaña). La economía local se caracteriza por un sector industrial que aporta el 51,7 % de la producción mercantil, seguida de la prestación de servicios con el 38 %.

La empresa estatal socialista es el eslabón fundamental de la economía. Al cierre del 2021, el sector privado en el municipio ascendía a 1984 trabajadores por cuenta propia; de ellos, el 8 % estaba vinculado a actividades relacionadas con la esfera de la construcción.

Fase I. Construcción de la base

Definición del problema a estudiar

Con un fondo habitacional compuesto por 42 053 viviendas, el municipio Palma Soriano enfrenta un déficit habitacional de 13 414 viviendas, correspondiendo el 67,5 % del mismo al déficit cuantitativo (nuevas viviendas a construir) y el 32,5 % restante al déficit cualitativo (viviendas a rehabilitar, mejorar o ampliar). El 45,1 % del fondo habitacional existente está evaluado entre "Regular" y "Mal" en cuanto a su estado constructivo, en consecuencia, es significativa la pérdida de la capacidad habitacional debido a su creciente deterioro.

El envejecimiento del fondo habitacional muestra que más del 50 % de las viviendas padecen entre 20 y 49 años de vejez y el 22 % tiene más de 50 años. Este hecho negativo se ha agravado por el impacto de eventos climatológicos. Por ejemplo, solo el huracán Sandy afectó el 60,1 % de las viviendas del municipio Palma Soriano, problema que a pesar del tiempo transcurrido se encuentra en un 3,86 % sin resolver.

Al cierre 2021, el plan de rehabilitación se cumple al 100 %; sin embargo, resulta insuficiente el ritmo de construcción, ya que el plan previsto para la etapa era de 90 rehabilitaciones lo que representa aproximadamente el 0,3 % de las viviendas que demandan de este tipo de acción constructiva.

El proceso de conservación por su parte presenta una situación muy similar. Se cumple el plan del año 2021 al 326 %. De un plan de 15, se conservan 49 viviendas que representan el 1 % de las necesidades identificadas.

Toda la problemática antes expuesta incrementa la vulnerabilidad intrínseca² y adquirida³ del fondo habitacional en el municipio. En estos resultados, han incidido negativamente factores objetivos y subjetivos. Entre los objetivos ejerce un alto impacto la carencia de materiales de la construcción en

² Vulnerabilidad intrínseca: es la vulnerabilidad derivada de la concepción y ejecución de los proyectos. En teoría debía ser cero en el tiempo inicial de la obra o proyecto (To).

³ Vulnerabilidad adquirida: como su nombre lo indica, su existencia y desarrollo están relacionados con el uso y explotación de una obra en el tiempo. Surgen por la falta de mantenimiento especializado y la desatención a los factores conducentes a las patologías de las construcciones y a las acciones antropogénicas. Su exacerbación incrementa el riesgo y puede ser determinante en la intensidad de las emergencias y desastres.

la amplia nomenclatura que exige la actividad, especialmente los insumos asignados por el gobierno nacional.

A lo anterior se suma el impacto desfavorable de los factores subjetivos, tales como: exceso de burocracia y lentitud en los trámites establecidos, insuficiente articulación y sistema de trabajo entre los actores públicos y privados, desaprovechamiento de las potencialidades de capital existente en el municipio, ausencia de un sistema de gestión capaz de garantizar información diaria de los resultados productivos y sus destinos, existencia de irregularidades en la calidad de las producciones y las obras, fallas en los controles administrativos y apoyo del control popular.

La problemática ha promovido acciones que combinan la intervención del Cam con la participación popular. Se han otorgado 3 600 subsidios para la construcción de Células Básicas Habitacionales (CBH)⁴, pero solo se han concluido el 51,1 %.

La identificación del problema déficit habitacional en el municipio Palma Soriano evidencia una insuficiente capacidad de gestión, lo que justifica la necesidad de implementar procesos de gobernanza que superen la visión asistencialista de etapas anteriores y que apuesten por una gestión integrada y sostenible, donde se articulen todos los actores locales y aseguren la inclusión social con una mayor participación ciudadana.

Análisis de la red de actores

Fueron identificados por los expertos un total de 30 actores participantes en la gestión municipal del déficit habitacional y se confeccionó la matriz de adyacencia y se utilizó el software UciNet v.6.717 lo que permitió representar el entramado de relaciones de los actores a través de un sociograma, que evidencia la existencia de una estructura multicéntrica.

El análisis de las características estructurales de la red arrojó el siguiente resultado:

⁴ Se entiende por CBH a una vivienda mínima adecuada, la que se conforma por: un cuarto, un espacio multifuncional con cocina y un baño.

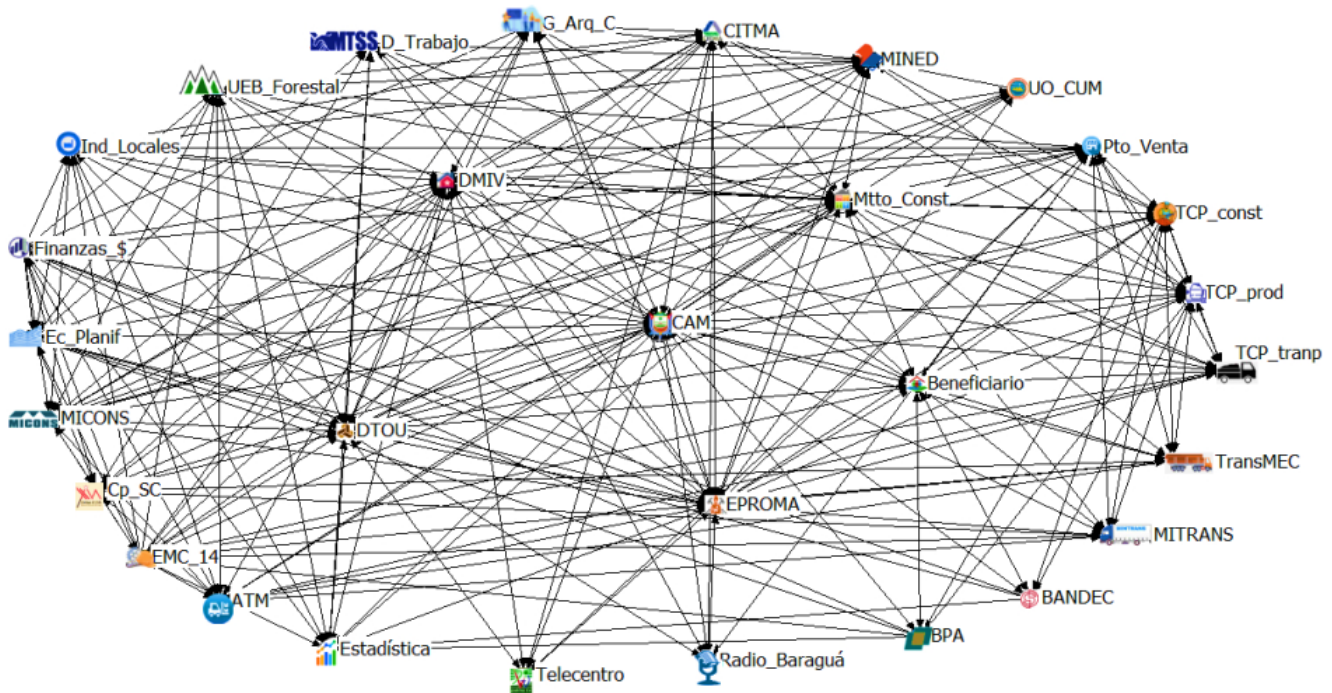


Fig. 1 - Sociograma de la red de actores en la gestión municipal del déficit habitacional

Fuente: software Ucinet v.6.717

Densidad de la red: este indicador obtiene un valor de 0,421. Es decir, que de todas las relaciones que potencialmente podrían producirse entre los actores participantes en la gestión municipal del déficit habitacional, se dan solo el 42,1 %, donde los actores tienen como promedio aproximadamente 12 vínculos en una red de 29 vínculos posibles.

En la gestión municipal del déficit habitacional, los actores como un tejido compacto necesitan incrementar la cohesión, la integración y la cooperación entre todos para generar, desde la cogestión y la co-creación, alternativas de solución que den respuesta a las necesidades locales.

En el proceso objeto de estudio, no funciona una red de actores lo suficientemente integrada para lograr una gestión eficaz. En esta dirección, un reto está en aumentar la articulación y formación de alianzas entre actores, que conlleve a una red con un mayor nivel de relaciones entre los actores y, con ello, atender de una manera más efectiva las necesidades y demandas de la población local en cuanto al déficit habitacional.

Índice de centralización: este indicador permitió primeramente identificar como actor central al Cam, con un grado de centralidad del 100 %, resultado que se corresponde con sus facultades de autoridad rectora para ejercer la coordinación y movilización de todos los actores.

En segundo lugar, se evidenció la débil participación de los nuevos actores económicos y de los principales gestores de ciencia y tecnología en los vínculos para la gestión municipal.

En tercer lugar, se destaca por su nivel de centralidad, superior al 62 %, actores como: la Dirección Municipal Inversionista de la Vivienda, la Empresa Provincial de Materiales de la Construcción y la Dirección Territorial de Ordenamiento y Urbanismo comportamiento que refleja el poder de los mismos y la alta dependencia de los demás. Aunque el Cam es el actor central, la estructura de la red se caracteriza por un carácter policéntrico consolidado.

El análisis de este indicador corrobora que el poder se continúa centralizando en organismos e instituciones como el gobierno local, la Dirección Municipal Inversionista de la Vivienda, la Dirección Territorial de Ordenamiento y Urbanismo y la Empresa Provincial de Materiales de la Construcción, que controlan tanto el poder de decisión como de recursos. En esta situación, incide la escasez de recursos materiales.

En cuanto a la población, sus vínculos son insuficientes en comparación con la magnitud del problema a resolver y son resultado de las solicitudes y trámites que realizan para su gestión. Esta situación, caracterizada por trabas burocráticas, demoras e insatisfacciones ocasionadas, crea en la población malestar, quejas y frustraciones. Tal modo de participación no incentiva la proactividad del beneficiario en la solución de la problemática desde el consejo popular.

Los expertos identificaron y evaluaron el comportamiento en el contexto local de 16 determinantes de gobernanza. Como resultado, se obtuvo que ninguna de las determinantes ejerce alta influencia positiva, dos (12,5 %) presentan un desarrollo moderadamente positivo, (equidad e inclusión social y transparencia en la gestión gubernamental), dos (12,5 %) muestran un desarrollo altamente negativo (corrupción y satisfacción ciudadana) comportamiento que se corresponde con los resultados de las auditorías realizadas en el municipio y los estados de opinión.

Las doce determinantes restantes (75 %) son evaluadas con una moderada influencia negativa (eficiencia, eficacia, efectividad, descentralización, autonomía municipal, mejora continua, gestión del desarrollo local, toma de decisiones pluricéntricas, estructuras en red, capacidad de respuesta

del gobierno, introducción de resultados de ciencia tecnología e innovación y gestión de riesgos y oportunidades).

Las causas de este comportamiento se encuentran en:

- las carencias del sistema de información y comunicación institucional en cuanto al déficit de viviendas que facilite la participación popular y la toma de decisiones
- la ausencia de proyectos de las entidades locales como alternativa para mejorar sus tecnologías, frente a su insuficiente capacidad para acceder a otras fuentes de financiación (créditos bancarios)
- la escasa introducción de procesos de innovación y de creatividad en la búsqueda colegiada de soluciones (no se logra desarrollar a nivel de consejos populares acciones para generar materiales constructivos de vivienda)
- los insuficientes vínculos del Cam con los nuevos actores económicos y
- la falta de una actitud proactiva de los beneficiarios en la gestión de soluciones

Determinar las variables clave

Los análisis realizados en los pasos precedentes permitieron identificar los factores internos y externos que caracterizan la gestión del déficit habitacional en el municipio de Palma Soriano. Siendo identificadas 12 oportunidades, 14 amenazas, 9 fortalezas y 13 debilidades. Estos factores estratégicos fueron jerarquizados por los expertos y después mediante la matriz de importancia y grado de facilidad de resolución/reacción resultaron seleccionados como factores de mayor prioridad para ser utilizados en la gestión del déficit habitacional en el municipio de Palma Soriano, los siguientes:

Oportunidades

1. Riquezas de yacimientos naturales en el territorio
2. Implementación del nuevo modelo de desarrollo económico y social en el país
3. La voluntad política, prioridad estatal y gubernamental
4. Proceso de descentralización del Estado
5. Diversificación de las fuentes de financiamiento para el desarrollo municipal

Amenazas

1. Agudización del bloqueo del Gobierno de EE.UU. hacia Cuba
2. Ocurrencia de eventos naturales y climatológicos
3. Limitado acceso a tecnología y materiales de construcción
4. Marcada presencia de un enfoque sectorial principalmente técnico-productivo en la construcción
5. Incremento de la tasa de envejecimiento y del saldo migratorio negativo con énfasis en la fuerza laboral profesional y jóvenes
6. Insuficiente cuantía y altos intereses de los créditos para la construcción
7. Existencia de un mercado negro de materiales de la construcción

Fortalezas

1. Prioridad que tiene la solución del déficit habitacional para el Cam
2. Existencia de estrategia de desarrollo, planes municipales para enfrentar el déficit
3. Autonomía del Cam para decidir sobre el otorgamiento de los subsidios
4. Disponer de planes actualizados de ordenación del municipio como el Plan General de Ordenamiento Territorial y el Plan General de Ordenamiento Urbano
5. Existencia de estudios de vulnerabilidad y riesgo del fondo habitacional ante diferentes fenómenos climatológicos
6. Presencia de actores no estatales en las actividades relacionadas con la esfera de la construcción

Debilidades

1. Insuficientes vínculos del Cam con los nuevos actores económicos
2. Poco incentivo a la participación de los beneficiarios (población) en la solución de su problema habitacional
3. Insuficiente utilización de proyectos con enfoques de ciencia, innovación y creatividad en la búsqueda colegiada de soluciones
4. Insuficiente utilización de alternativas constructivas desde los recursos endógenos
5. Exceso de burocracia y lentitud en los trámites establecidos
6. Insuficiente integración de la universidad y de las entidades de ciencia y tecnología en la gestión del déficit habitacional

7. Insuficientes niveles de producciones locales para abastecer las demandas existentes
8. Insuficiente capacidad de las entidades locales para acceder a fuentes de financiación

A partir del análisis Dafo, los expertos identificaron y definieron 26 variables claves, a las que se les describieron las relaciones que se establecen entre las mismas y su entorno y se construyó la matriz de análisis estructural, la que fue introducida en el software Micmac. Como resultado del procesamiento del software, se obtiene inicialmente el plano de influencias/dependencias directas potenciales, el gráfico de influencias directas potenciales (Fig. 2).

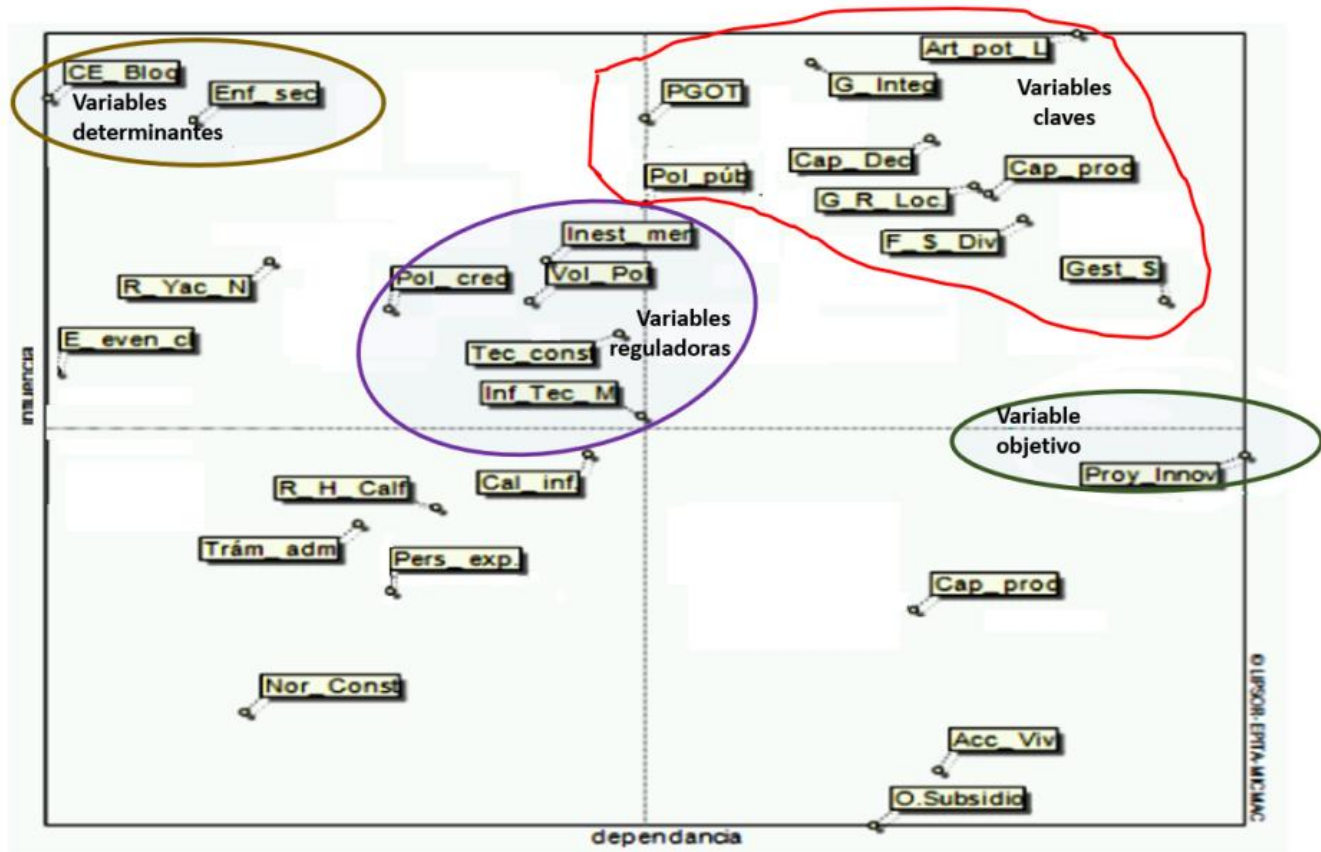


Fig. 2 - Plano de influencias/dependencias directas potenciales según análisis Micmac

Fuente: software Micmac

Producto del análisis inicial realizado por los expertos con el empleo de técnicas de consenso, se identificaron: ocho (8) variables claves, una (1) variable objetivo, cinco (5) variables reguladoras y dos (2) variables determinantes. Resultados que se corroboraron mediante el gráfico de influencias indirectas potenciales.

Fase II. Definición de escenarios

Las variables seleccionadas fueron agrupadas por los expertos en correspondencia con temáticas vinculadas al diagnóstico estratégico para facilitar el direccionamiento y formulación de las hipótesis hacia áreas importantes en la solución del déficit habitacional municipal. En este sentido, se identificaron cinco áreas temáticas.

La utilización del método Smic permitió elaborar los escenarios, a partir de las informaciones facilitadas por los expertos, elegir, entre un número de estados posibles mediante combinaciones de hipótesis, aquellas que deberán ser estudiadas como más probables, así como examinar las combinaciones de ellas que deberán ser excluidas.

La relación y descripción de las áreas temáticas y las hipótesis son las siguientes:

- Equipamiento e infraestructura constructiva. H1: Se incrementan la capacidad productiva de las entidades (estatales y privadas) a partir de la adquisición y utilización de nuevas tecnologías y materiales de la construcción
- Financiamiento: H2: Se incrementan los financiamientos como consecuencia de la diversificación y aumento de las producciones y servicios vinculados a la construcción
- Articulación e integración en la gestión. H3: La autonomía municipal promueve la gestión integrada de los actores locales alcanzándose la articulación de las potencialidades productivas en la industria de la construcción
- Capacidad de gestión directiva. H4: El Cam promueve la aplicación de la ciencia y la innovación en función del desarrollo local. La capacidad de gestión de los cuadros influye en el incremento de la efectividad del proceso de toma de decisiones
- Bloqueo del Gobierno de EE.UU. H5: La dinamización económica lograda como resultado del desarrollo local alcanzado permite amortiguar los efectos del bloqueo y de la crisis económica-financiera internacional

Selección de escenarios

Las cinco (5) hipótesis de futuro asociadas a los problemas y a las variables claves fueron evaluadas por los expertos y procesadas mediante el software Smic-Prob-Expert. Este tratamiento permitió obtener el histograma con la probabilidad de ocurrencia de los 32 escenarios, (Fig. 3) el que es presentado a los expertos para su análisis.



Fig. 3 - Histograma de probabilidad de los escenarios

Fuente: Software Smic-Prob-Expert

En el marco del taller de construcción colectiva, los expertos, luego de evaluar los resultados del histograma de probabilidad y teniendo en cuenta los análisis de sensibilidad de las influencias y dependencias de las hipótesis (a través de los coeficientes de las elasticidades), decidieron:

De los 32 escenarios posibles y expuestos en orden descendente según la probabilidad de ocurrencia, se asume como: escenarios alternativos a los 18 primeros, que acumulan el 78,8 % de probabilidad; se consideran como escenarios imposibles a los 14 restantes escenarios, los que acumulan una probabilidad de ocurrencia de 21,2 %.

Se determinó concentrar los análisis en los primeros cuatro escenarios como núcleo tendencial que acumula el 28,9 % de probabilidad de ocurrencia.

De los cuatro escenarios, se decidió no asumir como escenario apuesta el E32-00000 aunque es el de mayor probabilidad (12,02 %) se corresponde al escenario tendencial donde todas las hipótesis presentan un comportamiento extremadamente negativo. Situación que no debe darse en la realidad del país, al considerarse que el futuro depende menos de las fuertes tendencias que se impondrían fatalmente a los hombres que de las políticas que desarrollan los hombres al objeto de hacer frente a esas tendencias.

De los tres escenarios restantes, los expertos coinciden en seleccionar como el escenario apuesta al E06-11010 (con una probabilidad de 5,9 %) atendiendo a que en el mismo, las hipótesis adquieren una estructura morfológica más cercana a la realidad que vive el país.

Este escenario constituye un escenario intermedio en el que se avanza en la adquisición y utilización de nuevas tecnologías y materiales de la construcción, lo que permite desarrollar la capacidad

productiva en el municipio (estatal + no estatal) y como resultado se incrementan los financiamientos. La autonomía no se alcanza como proceso en el período analizado y el Cam logra promover la introducción de la ciencia y la innovación, y la capacidad de gestión de los cuadros incide en la efectividad del proceso de toma de decisiones. No se agudiza el bloqueo atendiendo a los niveles alcanzados y como resultado de la opinión pública internacional.

Fase III. Formulación de políticas públicas locales y acciones

Se desarrollaron con los expertos dos talleres de construcción colectiva, donde se formularon cinco políticas públicas locales (PPL) que en materia de gestión municipal del déficit habitacional se requieren y se elaboraron 34 acciones necesarias para acometer para su efectiva implementación.

Los resultados obtenidos fueron los siguientes:

PPL₁ La producción local de materiales de la construcción transitará por el empleo de los recursos endógenos y por la introducción y generalización de los resultados de la ciencia y la innovación tecnológica.

Objetivo: aumentar la producción de materiales de construcción en el municipio a partir de iniciativas innovadoras desde cada una de las comunidades.

Acciones:

- Estimular la construcción por esfuerzo propio
- Elaborar proyectos de innovación conjuntos (Consejo de la Administración Municipal -Centros Universitarios Municipales - Entidades de Ciencia, Tecnología e Innovación)
- Promover a nivel municipal actividades de I+D
- Estimular la elaboración de proyectos de iniciativas locales en función de reanimar el fondo habitacional
- Retomar la formación de las profesiones a fines en los centros de enseñanza técnico profesional
- Elevar la preparación del personal técnico a nivel de base
- Potenciar la sostenibilidad del programa de viviendas mediante el incremento de la producción local de materiales, nivel de consejo de poblado donde sea posible

PPL₂ El perfeccionamiento de la gestión del capital humano relacionado con la gestión municipal del déficit habitacional debe ser considerado un factor clave en la transformación del municipio.

Objetivo: perfeccionar con nuevos enfoques de gobernanza la gestión municipal del déficit habitacional.

Acciones:

- Diseñar un plan para el desarrollo de las competencias en el capital humano relacionado con la gestión municipal del déficit habitacional, que permita la mejora de su gestión
- Creación de un sistema de información integral que aporte los elementos necesarios para la toma de decisiones.
- Promover el enfoque de ciencia e innovación en la toma de decisiones y en la elaboración de proyectos relacionados con la gestión municipal del déficit habitacional

PPL₃ Estimulación del crecimiento de la acumulación interna y la inversión extranjera a través de las nuevas formas de gestión no estatales vinculadas a las actividades que incidan en la solución del déficit habitacional municipal.

Objetivo: Intensificar la gestión de búsqueda de recursos financieros en función de la eliminación del déficit habitacional en el municipio.

Acciones:

- Promover la elaboración de una cartera de oportunidades para la inversión extranjera con acciones que impacten favorablemente en la eliminación del déficit habitacional municipal
- Aplicar un proceso inversionista que vincule a los diferentes actores con la aplicación correcta de las fuentes de financiamiento disponibles, fundamentado en el Plan de Ordenamiento Territorial aprobado
- Introducir y desarrollar tecnologías apropiadas que incrementen la capacidad constructiva

PPL₄ Transformación de la participación popular en las decisiones sobre la asignación, uso de los recursos y solución del déficit habitacional en sus comunidades, garantizando la inclusión social con equidad y la mejora de forma sostenible.

Objetivo: elevar la integración de los actores involucrados en la gestión municipal del déficit habitacional.

Acciones:

- Aumentar el protagonismo de los consejos populares en las acciones de transformación de la comunidad con la participación de los pobladores
- Crear canales de participación donde los ciudadanos jueguen un papel fundamental y se facilite la rendición de cuentas que conlleve a la satisfacción ciudadana y a la participación de la población en la distribución de los ingresos municipales
- Elaborar desde cada consejo popular un proyecto para el desarrollo habitacional
- Realizar un diagnóstico socio-habitacional de cada consejo popular con el objetivo de determinar el déficit cualitativo y cuantitativo argumentando cada situación
- Identificar los líderes comunitarios que colaboren con la motivación y participación de la población en la proyección y materialización de las transformaciones de la comunidad
- Establecimiento de estrategias coordinadas y conjuntas con los factores de la comunidad para motivar la participación de los pobladores en la solución de su problema habitacional

PPL₅ Alineación de las necesidades locales con las políticas nacionales (damnificados de eventos climatológicos, política demográfica y fondo precario), incrementando la eficacia en los procesos asociados, que eliminen su carga burocrática y lentitud, con enfoques de ciencia e innovación en la gestión del déficit habitacional municipal.

Objetivo: transformar la participación ciudadana en todos los consejos populares con enfoques de cogestión y corresponsabilidad, plenos de proactividad e inclusión social, que contribuyan a la solución del déficit habitacional.

Acciones:

- Establecer las prioridades desde las comunidades y con transparencia sobre la base del diagnóstico realizado para concentrar las acciones en los lugares que más lo necesiten
- Trabajar por programas y proyectos que permitan lograr la integralidad en las intervenciones, favoreciendo así la calidad del hábitat

- Avanzar hacia un sistema de ventanilla única, la que debe facilitar los trámites que la población debe realizar para la legalización de los procesos de autoconstrucción y la adquisición de los recursos necesarios
- Implementar soluciones urbanísticas más racionales con un mejor aprovechamiento del suelo y a partir del desarrollo de programas de rehabilitación urbana, que permitan renovarla y hacerla más funcional

Opiniones de expertos en relación con la propuesta diseñada

El cuestionario aplicado a los expertos-usuarios de la propuesta diseñada permitió determinar un índice de satisfacción grupal, obteniendo un valor de 0,93, lo que evidencia la aceptación general de la propuesta. Atendiendo a lo anterior, se puede concluir que los usuarios de la investigación validan la propuesta diseñada.

A manera de conclusión, se corrobora que la gestión municipal del déficit habitacional encuentra en los esquemas de gobernanza un instrumento pertinente para la identificación, elaboración e implementación de las políticas públicas locales con un criterio proactivo sobre la base del aprovechamiento de los recursos endógenos y exógenos de la localidad, la articulación coherente de los intereses nacionales, ramales y territoriales, con un enfoque de ciencia e innovación en la administración pública local.

La metodología con enfoque de gobernanza para la gestión municipal del déficit habitacional en el municipio de Palma Soriano constituye una valiosa herramienta para formular las políticas públicas locales y elaborar las acciones para su implementación, tributando desde la cogestión, coinnovación y corresponsabilidad de sus actores al logro de los resultados deseados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Claudiu Florin, D. (2020). The New Public Governance Assumed Through Quality Reports In The Public Sector. *Annals - Economy Series*, (1), 133-138.

<https://ideas.repec.org/a/cbu/jrnlec/y2020v1p133-138.html>

Díaz-Canel Bermúdez, M. (2021). ¿Por qué necesitamos un sistema de gestión del Gobierno basado en ciencia e innovación? *Anales de la Academia de Ciencias de Cuba*, 11(1), e1000.

<http://revistaccuba.sld.cu/index.php/revacc/article/view/1000>

- Díaz-Canel Bermúdez, M., & Delgado Fernández, M. (2020). Modelo de gestión del gobierno orientado a la innovación. *Revista Cubana de Administración Pública y Empresarial*, 4(3), 300-321. <https://apye.esceg.cu/index.php/apye/article/view/141>
- Díaz-Canel Bermúdez, M., & Delgado Fernández, M. (2021). Gestión del gobierno orientado a la innovación: Contexto y caracterización del modelo. *Revista Universidad y Sociedad*, 13(1), 6-16. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2218-36202021000100006&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- García Pérez, E., & Janoschka, M. (2016). Derecho a la vivienda y crisis económica: La vivienda como problema en la actual crisis económica. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 48(188), 213-228. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76475>
- Garrigó Andreu, L. M., Torres Mora, I. J., & Borrás Atienzar, F. F. (2021). *La prospectiva estratégica en función del desarrollo territorial en Cuba*. Editorial Ciencias Económicas. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fescaribe/18009.pdf>
- Mirabal Sarria, Y., & Torres Paez, C. C. (2021). Validación del modelo de gestión pública de la calidad de vida en Cuba. *Cooperativismo y Desarrollo*, 9(3), 919-934. <https://coodes.upr.edu.cu/index.php/coodes/article/view/453>
- Parisi, D., & Vargas, M. I. (2017). Análisis del Área Metropolitana de Córdoba mediante un enfoque prospectivo territorial. *Oikonomos*, 2(7), 33-58. <https://revistaelectronica.unlar.edu.ar/index.php/oikonomos/article/view/375>
- Pinto, H., Nogueira, C., & Domínguez Gómez, J. A. (2019). Sistemas de innovación y resiliencia regional: Un análisis de redes. *Revista Española de Sociología*, 28(3-Sup1), 35-52. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2019.27>
- Porrás Nadales, A. (2021). Caminos de gobernanza. *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, (5), 5-31. <https://doi.org/10.30827/polygob.i5.24079>
- Roque Cala, K., Martínez Bencomo, H. E., & González Salgado, D. (2020). Iadov para medir el nivel de satisfacción de la comunicación oral pedagógica en la carrera informática. *Serie Científica*

de la Universidad de las Ciencias Informáticas, 13(12), 76-95.

<https://publicaciones.uci.cu/index.php/serie/article/view/673>

Rosas Ferrusca, F., Calderón Maya, J., Campos Alanís, H., & Jiménez Sánchez, P. (2018). Análisis del concepto de gobernanza territorial desde el enfoque del desarrollo urbano. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (31), 175-210.

<https://revistas.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/53699>

Zhang, Y., Qin, J., Shi, P., & Kang, Y. (2019). High-order intuitionistic fuzzy cognitive map based on evidential reasoning theory. *IEEE Transactions on Fuzzy Systems*, 27(1), 16-30.

<https://doi.org/10.1109/TFUZZ.2018.2853727>

Conflicto de intereses:

Los autores declaran no tener conflictos de intereses.

Contribución de los autores:

Yalily González Díaz y Jorge Luis Mariño Vivar diseñaron el estudio, analizaron los datos y elaboraron el borrador. Ambos autores revisaron la redacción del manuscrito y aprueban la versión finalmente remitida.



Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional Copyright (c) Yalily González Díaz; Jorge Luis Mariño Vivar