



Universidad Central
"Marta Abreu" de Las Villas
Facultad de Construcción
Departamento de Arquitectura

TRABAJO DE DIPLOMA

Diagnóstico preliminar de la gestión
del hábitat a escala municipal y su
influencia en la vivienda local por
autoconstrucción.

Autor: José Antonio Pérez Espinosa

Tutor: Arq. Ernesto Aragón Durán

Santa Clara, 2017



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Agencia Suiza para el Desarrollo
y la Cooperación COSUDE**



UNIVERSIDAD CENTRAL "MARTA ABREU" DE LAS VILLAS.

FACULTAD DE CONSTRUCCIONES. DEPARTAMENTO DE ARQUITECTURA

TRABAJO DE DIPLOMA

TÍTULO: DIAGNÓSTICO PRELIMINAR DE LA GESTIÓN DEL HÁBITAT A ESCALA MUNICIPAL Y SU INFLUENCIA EN LA VIVIENDA LOCAL POR AUTOCONSTRUCCIÓN

AUTOR: JOSÉ ANTONIO PÉREZ ESPINOSA

TUTOR: ARQ. ERNESTO ARAGÓN DURÁN

SANTA CLARA

2017

A mis padres por educarme como un hombre de bien.

A mi inmensa familia que saben cómo resolver todos los problemas.

A mi tutor Ernesto que ha puesto a mi disposición todos sus conocimientos.

A Olivera, Dayana, Alejandro, Yamila y a todos los integrantes del Proyecto Hábitat 2 por ayudarme en los talleres de gestión y llevarme por su complicado mundo.

A José, mi hermano, que ha pasado tantas tareas y noches de proyecto junto a mí, y las que nos faltan...

A Loan y Mari por todas las molestias ocasionadas, estoy en deuda eterna con ustedes.

A Diago y a Alejandro que han sido mi soporte técnico durante este tiempo.

A Luis Daniel, Rosana, Carmen y a todas mis amistades que me enseñaron a ver lo bello de la vida en estos 5 años.

A mis compañeros de aula con los cuales he pasado momentos inolvidables.

A Lola que siempre me apoyó.

A todos los profesores que han ayudado en mi formación.

En especial a mis padres, no saben la dicha que fue crecer con ustedes; es mi momento de devolverles todo el apoyo y amor que me han dado.

El siguiente trabajo de diploma está dirigido a dotar a las autoridades locales y al grupo de trabajo del Proyecto Hábitat 2 de un Diagnóstico preliminar de la gestión del hábitat a escala municipal, así como su influencia en la vivienda local por autoconstrucción, mediante la aplicación de métodos y técnicas que ayuden a esclarecer las características y actores principales de los diferentes campos de la gestión.

Se realizó un análisis de los antecedentes generales a escala internacional y nacional sobre la gestión del hábitat y su influencia en la autoconstrucción, con el fin de establecer las tendencias actuales de la gestión y su comportamiento en Cuba. Como resultados de tres talleres sobre la gestión desarrollados por el Proyecto Hábitat 2, se identificaron las características de los cinco campos en los que se divide esta, el mapeo de sus actores claves, los principales problemas y “cuellos de botella” que existen en la gestión municipal, a partir de los cuales se llegaron a posibles medidas y propuestas para su solución.

The following diploma work is directed to provide the local authorities and the workgroup of the Habitat 2 Project of a preliminary Diagnosis of the management of the Habitat to a municipal scale, as well as its influence in the local housing for auto construction, through the application of methods and technologies of mapping that help to clarify the characteristics and principal actors of the different fields of the management.

There was carried out an analysis of the general precedents to an international and a national scale on the management of the habitat, and its influence in the auto construction, in order to establish the current tendencies of the management and its behavior in Cuba. As results of three workshops on the management developed by the Project Habitat 2, we identified the characteristics of five fields in which this one is divided, the mapping of its actors keys, the principal problems and “bottle necks” that exist in the municipal management, from which they went over to possible measurements and proposals for its solution.

Introducción	1
Capítulo I: Marco teórico conceptual sobre la gestión del hábitat, antecedentes a escala internacional y nacional y cómo influyen en la vivienda autoconstruida	7
1.1 Conceptos y definiciones	7
1.1.1 Diagnóstico	7
1.1.2 Gestión.....	7
1.1.3 Diagnóstico de Gestión	8
1.2 Gestión del Hábitat	9
1.2.1 Actores en la Gestión del Hábitat.....	9
1.2.2 Producción Social del Hábitat	10
1.3 Experiencias internacionales en la Gestión y Producción Local del Hábitat	11
1.3.1 Gestión del Hábitat en Argentina	11
1.3.2 Producción y Gestión Social en el Predio el Molino, Iztapalapa, México.....	12
1.3.3 Cooperativa Unión de Palo Alto, México.....	14
1.4 Gestión del Hábitat en Cuba.....	19
1.4.1 Gestión del Hábitat a partir del triunfo revolucionario hasta 1985.....	20
1.4.2 Gestión del hábitat durante el Período Especial.....	21
1.4.3 Desarrollo general de la Política Social del Hábitat desde el triunfo revolucionario hasta el 2008	21
1.4.4 Cambios en la Política Social del Hábitat partir de 2009.....	24
1.4.5 Gestión del hábitat a escala municipal.....	26
1.5 La vivienda por autoconstrucción.....	26
1.5.1 La producción social de la vivienda y la autoconstrucción a escala internacional	27

1.5.2	Experiencias internacionales de producción social de la vivienda y de autoconstrucción	30
1.5.3	La vivienda por esfuerzo propio en Cuba	31
	Conclusiones parciales.....	35
CAPÍTULO II: Panorama de la Gestión del Hábitat a escala municipal y su relación con la autoconstrucción de viviendas		36
2.1	Gestión del Hábitat a escala municipal y el Proyecto Hábitat 2	36
2.2	Iniciativas Municipales para el Desarrollo Local	37
2.3	Generalidades y peculiaridades en la gestión del hábitat a escala municipal	38
2.3.1	Aguada de Pasajeros	39
2.3.2	Placetas	39
2.3.3	Fomento.....	40
2.4	Dimensiones de la gestión del hábitat a escala municipal a partir de los talleres	40
2.4.1	Gestión del Financiamiento	40
2.4.2	Gestión de la Producción Local de Materiales.....	43
2.4.3	Gestión de los Servicios Técnicos-Institucionales.....	46
2.4.4	Gestión del Suelo y el Territorio	49
2.4.5	Gestión de los Servicios Urbanos	50
2.5	Mapeo de actores claves en la Gestión del Hábitat a escala municipal	53
2.5.1	Resultado del Mapeo de Actores Claves.....	55
2.6	Gestión municipal para la autoconstrucción de viviendas	56
2.6.1	Proceso para la autoconstrucción de viviendas en Cuba.....	56
2.6.2	Relación de los actores de la gestión del hábitat con el proceso de autoconstrucción	57
	Conclusiones parciales.....	60
Capítulo III: Diagnóstico preliminar de la Gestión del Hábitat a escala municipal, propuestas para su mejoramiento y las potencialidades del mismo para la optimización del proceso de autoconstrucción.....		61

3.1	Desarrollo de la matriz DAFO.....	61
3.2	Debilidades dentro de la Gestión del Hábitat a escala municipal.....	62
3.2.1	La baja participación social dentro de la Gestión del Hábitat	62
3.2.2	La producción local de materiales y sus dificultades	63
3.2.3	El papel del PAC dentro de la gestión y la construcción por esfuerzo propio	63
3.3	Amenazas dentro de la Gestión del Hábitat a escala municipal	64
3.3.1	Los subsidios y su déficit de financiamiento	64
3.3.2	Dificultades en las relaciones interinstitucionales	65
3.4	Fortalezas y logros dentro de la Gestión del Hábitat a escala municipal.....	65
3.4.1	Avances y estrategias tomadas para la producción local de materiales.....	66
3.4.2	Instituciones de apoyo a la gestión del hábitat	66
3.5	Oportunidades dentro de la Gestión del Hábitat a escala municipal.....	66
3.5.1	El GMGH como herramienta fundamental del gobierno.....	67
3.5.2	Las entidades estatales y su apoyo a la gestión del hábitat	67
3.6	Influencia del actual proceso de gestión del hábitat en la autoconstrucción.....	68
3.7	Recomendaciones para la gestión del hábitat y la autoconstrucción.....	69
3.7.1	Estrategias defensivas y de supervivencia	70
3.7.2	Estrategias ofensivas y de reorientación	72
3.7.3	Recomendaciones específicas para favorecer la autoconstrucción	74
	Conclusiones parciales.....	75
	Conclusiones	77
	Recomendaciones	78
	Bibliografía	79
	Anexos	81

INTRODUCCIÓN

Se puede definir al hábitat humano por un complejo conjunto de condiciones materiales y espirituales, conformadas por el contexto físico y la sociedad, donde se aseguren no solo sus necesidades básicas de alimentación, agua y protección; si no también sus necesidades culturales y sociales con el fin de desenvolverse plenamente como individuo.

En la actualidad el mundo se encuentra envuelto en un desenfrenado desarrollo, del cual no son inmune los asentamientos humanos que aseguran el hábitat de las personas y que cada día se vuelven más grandes y descontrolados, producto a la migración que obliga a centenares de personas a abandonar sus hogares por diferentes causas, cambios climáticos, desastres naturales, apropiación de tierras, pobreza económica y conflictos armados.

Al volverse las ciudades cada vez más grandes a raíz de estos motivos y complejizarse los métodos de gobernar y dirigir las mismas, las administraciones locales se ven obligadas a tomar medidas para crear un hábitat humano óptimo para el desarrollo de la vida y a desempeñar un rol vital a la hora de asegurar el mantenimiento, la seguridad y el bienestar de sus comunidades.

Las crisis económicas y financieras mundiales es uno de los motivos que impiden la factible evolución de estrategias de desarrollo para los asentamientos humanos, principalmente en los países subdesarrollados, donde se buscan solamente la solución a los problemas prioritarios. Pero a pesar de esto surgen iniciativas sociales con gran fortaleza, mayoritariamente en Latinoamérica, que buscan establecer al ser humano y la naturaleza dentro del centro de atención para el mundo.

El reto más importante para las ciudades latinoamericanas es sin lugar a dudas el fenómeno de urbanización de las clases menos favorecidas, ya que un gran número de la población urbana vive en condiciones críticas teniendo una pobreza en muchos casos extrema propiciando que no tengan acceso a agua potable y otros factores que contribuyen a tener una calidad de vida favorable.

Las principales estrategias tomadas por estas clases sociales pobres es la alianza entre ellas y con organizaciones no gubernamentales que apoyan el desarrollo social. En mucho de los países latinoamericanos ONU-Hábitat e instituciones nacionales que se crean con

iguales propósitos de mejorar las condiciones del hábitat, desarrollan proyectos de cooperativización y creación de comunas, con el fin de construir comunidades sustentables y resilientes, por el método de la autoconstrucción. Esta vía brinda a los menos favorecidos la oportunidad de construir sus viviendas por sus propios medios, apoyado de financiamientos destinados a ellos por fondos del gobierno o internacionales.

En los primeros años del proceso revolucionario cubano, estos métodos de cooperativización con el fin de construcción de viviendas fueron muy populares y beneficiosos tanto para el estado como para los ciudadanos, a pesar de las grandes inversiones que realizaba Cuba para poseer la tecnología necesaria para la prefabricación pesada y la capacitación de los operadores de las mismas. A partir del “Período Especial” que trajo consigo una crisis económica difícil para el país, se tuvieron que optar por la utilización de otros métodos como la ya mencionada autoconstrucción.

Hace aproximadamente 25 años que el país comenzó a promover la autoconstrucción, llamado en Cuba construcción por esfuerzo propio, como la principal vía de construcción de viviendas para los ciudadanos, por tales motivos y con el fin de comenzar un desarrollo territorial, se establecieron programas de desarrollos y estrategias a escala municipales. Estos programas y estrategias siempre han contado con la participación popular por medio del sistema de gobernanza cubano, donde en los gobiernos siempre se encuentra más del 50% de la representación del pueblo por medio de los delegados a las circunscripciones, logrando una total participación social.

A partir de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución aprobados el 18 de abril de 2011, se estableció oficialmente el nuevo camino por el cual transitaría el país, en estos se señalaron la confección de líneas estratégicas por parte de los gobiernos municipales, que establecería las prioridades del desarrollo, entre los cuales se encuentra el hábitat y la vivienda.

Después de más de 5 años de establecidas estas líneas estratégicas, es necesario conocer que rumbo y avances han tomado estas y cómo se han visto aplicadas dentro de los marcos municipales. Se hace necesario analizar el papel de los ciudadanos, las entidades estatales y los gobiernos municipales con el fin de apoyar y dirigir los procesos de desarrollo local. Este diagnóstico preliminar establecerá en qué estado se encuentra la gestión de dichos proyectos, la producción del hábitat en general y la influencia de estos en la vivienda autoconstruida.

Situación Problemática: En la actualidad los gobiernos municipales poseen diversas formas de gestionar con diferentes grados de efectividad en cada caso, los cuales influyen de diferentes maneras en la vivienda y el hábitat, avanzan las medidas de descentralización territorial, pero a su vez faltan enfoques metodológicos que permitan aplicar modelos que combinen la autoconstrucción participativa con la asistencia institucional, permitiendo que la producción social del hábitat aporte a la calidad de la ciudad en una perspectiva de desarrollo local sustentable.

Los esquemas, modelos o sistemas de gestión empleados en la actualidad cubana tienen como objetivo mejorar el nivel de vida de los ciudadanos de cada municipalidad, el acceso a la ciudad, la calidad de vida, el derecho a la vivienda y el desarrollo del hábitat son parte de los objetivos de los mismos, pero en muchas ocasiones son insuficientes o se obtienen buenas prácticas que no son replicadas para un mejor uso.

Frecuentemente se hace necesario disponer de un diagnóstico que parta del conocimiento y experiencias prácticas municipales que permitan un mejor entendimiento de las problemáticas y soluciones sobre la gestión de los gobiernos en el nuevo marco político institucional que se está desarrollando en el país, haciendo énfasis en la vivienda por autoconstrucción debido a la importancia del tema en la población cubana.

Problema a resolver: ¿Existe la posibilidad de diagnosticar la gestión del hábitat municipal en el marco de las nuevas políticas institucionales a partir de las formas, modelos, experiencias y conocimientos actuales teniendo en cuenta su influencia en la vivienda por autoconstrucción?

Objeto de la investigación: El objeto de estudio del trabajo de diploma es la gestión del hábitat municipal con énfasis en la vivienda por autoconstrucción de los gobiernos de Fomento, Aguada de Pasajeros y Placetas pertenecientes al proyecto Hábitat 2.

Objetivo general: Realizar un diagnóstico de la gestión a escala municipal haciendo énfasis en la vivienda por autoconstrucción

Objetivos específicos:

1. Establecer el marco teórico conceptual de la gestión a escala local, los antecedentes a escala internacional y nacional, la actualidad con respecto al tema en el ámbito

internacional y nacional y cómo se ve reflejada la vivienda por autoconstrucción en el mismo.

2. Analizar los casos propuestos para la investigación teniendo en cuenta los esquemas, estrategias, modelos, experiencias e iniciativas para establecer las bases actuales de la gestión a escala municipal y su influencia en la vivienda por autoconstrucción.
3. Realizar el diagnóstico a escala municipal de los esquemas de gestión utilizados en la actualidad, su influencia en la vivienda por autoconstrucción y proponer recomendaciones para el diseño de un modelo de gestión que se adapte a las condiciones cubanas.

Hipótesis de trabajo: Si se realiza el diagnóstico de la gestión local del hábitat en los municipios seleccionados como muestra de investigación, a partir de las bases teóricas y metodológicas establecidas y con la aplicación de métodos participativos aplicados entre los propios actores locales que ejecutan los procesos de gestión, entonces será posible establecer las vías de innovación y perfeccionamiento de la gestión municipal del hábitat en las condiciones actuales del país.

Resultados esperados:

- El estado del arte sobre la gestión urbana a escala local a nivel internacional y nacional basado en una amplia base bibliográfica científica y experiencias actuales.
- Diagnóstico de la actual gestión del hábitat municipal con énfasis en la vivienda por autoconstrucción.
- Recomendaciones para el diseño de un modelo de gestión adaptado a las condiciones cubanas con énfasis en la vivienda por autoconstrucción.

Los resultados del trabajo de diploma contribuirán al proyecto de colaboración internacional entre la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y la Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas que lleva por nombre “Implementación de estrategias para la gestión local del hábitat a escala municipal (Hábitat 2)”.

Proceso Metodológico

Se desarrollará en cuatro etapas:

1. Etapa documental: Se aplicarán métodos de búsqueda y análisis de información científica en fuentes documentales autorizadas, cubanas y extranjeras; con énfasis en bibliografía de mayor nivel científico obtenida de fuentes internacionales. Se hará un análisis de la información procesada y discusión de problemas vinculados con el sistema de términos, conceptos y métodos relacionados con la gestión a escala local. Como resultado de la etapa se configurará el Estado del Arte en las problemáticas discutidas, que servirá de marco al resto del trabajo.
2. Etapa de diagnóstico: Esta etapa se verá transversalizada a lo largo de las etapas posteriores en las cuales se realizarán una serie de talleres que impliquen a los casos de estudio seleccionados y a un grupo de especialistas pertenecientes al proyecto Hábitat II que permitan el intercambio y la retroalimentación sobre la gestión a escala local, sus conceptos, experiencias y métodos. Como resultado de esta etapa se obtendrán los insumos para la generación de etapas posteriores.
3. Etapa propositiva: Se aplicarán métodos de análisis-síntesis y métodos inductivo-deductivos. En el primer caso por el análisis de los principales elementos metodológicos encontrados en la etapa documental y su síntesis en el Estado del Arte. En el segundo caso, los métodos inductivos se basarán en la información acerca de las experiencias y conocimientos en los casos de estudio seleccionados, lo que permitirá a nivel deductivo para establecer características de cada caso. Como resultado de la etapa se dispondrá de un diagnóstico de la gestión a escala local, haciendo énfasis en la vivienda por autoconstrucción.
4. Etapa conclusiva: Se realizarán recomendaciones para el diseño de un modelo de gestión local con énfasis en la vivienda por autoconstrucción que se adapte de manera adecuada a las condiciones cubanas.

Esquema metodológico

Etapa 0. Análisis general del Problema.

Planteamiento del Problema y de la Hipótesis de investigación.

Planteamiento del Objetivo General.

Planteamiento de los Objetivos Específicos.

Etapa 1. Recopilación y análisis de información para establecer el marco conceptual.

Valoración crítica de las experiencias internacionales y nacionales y los métodos y herramientas actuales para el diagnóstico de la gestión.

Etapa 2. Recopilación de información sobre la gestión municipal.

Valoración crítica de la información recopilada sobre la gestión del hábitat e identificación de sus métodos, técnicas y actores.

Establecer la influencia de la gestión municipal dentro en la autoconstrucción.

Etapa 3. Identificación de problemáticas dentro de la gestión municipal sus influencias dentro de la autoconstrucción.

Valoración de propuestas para la solución de problemáticas.

Validación de los resultados del Diagnóstico

Etapa 4. Elaboración de las Conclusiones y Recomendaciones del trabajo

Estructura del Trabajo de Diploma

- Introducción
- Desarrollo
 - **Capítulo I:** Marco teórico conceptual sobre la Gestión del Hábitat y su influencia en la vivienda autoconstruida, antecedentes a escala internacional y nacional.
 - **Capítulo II:** Panorama de la Gestión del Hábitat a escala municipal y su influencia en la autoconstrucción de viviendas.
 - **Capítulo III:** Diagnóstico preliminar de la Gestión del Hábitat a escala municipal, propuestas para su mejoramiento y las potencialidades del mismo para la optimización del proceso de autoconstrucción.
- Conclusiones
- Bibliografía
- Anexos

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL SOBRE LA GESTIÓN DEL HÁBITAT, ANTECEDENTES A ESCALA INTERNACIONAL Y NACIONAL Y CÓMO INFLUYEN EN LA VIVIENDA AUTOCONSTRUIDA

El presente capítulo consiste en el estudio de los referentes sobre la gestión del hábitat construido y se establecen los conceptos relacionados a su diagnóstico. Se estudian experiencias tanto en el ámbito nacional e internacional sobre la gestión del hábitat y se particulariza en la gestión del hábitat local. También se establecen conceptos y criterios internacionales sobre el tema de la autoconstrucción y la variante cubana de esta, llamada construcción por esfuerzo propio.

1.1 Conceptos y definiciones

1.1.1 Diagnóstico

Un diagnóstico son los resultados a los que se arriban luego de un estudio, evaluación o análisis sobre determinado ámbito u objeto. El diagnóstico tiene como propósito reflejar la situación de un cuerpo, estado o sistema para que luego se proceda a realizar una acción o tratamiento que ya se preveía realizar o que a partir de los resultados del diagnóstico se decide llevar a cabo.¹

Puede que el diagnóstico no tenga como punto único de estudio a una sola persona, sino también a muchas, o más bien podríamos decir, al conjunto social como proceso de cambio.²

1.1.2 Gestión

La palabra gestión proviene del latín *gestio*. Este término hace la referencia a la administración de recursos, sea dentro de una institución estatal o privada, para alcanzar los objetivos propuestos por la misma. Para ello uno o más individuos dirigen los proyectos laborales de otras personas para poder mejorar los resultados, que de otra manera no podrían ser obtenidos.³

La gestión se sirve de diversos instrumentos para poder funcionar, los primeros hacen referencia al control y mejoramiento de los procesos, en segundo lugar se encuentran los archivos, estos se encargarán de conservar datos y por último los instrumentos para

¹ (<https://definicion.mx/diagnostico/> [Accesado 16 de febrero de 2017])

² (<https://definicion.mx/diagnostico/> [Accesado 16 de febrero de 2017])

³ (<https://concepto.de/gestion/> [Accesado 16 de febrero de 2017])

afianzar datos y poder tomar decisiones acertadas. Es importante saber que estas herramientas varían a lo largo de los años, es decir que no son estáticas. Es por ello que los gestores deben cambiar los instrumentos que utilizan a menudo.⁴

Una de las técnicas que se usa dentro de la gestión es la fragmentación de las instituciones. Esto quiere decir que se intenta diferenciar sectores o departamentos. Dentro de cada sector se aplicarán los instrumentos mencionados anteriormente para poder gestionarlos de manera separada y coordinarlo con los restantes.⁵

La gestión es considerada un proceso en el cual pueden ser señaladas ciertas etapas. La primera de ellas es la planificación, es en esta etapa donde se fijan objetivos a corto y largo plazo y el modo en que serán alcanzados. Luego puede ser mencionada la organización, en este momento los gestores determinan el procedimiento para alcanzar los objetivos formulados anteriormente; se crea la disposición de las relaciones de trabajo y quien las liderará. Dicho de otra manera, se crea la estructura que organizará a la institución. La tercera etapa es la de liderar, para que el personal posea una dirección y motivación, de tal manera que resulte posible alcanzar los objetivos. Por último, el control, en este caso los gestores examinan si la planificación es respetada y los objetivos son cumplidos. Para ello deben ser capaces de realizar ciertas correcciones y direcciones si las normas no son acatadas.⁶

1.1.3 Diagnóstico de Gestión

Los diagnósticos de gestión son procesos de evaluación de la gestión de una determinada organización contrastándolo con los requisitos que figuren en una norma o en los requisitos de la propia organización. La finalidad de un diagnóstico de gestión es obtener una imagen sobre el grado de cumplimiento de los requisitos y una serie de orientaciones para la mejora de esa gestión.⁷

Los diagnósticos de gestión ofrecen a las organizaciones numerosas ventajas:⁸

⁴ (<https://concepto.de/gestion/> [Accesado 16 de febrero de 2017])

⁵ (<https://concepto.de/gestion/> [Accesado 16 de febrero de 2017])

⁶ (<https://concepto.de/gestion/> [Accesado 16 de febrero de 2017])

⁷ (<https://www.aec.es/web/guest/centro-conocimiento/diagnostico-de-gestion> [Accesado 16 de febrero de 2017])

⁸ (<https://www.aec.es/web/guest/centro-conocimiento/diagnostico-de-gestion> [Accesado 16 de febrero de 2017])

- Ofrecen a la organización una imagen fidedigna de la situación de su sistema de gestión sin la rigidez de una auditoría.
- Permite generar ideas de mejora de manera independiente al estado de implantación del sistema (sin implantar o ya implantado).
- Pueden desarrollarse de manera simultánea sobre distintos sistemas que se encuentren integrados.

1.2 Gestión del Hábitat

Una efectiva gestión habitacional es un factor imprescindible para obtener resultados adecuados en la solución a los problemas de la vivienda. Tradicionalmente, en eventos internacionales relacionados con el hábitat y los asentamientos humanos, se le ha atribuido una relevante importancia al aspecto de la gestión y su tratamiento ha ido evolucionando a lo largo de los años. La cumbre (Hábitat I), Vancouver 1976, fue la primera reunión mundial en la que los gobiernos firmaron el compromiso de impulsar políticas para la producción y transformación del espacio habitable, y fue la primera ocasión en que se reconoció la necesidad de la participación de la sociedad organizada en la definición de esas políticas y en la planificación y elaboración de programas para la gestión, producción o mejoramiento de sus asentamientos. (Águila Fleites, 2009)

1.2.1 Actores en la Gestión del Hábitat

Varias redes y movimientos sociales internacionales han venido impulsando tres temas que nos aproximan a la gestión del hábitat en su integralidad compleja: el derecho a la ciudad, que implica también la construcción articulada de un hábitat rural digno; la Producción Social del Hábitat, en especial de la vivienda, y la gestión participativa del hábitat. (Ortiz Flores et al., 2011: 15)

Por Gestión Social del Hábitat entendemos pues todos los procesos tendentes a la producción o transformación del hábitat existente; en el que la iniciativa social tiene un papel activo en la toma de decisiones. En la producción y gestión social del hábitat podemos diferenciar tres grupos de actores entre los que podemos encontrar relaciones dialógicas y recursivas. (Jerez, 2010)

El triángulo de la Gestión Social del Hábitat

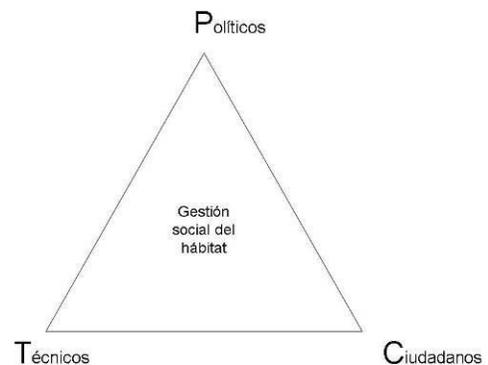


Diagrama 1. Triángulo de la gestión social del hábitat. (Jerez, 2010)

En primer lugar, señalamos a los responsables políticos de la administración pública en los diferentes escalones, desde el ámbito local, regional, estatal o supra estatal. A ellos corresponde aprobar y desarrollar programas de hábitat en sus diferentes escalas: vivienda, urbanismo y ordenación del territorio. Así mismo les corresponde tomar decisiones sobre el modelo de desarrollo económico, políticas sociales y culturales, sobre energía, movilidad y transporte. Son los responsables de velar por el interés público. En segundo lugar, destacamos a los técnicos responsables de asesorar, diseñar y gestionar esos programas y proyectos, al servicio de la administración o de otros actores (promotores privados o iniciativa social). En tercer lugar, destacamos al conjunto de los ciudadanos como usuarios demandantes de necesidades en materia de hábitat, como promotores o como autogestores. (Jerez, 2010)

Políticos, técnicos y ciudadanos están llamados a construir el triángulo equilátero de la gestión social del hábitat, para lo cual han de compartir la voluntad de hacerlo y estar dispuestos a iniciar un proceso de aprendizaje, dado que se trata de una innovación que requiere aprender a gestionar la intersectorialidad y la interdisciplinariedad. (Jerez, 2010)

1.2.2 Producción Social del Hábitat

La producción social del hábitat es un proceso participativo, en el cual es necesario una correcta gestión por parte de todas las estructuras organizativas con el fin de lograr una calidad integral en los resultados y en donde la iniciativa social por parte de los ciudadanos también resulta vital para lograr una correcta calidad de vida en el ambiente urbano. (Di Virgilio y Rodríguez, 2013)

La gestión social del hábitat intenta lograr que las principales decisiones respecto a los modelos de organización de los asentamientos humanos y el territorio sean tomadas principalmente por la sociedad en su conjunto. Esto lleva a la creación de espacios en donde se tomen de manera unificada las decisiones entre administración, técnicos y ciudadanos. (Di Virgilio y Rodríguez, 2013)

En la Agenda del Hábitat (Declaración de Estambul, párrafo 12) se plantea que es necesario que los gobiernos reconozcan la función esencial de las autoridades locales en lo que respecta a proporcionar servicios y poner al ciudadano en condiciones de lograr el desarrollo económico, el bienestar social y la protección medioambiental de sus

comunidades locales, así como en lo concerniente a la cooperación internacional entre autoridades locales; indicando con esto que la administración pública municipal puede contribuir eficazmente a que los asentamientos humanos sean viables, equitativos y sostenibles, puesto que ese nivel de administración es el más próximo al ciudadano. (2da Asamblea Mundial hacia HÁBITAT III, (2016) *Principales recomendaciones de los gobiernos locales y regionales hacia Hábitat III*)

1.3 Experiencias internacionales en la Gestión y Producción Local del Hábitat

El término Producción Social del Hábitat surgió en América Latina, en la década de setenta, para caracterizar procesos colectivos de construcción y/o mejoramiento de vivienda y del entorno en los cuales se combinaban diversos factores como: la autoconstrucción, el mejoramiento de la comunidad, el planeamiento e implementación organizada, la ayuda mutua, la socialización de la responsabilidad, la toma de decisiones democrática y la acción política. (Aprendiendo de la Innovación, 2006)

En América Latina este es el método más utilizado para la Gestión del Hábitat y podemos encontrar varios ejemplos donde la ciudadanía en conjunto con organizaciones gubernamentales y sociales, han logrado una fructífera construcción del hábitat humano.

1.3.1 Gestión del Hábitat en Argentina

En Argentina conviven tres subsistemas de producción del hábitat: el subsistema público (provincial del Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI) y nacional de los Planes Federales), el subsistema privado formal de mercado (que hoy construye para las demandas de las élites y la especulación) y el subsistema social, que funciona en el circuito del mercado de suelo informal y/o con una autoconstrucción altamente dependiente del sector productor de materiales más concentrado, y con escasa asistencia técnica y problemas de encuadre municipal. Sin duda propiciar una reorganización general del modo en que se articulan esas tres lógicas, que tradicionalmente se identifican con la reproducción del poder político, del capital, y de la vida conlleva un cambio basado en un proceso de reforma urbana que reorganice el sistema para favorecer la Producción Social del Hábitat en marcos urbanos mucho más justo. Esto demanda una redefinición del rol del Estado, particularmente en los marcos estructurales que regulan la propiedad, la gestión y el uso del suelo, desde una perspectiva de derechos que avancen en el imperativo de justicia, ya no sólo social sino también espacial. Esto es fundamental encuadrarlo en un proceso emancipatorio de reforma urbana, que promueva cambios en los marcos

legislativos e innove en los aspectos instrumentales. (Fernández Wagner et al., 2011: 70-71)

Existen organizaciones que poseen propuestas que están luchando para que suceda un cambio, como es el caso de la iniciativa multisectorial Habitar Argentina²¹ y la propuesta de Ley de promoción del hábitat de la Provincia de Buenos Aires. También existe un conjunto de iniciativas municipales (aún en desarrollo incipiente), que van desde la creación de bancos de tierras hasta ordenanzas de captación de plusvalías, desarrollo de suelo por el municipio y/o avances impositivos, todo lo cual demanda ser integrado en marcos regulatorios más amplios. Esto es fundamental, pues la crisis del suelo, y por ende la crisis urbano-habitacional, está provocando que se vuelva muy difícil sostener los esfuerzos en materia de política habitacional que solamente se centren en la movilización económica y la reducción cuantitativa del déficit habitacional. De hecho la política habitacional ya enfrenta esta crisis, pero obviamente, por inercia, el aparato constructor presiona para continuar la producción en los niveles de los primeros años. Sin embargo, según lo presupuestado para 2012, se prevé que descienda la construcción de viviendas públicas, entre otras cosas porque la crisis social en relación al problema del suelo ya es evidente. Con los “programas federales” se construyen barrios desvinculados, o con escasa conexión, del tejido urbano, propiciando la segregación residencial por la desconexión con el transporte público, los problemas de acceso a los servicios básicos, y las dificultades de acceder al trabajo. Por ello, el impulso a la Producción Social del Hábitat demanda que el Estado minimice las políticas sectoriales y desarrolle una articulación más compleja con los diferentes mercados y procesos sociales en el territorio (Fernández Wagner et al., 2011: 70-71)

1.3.2 Producción y Gestión Social en el Predio el Molino, Iztapalapa, México

En el Predio El Molino, Iztapalapa, México D.F., México; se desarrolló una lucha por mejorar las condiciones de vida de familias de escasos recursos a través de programas de autoconstrucción de vivienda, abasto, salud, nutrición, educación, ecología, cultura, deporte, infantiles y juveniles, principalmente con las mujeres de la comunidad. (Alicia Torre Haro et al., 2004: 120-123)

A principios de 1983, cuatro grupos de solicitantes se organizan por medio de la brigada promotora del Movimiento Urbano Popular del Valle de México (CONAMUP) a partir de la necesidad común de vivienda digna, para responder a la oferta de Fonhapo para desarrollar

un conjunto de 2.000 viviendas, mediante procesos de producción social organizada. (Ortiz, 2010)

Uno de los grupos participantes se conformó legalmente como Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda (UCISV-Libertad A.C.). Sus integrantes fomentaron el ahorro para pagar el enganche del terreno e iniciaron la gestión de un crédito con el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHA-PO), para financiar la adquisición de una parte del predio y la autoproducción de 1.087 viviendas. (Ortiz, 2010)

La población total de participantes beneficiados era de forma directa, las 1.087 familias integradas al proyecto Cananea y otras 1.000 en los restantes tres grupos participantes y miles de habitantes en el entorno del Predio El Molino que no contaban con servicios ni urbanización. (Ortiz, 2010)

Con el apoyo de Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos A. C. (CENVI) se realizó la mecánica de suelo, los estudios y proyectos, y la primera fase de la autoconstrucción progresiva, así como proyectos de urbanización. Con apoyo de la Agencia Holandesa de Cooperación Internacional (NOVIB) se edificó una tabiguera y un parque de materiales para apoyar la construcción y reducir los costos. En la primera etapa (1987) se entregaron 452 viviendas en 1987, luego 387 en la segunda (1988) y finalmente 248 viviendas en la tercera etapa (1999). Así se concluye la construcción de vivienda e inicia la lucha para mejorar el entorno, con la provisión de servicios, la urbanización, la construcción de los espacios de los inmuebles para los proyectos definitivos, incluyendo áreas verdes, deportivas y de esparcimiento. (Ortiz, 2010)

Las 1087 casas se construyeron en obra negra, o sea, sin ningún tipo de instalación salvo el SIRDO -sistema cerrado de drenaje que transformaba los desechos orgánicos en abono- que finalmente no resultó por fallas técnicas. (Ortiz, 2010)

El proyecto manejó innovaciones principalmente en lo socio-organizativo y en lo tecnológico. Se destacó la articulación que se da entre gestión social, producción del hábitat, mejoramiento ambiental y fortalecimiento económico. En cuanto al componente social, se alcanzó un alto nivel de participación, organización y autonomía del grupo. Desde el inicio, la comunidad ejerció el control del proceso y tomó las decisiones; administró los recursos provenientes tanto de aportaciones externas y de crédito como de la movilización de diversos activos de la propia comunidad; realizó la negociación con los demás actores y

definió sus planes de acción. Además, participó organizadamente en la formación de sus miembros y en la autoconstrucción de sus viviendas, con recursos y trabajo en la adecuación del terreno, en la urbanización y en la habilitación de espacios públicos. Posteriormente ha venido gestionando escuelas, iglesias, mercados, deportivos, biblioteca, centros culturales, cocinas populares y estancias infantiles. De esta manera, se instalaron y desarrollaron proyectos de vivienda para más de mil familias que hoy cuentan con una vivienda digna, comedores y desayunadores comunitarios, centros de desarrollo infantil, manejados por madres de familia de la misma comunidad, espacios de atención a la salud y de capacitación de promotoras en salud alternativa. Recientemente (2008) esta y las otras 3 organizaciones que habitan en El Molino han habilitado cuatro áreas comunitarias baldías para el cultivo de hortalizas, contribuyendo así a mejorar la alimentación y la economía de las familias participantes y las condiciones ambientales de la zona. (Alicia Torre Haro et al., 2004: 120-123)

La organización social replicó este proyecto en otros lugares donde ha desarrollado proyectos de educación abierta en primaria y secundaria para personas que trabajan. Ha instalado bibliotecas comunitarias con espacios de trabajo con niños, jóvenes y adultos, en donde además de la consulta bibliográfica se les ayuda y orienta en las tareas. Además, hoy cuenta con espacios culturales donde se promueven actividades de danza, baile de salón, rescate de costumbres culturales de la comunidad; talleres de serigrafía, mimbre, cestería, chocolate artístico, arte con semillas, así como de prevención de SIDA y contra las adicciones, sexualidad, autoestima, defensoría de los derechos de los niños y los jóvenes, etc. Han construido parques ecológicos y rescate de áreas verdes en diferentes colonias, instalando canchas deportivas y áreas de juegos infantiles. También han promovido talleres para reciclar y reutilizar desechos de plástico, papel y vidrio. (Alicia Torre Haro et al., 2004: 120-123)

La inserción de esta experiencia innovadora en la zona, ahora muy poblada, y el hecho de estar junto con otras organizaciones fraternas en el predio, tiene una gran significación urbana, al constituirse en una experiencia de alto impacto en temas como la producción social del hábitat, la gestión democrática de la ciudad y la sustentabilidad ambiental y económica en comunidades de bajo ingreso. (Ortiz, 2010)

1.3.3 Cooperativa Unión de Palo Alto, México

Otra de las experiencias de mayor importancia es la cooperativa de vivienda “Unión de Palo Alto”, desarrollada en el lugar del mismo nombre en la Ciudad de México, Km 14,5 de la

carretera a Toluca, perteneciente al área administrativa de Cuajimalpa, una de las 16 delegaciones políticas del D.F. Se puede decir que Palo Alto es una isla dentro de una de las zonas residenciales y de edificios corporativos más lujosas y de mayor proyección en la Ciudad de México. (Rodríguez Dávalos, 2004)

El caso de la cooperativa “Unión de Palo Alto”, se refiere a la experiencia de un grupo organizado de pobladores, cuyo objetivo inicial fue la reivindicación de su derecho a la tierra que venían ocupando durante más de 30 años. Una vez consolidados, el asentamiento y la propia organización se plantean el apoyo a sus nuevas generaciones para permanecer en la cooperativa y desarrollar programas habitacionales para satisfacer la nueva demanda de vivienda. (Rodríguez Dávalos, 2004)

Esta comunidad se origina en la explotación de unas minas de arena en la periferia de la Ciudad de México, por un grupo de migrantes provenientes principalmente del Estado de Michoacán. Además de los bajos salarios que percibían, eran obligados a arrendar un pedazo de tierra para construir con sus propios medios, viviendas provisionales, mismas que en caso de dejar el trabajo pasaban a ser propiedad del dueño de las minas. A principios de los años 70s, al terminarse la explotación de las minas (35 años después de haberse iniciado), la zona de Palo Alto quedó rodeada por asentamientos residenciales de lujo y el dueño trató de erradicar a sus antiguos trabajadores, con miras a cambiar el uso del suelo, aprovechando la magnífica ubicación de los terrenos de Palo Alto. Es entonces que los vecinos se organizan e inician una larga lucha por no ser expulsados a zonas periféricas más alejadas y menos habitables. (Rodríguez Dávalos, 2004)

Las fases por las que pasó este proceso fueron:(Rodríguez Dávalos, 2004)

- a) Lucha por la tierra. A lo primero que se enfrentaron fue al problema del desalojo que pretendía realizar el dueño, ante esta amenaza inician su organización para gestionar ante las autoridades su permanencia en el lugar; se inicia una larga lucha legal por obtener una resolución favorable que les permita adquirir parte del enorme terreno para construir sus viviendas. En 1972 queda formalizada la Cooperativa de vivienda; ya para 1973 en virtud de existir dictámenes legales favorables a la cooperativa y ante la lentitud del proceso, los vecinos deciden ocupar su terreno mediante la construcción sorpresiva de viviendas provisionales. Un año más tarde se firma un convenio entre el propietario, los vecinos y las autoridades de la ciudad,

que define la forma en que serán determinados los linderos del terreno a entregar a la cooperativa.

- b) Inicio de la construcción del asentamiento definitivo; COPEVI (Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, asociación civil) elabora los proyectos de la comunidad mediante un proceso de consulta con los vecinos; para 1976 se inicia la primera etapa de construcción, se sortean los terrenos y se organiza la construcción de las 80 primeras casas.
- c) Consolidación del asentamiento; se desarrollan otras dos etapas de construcción de casas, con lo que, hacia 1980, se logra dotar de vivienda a todos los miembros. Se introducen los equipamientos y los servicios básicos. Más adelante, en la década de los 80, se realiza en el área reservada para este fin, un programa de vivienda vertical de mayor densidad, para hijos de los vecinos.

La Cooperativa de Vivienda Unión de Palo Alto, tuvo como objetivo inicial la reivindicación de su derecho a la tierra que venían ocupando durante más de 30 años. Ahora, ya consolidados y habiendo satisfecho su derecho a una vivienda digna, la organización se plantea el apoyo a sus nuevas generaciones para permanecer en la cooperativa y desarrollar programas habitacionales para satisfacer la nueva demanda de vivienda. Cabe resaltar, que el objetivo primordial de este grupo es la organización como asamblea, a través de la cual se ha logrado que el movimiento continúe, de hecho, la organización cooperativa resulta ser, en el caso de Palo Alto, un instrumento de la asamblea general de socios. (Rodríguez Dávalos, 2004)

Ante la tardanza de los procesos legales, la organización decidió ocupar sorpresivamente el terreno mediante la construcción de viviendas provisionales. Esto logró el efecto esperado de acelerar las gestiones legales y de pasar el problema, del atascamiento burocrático en que se encontraba, al terreno de las negociaciones. (Rodríguez Dávalos, 2004)

Otro criterio estratégico fue, en el momento de delimitar la zona a ser ocupada, decidir que la colonia quedara lo más unida que se pudiera, esta decisión ha sido de vital importancia para no mantenerse dispersos y así no ser presa fácil de los intereses que pretenden expulsarlos del predio. (Rodríguez Dávalos, 2004)

Sin duda, la asamblea permanente ha sido fundamental para mantener la organización y atender aspectos como la vigilancia, finanzas, etc.; esto, aunado al hecho de estar constituidos como cooperativa y de mantener la propiedad colectiva del terreno y las viviendas, ha permitido enfrentar las presiones inmobiliarias para cambiar el uso del suelo. (Rodríguez Dávalos, 2004)

Las principales estrategias tomadas por los integrantes de la cooperativa fueron: (Rodríguez Dávalos, 2004)

- No recibir directamente el dinero de los donativos o de los financiamientos, para no entrar en problemas internos. Lo que se hizo fue recibir directamente el material y pagar la asesoría técnica.
- Construir primero las casas, incluso antes de tener instalados los servicios y equipamientos básicos, esto con el objetivo de tener antes que cualquier otra cosa, una solidez física que les diera mayor tranquilidad y que los hiciera menos vulnerables ante ataques de quienes pretendían sacarlos. Ya que las casas temporales, por ejemplo, de cartón o de tablas de madera, fácilmente pueden ser destruidas o quemadas.
- Todas las casas fueron iguales, esto para demostrar la unión y la igualdad entre los integrantes de la Cooperativa.

La cooperativa de Palo Alto, ha contado desde su origen con el apoyo de diversos agentes externos no gubernamentales, destacando los siguientes: (Rodríguez Dávalos, 2004)

- Grupo Auxiliar: grupo de voluntarios cristianos organizados, fueron los primeros en establecer contacto con la cooperativa y su ayuda fue muy importante por los conocimientos que aportaron, sus relaciones sociales y el compromiso permanente durante varias etapas del proceso de la cooperativa, en cuanto a asesoría legal, financiera y administrativa, apoyo en gestiones, actividades educativas y sanitarias, formación de la mujer etc.;
- Centro Social de Promoción Popular: organismo integrado por promotores sociales quien cumpliera con las tareas fundamentales de impulsar la organización de la comunidad, toma de conciencia, formación social, integración de la unión de vecinos y de la cooperativa, adiestramiento en técnicas de participación social, apoyo a la gestión cooperativa, etc.

- COPEVI, organismo encargado de proporcionar la asesoría técnica en las diversas fases del proyecto: selección del terreno a negociar, instalación provisional de las viviendas, acondicionamiento del terreno, proyectos urbanos y arquitectónicos, diseño de elementos constructivos, organización de las tareas de autoconstrucción, supervisión de la construcción pagada, cuantificación del abastecimiento de materiales, compatibilización de los mecanismos financieros con las posibilidades de la comunidad y el proceso constructivo.
- FONVICOOP, organismo creado bajo el impulso de los anteriores, con objeto de financiar el proyecto de construcción de viviendas de ésta y otras cooperativas. Operó con recursos provenientes de fundaciones extranjeras y con la recuperación de sus propios recursos.

Por parte del gobierno son múltiples las autoridades con las que la cooperativa ha tenido que relacionarse en sus diversas actividades: (Rodríguez Dávalos, 2004)

- Gobierno del Distrito Federal GDF (antes DDF);
- Delegación política de Cuajimalpa; Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salubridad, Fomento Cooperativo (mejor conocido por los vecinos como “Tormento cooperativo”), etc.

Mientras que del sector financiero recibieron el apoyo de INDECO (Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular), FONVICOOP y FONHAPO (Fondo Nacional para las Habitaciones Populares). (Rodríguez Dávalos, 2004)

La organización cooperativa ha demostrado ser un instrumento eficaz para el logro de resultados concretos tanto para el propio grupo como para el impulso de esta forma de enfocar la acción habitacional en el país. (Rodríguez Dávalos, 2004)

La principal significación que posee esta experiencia se basan en sus logros: (Rodríguez Dávalos, 2004)

- El abaratamiento de los costos de producción de su vivienda, al permitirles adquirir la tierra más barata, comprar en forma masiva sus materiales, producir componentes de sus viviendas, racionalizar su construcción y realizar diversas tareas relacionadas con la gestión y administración de los proyectos y las obras.

- Reforzamiento de la economía del grupo al generarse fuentes internas de trabajo.
- Superación de problemas sociales arrastrados por varias décadas: analfabetismo, insalubridad, alcoholismo, pasivismo, desintegración familiar.
- Canalización de asesoría técnica, vinculada directamente a la cooperativa en los campos social, financiero, arquitectónico, urbanístico, administrativo y contable, lo que ha permitido un manejo creciente de conocimientos técnicos en estos campos por los propios cooperativistas.

Definitivamente el principal obstáculo ha sido la presión externa para sacarlos del predio; lo cual llevó a una separación interna. Otro obstáculo es el creciente desinterés en las nuevas generaciones por participar activamente en la cooperativa. (Rodríguez Dávalos, 2004)

En lo socio-organizativo, Palo Alto fue la primera cooperativa de vivienda registrada en el DF, la primera en plantearse la propiedad cooperativa (la propiedad del conjunto habitacional es de la cooperativa, la cual establece un contrato de uso con sus socios) y la primera en plantear un concepto integral de los diferentes aspectos que constituyen un asentamiento humano. (Ortiz, 2010)

1.4 Gestión del Hábitat en Cuba

Desde el Programa del Moncada, alegato de Fidel Castro en el juicio por el ataque al Cuartel Moncada en Santiago de Cuba, el 26 de julio de 1953, ya este señala el problema de la vivienda como uno de los sectores a priorizar para su solución, razón por la cual fue objeto de atención desde la creación del Estado Nacional Cubano en 1959 y motivo de sus dos primeras leyes: la Ley de Alquileres (que rebajaba al 50% los alquileres de los locatarios), en marzo de 1959 y la Ley de Solares Yermos (que estipulaba el precio máximo del metro cuadrado urbano) en abril de 1959. (Díaz, 2011)

Desde los inicios la vivienda ha sido un tema de prioridad en las distintas políticas y programas promovidos por el Estado Cubano y se le confirió un carácter social, aspecto éste que ha constituido la base de toda acción a emprender, pues en Cuba el derecho de propiedad personal de la vivienda se entiende como el derecho del propietario y de su familia a disfrutar de una vivienda y no podrá convertirse nunca en posibilidad de enriquecimiento, ni explotación. En este sentido es paradigmático que la primera medida relacionada con la vivienda “la Ley de Reforma Urbana” haya tenido un carácter político-social y, sin embargo, aunque constituyó el soporte de las profundas transformaciones de

las políticas habitacionales del país, no comprendía aspectos constructivos, lo que hacía, desde el inicio, limitado su enfoque y alcance. (Díaz, 2011)

1.4.1 Gestión del Hábitat a partir del triunfo revolucionario hasta 1985.

La existencia de políticas territoriales que impidieron la especulación, la segregación o la sustitución de modelos en las ciudades cubanas y de políticas de vivienda encaminada a resolver los problemas de alojamiento del conjunto de la población a través de la acción estatal, determinaron características propias de la situación de la vivienda en Cuba, comparativamente con otros países de Latinoamérica. (Díaz, 2011)

Hasta 1985, momento en que se aprueba la primera Ley de la Vivienda y se crea el Instituto Nacional de la Vivienda (INV) como organismo rector, se enfatiza el análisis sobre la inadecuada política y estrategia del sector, sin que la misma se haya abordado antes sistemáticamente ni haya dado sus frutos. (Díaz, 2011)

Importancia particular había tenido, anteriormente, la opción basada en la prefabricación pesada, que se demostró inviable en las condiciones de crisis económica (tanto desde el punto de vista económico, como energético y técnico) por lo que el Instituto creado por la ley comenzó a sustituirlas por técnicas más tradicionales y más fácilmente adaptables a situaciones específicas, además del esfuerzo en habilitar desde los municipios tanto la venta a la población de materiales como un departamento de proyecto para atenderla. Éste no empleaba el diseño participativo por lo que, muchas veces, se limitaba a ofertar proyectos tipo. En cuanto al terreno, desde el mismo inicio de la Revolución, se suministraba gratuitamente. (Díaz, 2011)

En 1985, se habían podido constatar deficiencias en las políticas establecidas en la vivienda y el hábitat por la multiplicidad de planes sectoriales no coordinados territorialmente; por el incumplimiento de los planes anuales; por problemas de gestión en los planes constructivos que generaban desviación de recursos hacia acciones no programadas, y por la no comprensión estatal, hasta ese año, del papel a jugar por la población en la construcción de viviendas. (Díaz, 2011)

En resumen, todos estos problemas tenían sus causas en conceptos y criterios que han estado en la base de las políticas del sector, tales como: (Díaz, 2011)

- una respuesta estatal sustentada en un modelo único: la industrialización, basada, fundamentalmente, en la prefabricación pesada;

- la ausencia, hasta 1988, de políticas de mantenimiento del patrimonio edificado;
- la ausencia, también, de políticas para el apoyo a la autoconstrucción de la población, salvo entregas de suelo urbano, la habilitación de tiendas para la venta de materiales y el suministro de proyectos tipo, en ciudades intermedias;
- la subordinación de las políticas territoriales —en un tema de marcado carácter territorial como es el hábitat— a políticas sectoriales.

1.4.2 Gestión del hábitat durante el Período Especial.

La crisis económica generada por la disolución de la Unión Soviética y la desaparición del llamado “socialismo” en los países de Europa del Este, fuente fundamental de los intercambios comerciales de Cuba, y otros problemas como: el recrudecimiento del bloqueo económico y financiero de Estados Unidos produjo una sensible contracción de la producción y fuertes restricciones al consumo, con el consecuente deterioro del nivel de vida alcanzado hasta ese momento y se vieron seriamente afectados los avances logrados en la política de desarrollo económico y social. (Díaz, 2011)

Fue en esas circunstancias que Cuba declaró el *Período Especial* y es dentro de esta situación de crisis económica en que se produce una irrupción y un mayor protagonismo de la sociedad civil cubana y la aparición de algunas ONGD (Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo) que deberán enfrentar un gran número de desafíos: iniciarse desde la economía popular y el combate a la pobreza hasta la reflexión de la nueva forma de expresión de la utopía cubana que, necesariamente, debía surgir de esta crisis. El trabajo de algunas de ellas podía contribuir a la realización de esta utopía en la medida en que logran identificarse como interlocutores válidos en el debate por la transformación, apostando por la defensa del proyecto de desarrollo solidario, en marcha en el país. (Díaz, 2011)

1.4.3 Desarrollo general de la Política Social del Hábitat desde el triunfo revolucionario hasta el 2008

Los principales aportes y acciones positivas que tuvo esta política fueron: (Díaz, 2011)

- El estudio y la sistematización de las inversiones estatales en el Sistema de Asentamientos Poblacionales (SAP), del país realizado por Planificación Física permitió implantar, a partir de 1977, una nueva división político administrativa (de seis provincias se pasó a catorce) que se ha demostrado muy eficiente en el funcionamiento

del territorio nacional y que ha sido apropiada integralmente por el conjunto de la población.

- Se logró realizar, también tempranamente, los Planes Directores Urbanos de las veinte ciudades secundarias del país y localizar la totalidad de las inversiones tomándolos en cuenta.
- Se logró terminar el Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo (PGOTU), elaborado y aprobado concertadamente en todas las provincias del país.
- Se logró la distribución de los estudios universitarios y de los Centros de Investigación en el conjunto de las provincias, lo que implica la mejoría y la validación del funcionamiento del SAP, en general.
- En la década de 1990, con apoyo de la UNICEF, se realizó un especial esfuerzo para garantizar el abastecimiento de agua a los pequeños asentamientos —o Franja de Base—, que es donde se confrontan los mayores problemas en el funcionamiento adecuado del SAP.
- También se logró que el suministro eléctrico alcanzara a más del 96% de la población total, utilizando en las zonas rurales —donde era demasiado caro llegar con la red nacional— tanto la energía de los pequeños ríos en las zonas montañosas, como las células fotovoltaicas o paneles solares en las zonas llanas.
- En 1993 y hasta el 2001 en que fue disuelta, la Sociedad HÁBITAT-CUBA implementó el Programa «Arquitectos de la Comunidad» para dar asistencia técnica a la población tanto en proyectos familiares —con la utilización del Método de Diseño Participativo del arquitecto argentino Rodolfo Livingston—, como la asesoría técnica del esfuerzo propio de la población; HÁBITAT-CUBA llegó a tener oficinas en 146 municipios de los 162 con que cuenta el país y capacitar a los 532 profesionales que las integraban, para lo que llevó 32 veces al arquitecto Livingston al país, implementando seminarios en todas las provincias. Un éxito de este Programa —que fue reconocido como una de las 40 Mejores Prácticas a nivel mundial por la Cumbre Hábitat que se celebró en Estambul, Turquía, en 1996— fue lograr que el arquitecto Livingston escribiera y publicara su método, que ha ido ampliando y mejorando en sucesivas ediciones.
- También fue importante el apoyo de algunos actores de la sociedad civil cubana, como la Unión de Arquitectos e Ingenieros de la Construcción (UNAIC), la Central de Trabajadores de Cuba (CTC), y de asociaciones cubanas legalmente constituidas y registradas según la Ley de Asociaciones del país, que a través de proyectos de emergencia y de cooperación para el desarrollo lograron introducir el tema de la

construcción y rehabilitación de viviendas y la producción de materiales como elemento importante para el desarrollo del sector agroalimentario: la Asociación Cubana para la Producción Animal (ACPA), la Asociación Cubana de Técnicos Agrícolas y Forestales (ACTAF), la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP); así como el CIERIC, dependiente del Ministerio de Cultura y el Centro Memorial Martin Luther King Jr., de vocación cristiana, apoyando diferentes proyectos constructivos y el desarrollo del movimiento cooperativo en el sector.

Las principales dificultades que enfrentó estas políticas fueron: (Díaz, 2011)

- La *centralización* de: las regulaciones legales; los recursos materiales y financieros; las cifras de acciones constructivas por territorios y beneficiarios; la asesoría técnica; la producción de materiales de construcción (geográfica y en el sector estatal) y la construcción y conservación de viviendas; la construcción de la infraestructura, entre otras. Esa centralización limita las potencialidades y el desarrollo de alternativas por parte de territorios y actores para enfrentar sus desafíos y por tanto dar respuesta a las demandas sociales.
- La *sectorialización* en la planificación y toma de decisiones, enfatizada por el divorcio y debilidad de sistemas institucionales determinantes en el desarrollo del hábitat (Planificación Física e Inversiones de la Vivienda) y por la ausencia de una cadena de gestión y producción del hábitat.
- La no adecuación a las necesidades reales de la población y de la economía del país.
- Todo ello con incidencia directa en la falta de estimulación y baja autoestima de los profesionales, técnicos y obreros vinculados al sector, que repercute en deficiencias en la calidad de su trabajo.

La problemática en el campo habitacional cubano antes de 2008, se puede resumir mediante los siguientes indicadores: (Díaz, 2011)

- 45,5% de las viviendas en regular y mal estado, de ellas la mayor cantidad en las zonas rurales y la inmensa mayoría de las restantes, faltas de mantenimiento y reparaciones por lo que tienden a pasar a la categoría inferior.
- 288 mil familias viviendo en condiciones precarias (60 mil familias en ciudadelas o cuarterías en las zonas céntricas de las principales ciudades, 160 mil viviendas en barrios insalubres o marginales, más de 50 mil bohíos y 18 mil viviendas con pisos de tierra en zonas rurales).

- Más de 200 mil familias viven hacinadas por falta de vivienda propia.
- 20 mil viviendas ubicadas en asentamientos poblacionales vulnerables por ubicación geográfica en 33 municipios del país.
- 1.457.000 viviendas de tipologías constructivas muy vulnerables a huracanes y fuertes vientos.
- Más de 700 mil viviendas carecen de urbanización y no disponen de una o varias redes técnicas vitales.
- Luego del paso de la tormenta tropical Fay y los huracanes Gustav e Ike en setiembre del 2008 la situación era dramática y alarmante: sólo el Ike provocó daños en la provincia de Holguín en 323.809 viviendas, de ellas 42.931 derrumbes totales. En el conjunto del país, incluyendo las provincias de Pinar del Río, Las Tunas, Camagüey e Isla de la Juventud, fueron afectadas por los huracanes de esos días 514.875 viviendas, de ellas 91.254 con derrumbes totales.

1.4.4 Cambios en la Política Social del Hábitat partir de 2009

A partir de esta época se empieza a desarrollar una serie de acciones imprescindibles para el país, en la dirección de actualizar el sistema económico, haciendo esfuerzos por la sustentabilidad alimentaria, mediante la mejora de la eficiencia y la rentabilidad de las diferentes producciones agrícolas, que habían sido, históricamente, rubros importantes de exportación, tales como: la caña de azúcar y el café, así como por aligerar el pesado aparato estatal. (Díaz, 2011)

Con el fin de lograr una autosustentabilidad alimentaria se continuó con la entrega de tierras estatales a particulares que quisieran dedicarse a producir (lo que puede entenderse como una tercera Reforma Agraria); se amplió la posibilidad del trabajo por cuenta propia, vinculado con la racionalización de los organismos estatales hipertrofiados (más del 90% de la fuerza de trabajo estaba empleada por el sector estatal); se estableció un nuevo régimen tributario (en el país éste casi no existía); se empezaron a priorizar la recuperación y la calidad de los servicios de educación y salud, y otras medidas muy sensibles a la población cubana como la tranquilidad ciudadana. (Díaz, 2011)

En el campo del hábitat y la vivienda se ha reconocido las carencias existentes y la necesidad de fortalecer el Sistema de la Planificación Física del país, para recuperar el papel cumplido desde 1960 y hasta antes de 1990. Como fundadora de este sistema, pienso que será necesario analizar colectivamente los problemas existentes y que las medidas,

que deben ser de distintos órdenes, sean sentidas y apropiadas por los profesionales y técnicos del sistema, además de que puedan contar con el necesario apoyo político. (Díaz, 2011)

Se ha empezado a estimular la producción territorial de materiales de construcción y consecuentemente la disponibilidad local de los mismos se ha incrementado y diversificado en la base. Existen más figuras productivas (legales e ilegales), tanto privadas como a través de la constitución de algunas experiencias cooperativas que, para formalizarse, están dependiendo de una ley que se estudia actualmente. (Díaz, 2011)

Se ha orientado oficialmente no sólo la necesidad de la participación de la población en la construcción de viviendas por esfuerzo propio, sino que se están desarrollando también en este campo otras figuras productivas (las restricciones legales se han debilitado y ahora son mucho más permisivas en otorgar licencias) que modifican radicalmente la situación existente. (Díaz, 2011)

El cambio más profundo, sin embargo, es la reciente aprobación del Decreto-Ley 288, que modifica la Ley General de Vivienda de 1988 y que está vigente desde el 10 de noviembre de 2011 y elimina la prohibición de comprar y vender inmuebles y flexibiliza el traspaso de esos bienes, que durante años alimentaron un lucrativo comercio ilegal. Con la nueva normativa, las transacciones inmobiliarias se formalizarán directamente ante notario con sede en el lugar donde se encuentre enclavado el bien y por el precio libremente acordado. (Díaz, 2011)

La modificación citada beneficia a personas naturales y domiciliadas en la isla y a extranjeros con residencia permanente. Además de la compraventa, los cambios legales reconocen y norman la permuta, la donación y adjudicación —ya sea por divorcio, salida definitiva del país del propietario, u otras— de viviendas entre particulares. En cualquiera de estos casos se requerirá solamente la inscripción del inmueble en el Registro de Propiedad. (Díaz, 2011)

Entre los cambios de relevancia que introduce el Decreto-Ley figura también la modificación en la manera en que las personas que emigraban definitivamente del país perdían el derecho a la propiedad. Si bien se mantiene el requisito de confiscación por el Estado, éste funciona como un paso en la transferencia mediante pago a familiares u otros ocupantes. Al respecto, uno de los artículos señala que son válidos los actos de transmisión de la

propiedad de viviendas, realizados por sus propietarios, conforme a la Ley, antes de salir definitivamente del país. (Díaz, 2011)

Otras medidas, como una ley sobre el cooperativismo en general, que pueda incluir no sólo los servicios a la población (fórmulas que ya se han probado en algunos sectores antes estatales) sino a la vivienda y al libre ejercicio de algunas profesiones, se espera se aprueben a la brevedad. (Díaz, 2011)

Por todo lo anterior, se puede afirmar que sí, que evidentemente, una nueva política sobre la vivienda y el hábitat está en desarrollo en nuestro “pequeño caimán” (Díaz, 2011)

1.4.5 Gestión del hábitat a escala municipal

En la escala municipal la gestión se ve asociada al proceso de resolución de problemas, donde intervienen el diagnóstico, planificación, organización, dirección, ejecución y control de las actividades relacionadas con el hábitat. Requiere la participación de diversos actores con una perspectiva multifactorial y una visión estratégica. (Ver Anexo 1)

El esquema de la gestión a escala municipal está compuesto por 5 campos: (Ver Anexo 1)

- Gestión del Financiamiento
- Gestión del Territorio y del Suelo
- Gestión de los Servicios Técnicos e Institucionales
- Gestión de los Servicios Urbanos
- Gestión de la Producción Local

1.5 La vivienda por autoconstrucción

La autoconstrucción es la práctica de edificar vivienda y otros componentes del hábitat por sus propios usuarios y puede realizarse bajo procesos individuales-familiares (autoayuda) o colectivos-solidarios (ayuda mutua). Puede ser la opción que asume una organización o grupo familiar, pero esta opción sólo implica una fase del proceso productivo y no necesariamente el control integral del mismo. (Ortiz Flores et al., 2011: 26)

La autoconstrucción como su nombre lo indica consiste en un proceso constructivo mediante el cual los usuarios que ejecutan esta tarea serán los propios beneficiarios, por lo general esta es utilizada por personas con pocos ingresos económicos y buscan una mejora en su calidad de vida.

1.5.1 La producción social de la vivienda y la autoconstrucción a escala internacional

La vivienda autoproducida surge de la iniciativa del usuario en forma individual, familiar o colectiva: los ricos realizan una gestión individual o a lo sumo familiar; los muy pobres individual-familiar y muchas veces con apoyo comunitario (por ejemplo la mano vuelta en algunas comunidades indígenas); por su parte, la autoproducción organizada que realizan cooperativas, asociaciones civiles, sindicatos y otros actores, aunque por el momento tiene un impacto cuantitativo limitado, constituye la forma más avanzada y con mayor potencial para desarrollarse. Al considerarse como proceso responde a la práctica social, a la forma en que la mayor parte de la gente produce su vivienda, de acuerdo con la dinámica de sus recursos, posibilidades, necesidades y sueños. Puede partir de soluciones precarias en superficie y acabados, pero, si está bien planteada, ofrece mayor calidad de vida en el largo plazo y mayor flexibilidad para adaptarse a la dinámica familiar. (Ortiz Flores et al., 2011: 18-19)

El concebir la vivienda como proceso autogestivo puede permitir atender a más familias; lograr producción masiva; atender a sectores de bajo ingreso; estimular la movilización de otros recursos sociales; orientar mejor los subsidios y bajar su monto; lograr períodos más cortos de recuperación, lo que se adapta mejor a la realidad económica y a la dinámica de las familias pobres, contemplando su necesidad de seguir invirtiendo en la consolidación de la vivienda. Se logra atender así a un mayor número de familias más pobres y alcanzar mayor impacto social con los recursos disponibles. La vivienda como proceso, con estas características, lleva aparejado el concepto de vivienda incremental o progresiva, pero también requiere que se contemplen adecuadamente, desde el inicio, las necesidades de la familia destinataria. (Ortiz Flores et al., 2011: 19)

El proceso habitacional se desarrolla en 5 fases que incluyen las actividades a realizar antes, durante y después de la construcción de la vivienda: la promoción e integración de los diferentes actores en el proceso, la planeación, la producción de la vivienda, su distribución y el uso de la misma. (Ortiz Flores et al., 2011: 24)

Los factores determinantes para la caracterización de las diferentes formas de producción son: (Ortiz Flores et al., 2011: 25)

- El tipo de promotor, productor o desarrollador (público, privado, social); que es el que controla el proceso habitacional; quien toma las principales decisiones; quien

gestiona, integra y coordina los diversos factores que intervienen en el proceso productivo de la vivienda, y quien asume la responsabilidad de adjudicarla, venderla o entregarla a los destinatarios.

- Los principios, objetivos y estrategias que orientan la actividad del promotor, productor o desarrollador

Según las definiciones y criterios existentes se identifican tres formas de producción habitacional: (Ortiz Flores et al., 2011: 25-26)

- Producción pública: provee acceso a la vivienda, principalmente a los sectores sociales de bajo ingreso, mediante la promoción de proyectos por parte de algún organismo público que la produce para arrendarla o entregarla en propiedad, mediante créditos o subsidios a sus beneficiarios.
- Producción privada mercantil: desarrolla, con fines lucrativos, a través de empresas privadas, edificios y conjuntos habitacionales que se venden en el mercado a demandantes individuales, sujetos de crédito, eventualmente apoyados por subsidios estatales.
- Producción social: produce sin fines de lucro, por iniciativa y bajo el control de autoprodutores y desarrolladores sociales, viviendas y conjuntos habitacionales que adjudica a demandantes individuales u organizados (principalmente de bajos ingresos), que en general son identificados y participan activamente desde primeras fases del proceso habitacional.

Existen modalidades mixtas en la fase de construcción, como la autoconstrucción asistida o dirigida, pero aun en este caso quien ejerce el control integral del proceso es quien define si se trata de producción social, pública o privada. (Ortiz Flores et al., 2011: 26)

Entre producción social y autoconstrucción: es muy común la utilización del término autoconstrucción como sinónimo de producción social de vivienda, limitándola a la que se realiza por iniciativa individual o familiar, y calificándola de informal y generadora de caos urbano. (Ortiz Flores et al., 2011: 26)

La autoproducción, que no es lo mismo que autoconstrucción, implica el control integral del proceso productivo y que, por tanto, abarca las cinco fases que la constituyen: promoción-integración, planeación, construcción, distribución y uso de la vivienda. (Ortiz Flores et al., 2011: 27)

Según quien la promueve y controla, la autoconstrucción puede ser: (Ortiz Flores et al., 2011: 27)

- autogestiva, cuando es realizada por iniciativa y ejecución directa del o de los usuarios. En este caso puede estar vinculada a un proceso de producción social por autoproducción individual o colectiva;
- dirigida o asistida, cuando es organizada y ejecutada bajo la coordinación técnica y el control de un tercero (entidad pública, empresa privada o desarrollador social). En este último caso, los objetivos específicos que persiguen los diferentes actores conducen a que las tareas de autoconstrucción que se incorporan en sus proyectos contribuyan al logro de metas no sólo distintas sino contradictorias: mayores utilidades en el caso del productor privado; economías y mayor control social para el organismo público que lo promueve; menores costos, mejor vivienda y mayor autonomía para el productor o desarrollador social.

Por su alcance, la autoconstrucción puede ser: pura, cuando los usuarios ejecutan todas o la mayor parte de las tareas constructivas, sin recurrir a mano de obra pagada; mixta, cuando se combinan trabajos realizados por los propios usuarios y tareas contratadas a empresas o a trabajadores especializados. Las formas mixtas de autoconstrucción pueden o no estar vinculadas a un proceso de autoproducción. Depende esto de quien controle dicho proceso y no de la intensidad con la que participen en la construcción los propios usuarios. Por el contrario, en un proyecto de autoproducción que implica el control del proceso productivo por los usuarios, puede optarse por la construcción ejecutada por terceros (mano de obra contratada a constructoras o individualmente). (Ortiz Flores et al., 2011: 27)

Si la autoconstrucción es dirigida y el control de la fase de distribución es ejercido por una entidad privada o incluso pública, pueden generarse incluso condiciones de abuso y explotación de quienes participan. Esta situación puede ser aliviada si la entidad que controla el proceso paga la mano de obra de los autoconstructores. Pero sólo podemos hablar de producción social cuando las tareas de autoconstrucción que asume un grupo organizado son decisión y quedan bajo el control del propio grupo y son contabilizadas como aporte de sus participantes al financiamiento, quedando registradas como parte de su inversión y del valor final de la vivienda. (Ortiz Flores et al., 2011: 27)

Existen sistemas altamente sofisticados de diseño y construcción, que combinan soportes estructurales producidos por empresas o entidades públicas, y divisiones o componentes separables que los usuarios incorporan libremente en la organización de su espacio habitable. Sólo en el caso de que el control integral de este último proceso quede en manos del usuario, podría hablarse de un esquema mixto de producción de vivienda. (Ortiz Flores et al., 2011: 28)

1.5.2 Experiencias internacionales de producción social de la vivienda y de autoconstrucción

América Latina es la región que más está vinculada y mayores experiencias existen respecto a la autoconstrucción de viviendas. Casos como la Cooperativa de Palo Alto y el Predio el Molino, ambos en México son de gran referencia sobre este tema. Pero existen también otros ejemplos como el Programa de Hábitat en Costa Rica y los Asentamientos Rurales Sostenibles en Nicaragua que nos muestran la viabilidad de la autoconstrucción.

Programa de Hábitat, Costa Rica

Es un programa de construcción de viviendas, servicios básicos y promoción del fortalecimiento comunal, utilizando diferentes metodologías constructivas entre ellas la autoconstrucción, dirigido principalmente a familia de bajos y medios ingresos. (González et al., 2004: 105-112)

Es promovido por la Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI), esta fundación les prestaba a las familias a corto plazo el monto necesario para comenzar la autoconstrucción de sus viviendas y éstas le pagaban el préstamo una vez recibido el subsidio brindado por otras instancias financieras estatales o privadas. (González et al., 2004: 105-112)

Este programa fue innovador desde su creación pues dio credibilidad a la autoconstrucción en Costa Rica, constituyéndola en una alternativa para la construcción técnicamente adecuada y a un precio accesible a los sectores más pobres de la población. (González et al., 2004: 105-112)

Asentamientos Rurales Sostenibles, Nicaragua

Esta experiencia consistió en la creación de dos asentamientos rurales para las familias afectadas por el Huracán Mitch de 6 comunidades dispersas, naciendo de dicha población dos asentamientos habitacionales concentrados: La Esperanza y Nueva España. (Gaitán et al., 2004: 153-158)

En 1988, en su paso por Nicaragua el huracán Mitch afectó a 850 mil personas, destruyó 45 mil viviendas en un sin número de comunidades rurales del norte, centro y occidente del país. La mayoría de las familias antes del evento se encontraban vulnerables por su precaria situación económica, que conlleva a una baja calidad de vida. Después de pasado el evento meteorológico HABITAR visitó el municipio de Esquipulas y junto con funcionarios de la alcaldía municipal identificaron grupos de pobladores afectados. Animados por el apoyo de la organización no gubernamental española Entrepueblos se formuló un proyecto que brindara una nueva oportunidad de desarrollo para el sector más afectado del municipio. (Gaitán et al., 2004: 153-158)

Los objetivos principales del proyecto eran mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable a fenómenos naturales, crear y fortalecer a las organizaciones para crear capacidades de autogestión y capacitar a las personas involucradas en el proyecto de autoconstrucción en una nueva forma de ocupación para que puedan lograr mejores ingresos. (Gaitán et al., 2004: 153-158)

Se desarrolló una iniciativa donde se involucró a las autoridades municipales y la población campesina organizada y en situación de extrema pobreza que fue gravemente afectada, para darles una respuesta a las urgentes necesidades básicas vinculadas con el hábitat y brindándole un punto de apoyo para impulsar un proceso de superación de la pobreza que les permitía promover el tránsito deseado hacia un desarrollo rural sostenible. (Gaitán et al., 2004: 153-158)

1.5.3 La vivienda por esfuerzo propio en Cuba

En Cuba a la autoconstrucción se le ha atribuido el nombre de vivienda por esfuerzo propio y es muy común en la actualidad que las familias dispongan de esta estrategia para la creación de sus hogares gracias a las ventajas que ha brindado el Estado Cubano.

En Cuba el término de autoconstrucción no es ampliamente conocido, por este término es más utilizado vivienda por esfuerzo propio. Dicha terminología se encuentra plasmada principalmente en Decreto-Ley No. 322. Modificativo de la Ley No. 65, de 23 de diciembre de 1988, "Ley General de la Vivienda". En su primer artículo, modifica entre muchos otros al Artículo 34 de la Ley No.65 "Ley General de la Vivienda" que en su inciso (f) plantea que esfuerzo propio es la actividad de una persona natural o de una cooperativa temporal, de carácter financiero y de gestión, y eventualmente físico, destinada a la construcción de viviendas con el fin expreso de habitarlas, o a su ampliación, remodelación o conservación.

Hasta finales del 2010, cuando se aprobó la concesión de licencias para la construcción de viviendas, eran las empresas constructoras las que asumían el control y el financiamiento de todo lo nuevo que se edificaba y quien adquiría una vivienda de nueva construcción estatal se convertía en receptor de una alta subvención por parte del Estado, ya que la casa se entregaba independientemente de la capacidad real de pago del beneficiario. Después de este momento comenzó una gran etapa de construcción por esfuerzo propio de nuevas viviendas, de reparación en los casos de viviendas en mal estado e incluso la posibilidad de ampliación, mientras que se ponía en marcha mecanismos para la venta estatal de materiales de construcción, con un notable aumento de sus precios.⁹

A finales de 2011 comenzó a aplicarse una nueva política que permitía a ciudadanos realizar acciones constructivas a través de un subsidio monetario de 80 000 pesos en caso de nueva construcción, 5 000 para acciones de conservación menor y 10 000 pesos para las de conservación de mayor complejidad, montos cuya fuente de financiamiento depende de un impuesto sobre la venta de los materiales de construcción liberados.¹⁰

A partir del 2013 en Cuba se aplicaron nuevas normas jurídicas que eliminaron prohibiciones y establecieron facilidades para la compra venta de viviendas, donaciones y permutas; y otras normas que establecieron el otorgamiento de subsidios destinados a la construcción o reparación de sus viviendas a las personas más necesitadas económicamente y principalmente las afectadas por ciclones y otros desastres; así como el otorgamiento de créditos a otras personas para facilitar la ejecución de acciones constructivas.¹¹

Los objetivos de estas nuevas políticas implementadas son:¹²

- Brindar mejor organización y transparencia al otorgamiento de los subsidios a las personas más necesitadas y lograr que estos se empleen para los fines que están concebidos.

⁹(www.escambray.cu/2017/en-sancti-spiritus-de-donde-salen-las-casa [Accesado 27 de febrero de 2017])

¹⁰(www.escambray.cu/2017/en-sancti-spiritus-de-donde-salen-las-casa [Accesado 27 de febrero de 2017])

¹¹(www.cubadebate.cu/noticias/2015/01/22/nuevas-politicas-para-la-vivienda-elementos-principales [Accesado 27 de febrero de 2017])

¹²(www.cubadebate.cu/noticias/2015/01/22/nuevas-politicas-para-la-vivienda-elementos-principales [Accesado 27 de febrero de 2017])

- Permitir la entrega a personas naturales de viviendas que se comenzaron a construir por el estado y que por diferentes razones están paralizadas, con el propósito de que puedan ser concluidas por esfuerzo propio.
- Legalizar y otorgar el derecho perpetuo de superficie a personas afectadas por ciclones y otros desastres que estén construyendo o reconstruyendo sus viviendas por esfuerzo propio en lugares autorizados.
- Evitar que el otorgamiento de los subsidios que se entreguen a personas, o que las viviendas asignadas por el Estado a precios subsidiados, se conviertan en fuente de lucro, en lugar de resolver el problema habitacional.
- Contribuir a evitar las subdeclaraciones y evasiones de los impuestos establecidos.

Las 5 políticas aprobadas relacionadas con el sistema de la vivienda fueron:¹³

- 1) Modificación al Acuerdo 7387 del Consejo de Estado y Consejo de Ministros “Reglamento para el otorgamiento de subsidios a personas naturales para realizar acciones constructivas en su vivienda”.
- 2) Traspaso de viviendas estatales en ejecución para su terminación por esfuerzo propio.
- 3) Legalización de la vivienda y el reconocimiento del Derecho Perpetuo de Superficie a afectados por eventos climatológicos.
- 4) Trasmisión de la propiedad de las viviendas asignadas por el Estado o células básicas construidas con subsidios.
- 5) Valor Referencial a aplicar para el cálculo del impuesto sobre la transmisión de viviendas por donación y compraventa.

Algunos de los principios de estas políticas que poseían mayor vinculación a la construcción de viviendas por esfuerzo propio y el otorgamiento de subsidios para su ejecución plantean:¹⁴

- Efectuar por los Consejos de la Administración Municipal (CAM) del Poder Popular como mínimo dos convocatorias anuales para la recepción de solicitudes de la población con la finalidad de acceder al subsidio de acuerdo con el financiamiento

¹³ (www.cubadebate.cu/noticias/2015/01/22/nuevas-políticas-para-la-vivienda-elementos-principales [Accesado 27 de febrero de 2017])

¹⁴ (www.cubadebate.cu/noticias/2015/01/22/nuevas-políticas-para-la-vivienda-elementos-principales [Accesado 27 de febrero de 2017])

disponible, fijando las fechas o períodos en los cuales las Direcciones Municipales de la Vivienda (DMV) reciben y procesan dichas solicitudes.

- Establecer que CAM del Poder Popular elaboren el procedimiento divulgativo territorial de forma que estas convocatorias y sus resultados se den a conocer públicamente por todos los medios de información y comunicación con toda la transparencia necesaria.
- Establecer un término de hasta 70 días hábiles al CAM para dar respuesta a las solicitudes de los subsidios contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud.
- Actualizar el procedimiento del Ministerio de Finanzas y Precios para el financiamiento de los subsidios a personas naturales para realizar acciones constructivas en su vivienda, estableciendo de forma excepcional la subsanación de errores en las cifras financieras asignadas a los territorios.
- Disponer por los ministerios de la Construcción y de Justicia, y el Instituto de Planificación Física lo procedente para que el otorgamiento del subsidio conste en: los contratos, las escrituras notariales de descripción de obra de la célula básica habitacional (vivienda mínima adecuada), las licencias de construcción y el certificado de habitable.
- Disponer la cancelación del subsidio cuando el beneficiario no quiera continuar con los trabajos en la vivienda y renuncie al subsidio otorgado y el reintegro del monto utilizado al Presupuesto del Estado.
- Proceder ante la entrega de donativos por concepto de materiales de construcción a personas naturales beneficiadas por la entrega de subsidio, a efectuar el ajuste, para ello, se descontará del monto del subsidio otorgado el valor correspondiente en el presupuesto al renglón equivalente a los materiales entregados por donación. Se documentará la donación recibida y el ajuste realizado en el expediente de construcción de la vivienda.

Según el último estudio realizado por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información correspondiente al primer semestre del año 2014 se culminaron 6329 viviendas por la modalidad de construcción por esfuerzo propio, lo cual representa el 62,9 % de las

edificadas a nivel nacional, demostrando la viabilidad de este método que resulta el más usado en la isla.¹⁵

La política del país de estimular la construcción de viviendas por esfuerzo propio ha dado frutos, como lo demuestran la cantidad de inmuebles levantados bajo esa modalidad en los últimos años, para ello mucho ha tenido que ver la entrega de subsidios a las familias más necesitadas y de créditos bancarios a quienes se acojan a esa opción. Esto ha hecho posible que familias hayan resuelto parte de sus problemas habitacionales, pero el grave problema del suministro de materiales que dilatan compromisos y necesidades, la espera del subsidio que no llega a ser otorgado y la demora en la entrega de solares para comenzar dicha construcción son retos que se necesitan todavía resolver.¹⁶

Conclusiones parciales

Se ha identificado a la Gestión Social del Hábitat, como la forma más eficiente de Gestión del Hábitat gracias a la relación existente entre sus principales actores: los políticos, los técnicos y los ciudadanos. Las experiencias de gestión que han resultado más factibles son las realizadas por medio de procesos colectivos como comunas o cooperativas que utilizan el método de la autoconstrucción para edificar sus viviendas; y donde el apoyo de instituciones estatales y no gubernamentales han ayudado a su financiamiento y legalización.

El método de gestión social del hábitat en Cuba se encuentra ampliamente favorecido a partir de las estructuras del gobierno que poseen una alta participación ciudadana y por recientes políticas que apoyan los procesos de desarrollo local. El uso de la autoconstrucción también ha sido apoyado por el gobierno bajo el nombre de construcción por esfuerzo propio, a partir de la crisis económica ligada al Período Especial que obligaron a disminuir los métodos de prefabricación pesada. Estas características distintivas de la isla establecen un marco favorable para el desarrollo de estos métodos de gestión y para su optimización.

¹⁵ (www.cubadebate.cu/noticias/2015/01/22/nuevas-políticas-para-la-vivienda-elementos-principales [Accesado 27 de febrero de 2017])

¹⁶ (www.escambray.cu/2017/en-sancti-spiritus-de-donde-salen-las-casa [Accesado 27 de febrero de 2017])

CAPÍTULO II: PANORAMA DE LA GESTIÓN DEL HÁBITAT A ESCALA MUNICIPAL Y SU RELACIÓN CON LA AUTOCONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS

En el siguiente capítulo se establecen las características de la gestión a escala municipal, los principales actores que intervienen en ella y los diferentes campos en los que esta se divide. Estos análisis se apoyaron en talleres sobre la gestión del hábitat municipal a partir de esta investigación y organizados por el Proyecto Hábitat 2, además de entrevistas a integrantes de los gobiernos municipales. Se identifican generalidades y especificidades del desarrollo de la gestión en los tres municipios participantes, tomados como muestra de los 10 que pertenecen al Proyecto Hábitat 2, Aguada de Pasajeros de la provincia de Cienfuegos, Placetas de la provincia de Villa Clara y Fomento de la provincia de Sancti Spíritus. Se relaciona la gestión del hábitat municipal con el proceso de autoconstrucción de viviendas a partir de la identificación de las tareas y la influencia que poseen cada campo y sus actores dentro de esta alternativa constructiva que propicia el Estado Cubano.

2.1 Gestión del Hábitat a escala municipal y el Proyecto Hábitat 2

El proyecto Hábitat 2 se titula Implementación de estrategias para la gestión local del hábitat a escala municipal. Su objetivo general consiste en contribuir al mejoramiento de la calidad del hábitat de la población de los municipios participantes en el proyecto, con énfasis en los grupos vulnerables y las mujeres. Además este proyecto busca lograr un mejoramiento de la calidad del hábitat y lograr un hábitat inclusivo, equitativo, sostenible, resiliente y seguro para la población de los 10 municipios que lo integran. Por tal motivo se tomó una representación de 3 de las provincias del centro del país que mayor vínculo poseen con dicho proyecto para realizar un taller con el tema de la gestión del hábitat municipal. El contexto en que se desarrolla está marcado por los cambios que se emprenden para la actualización del modelo económico cubano, a través de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, aprobados en abril del 2011 en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba. (Documento del proyecto Hábitat 2)

Los talleres celebrados como parte del Proyecto Hábitat 2 tenían como principal objetivo conocer las peculiaridades de la gestión del hábitat en los municipios de Placetas (perteneciente a la provincia de Villa Clara), Fomento (perteneciente a la provincia de Sancti Spíritus) y Aguada de Pasajeros (perteneciente a la provincia de Cienfuegos), para obtener una visión más abarcadora de este proceso en diferentes municipios.

Con el fin de lograr una representación de los principales integrantes y actores que intervienen en la gestión del hábitat se invitaron a los talleres a representantes de varias instituciones estatales y gubernamentales, Vicepresidentes del Consejo de la Administración Municipal (CAM) y de la Asamblea Municipal del Poder Popular (AMPP), representantes de la Dirección Municipal de Vivienda (DMV), Dirección Municipal de Planificación Física (DMPF), Unidad Presupuestada de Servicios Comunales (UPS Comunales), Consejos Populares y Centro Universitario Municipal (CUM). (Ver Anexo 1,2 y 3)

En estos talleres se utilizaron varias técnicas con el fin de la recopilación de información, se empleó el método de Grupo focal (lluvia de ideas, construcción colectiva, entrevista grupal y evaluación), se recopilaron datos visuales, escritos y entrevistas. Se realizó una matriz de actores claves en la gestión y la identificación de los principales problemas y “cuellos de botellas” que afectan el correcto desarrollo de la misma. (Ver Anexo 1,2 y 3)

El hábitat humano es un ambiente complejo, resultado de la interacción multifactorial entre los elementos del medio construido, las relaciones económicas y sociales existentes en la sociedad y en la comunidad y las condiciones actuantes del contexto. Motivo por el cual se dividió la gestión municipal del hábitat en 5 campos que se encuentran estrechamente relacionados para lograr una mayor comprensión de los procesos que ocurren en ellos. (Documento del proyecto Hábitat 2)

Los 5 campos en los que componen la gestión del hábitat a escala municipal son: Gestión de Financiamiento, Gestión del Territorio y el Suelo, Gestión de los Servicios Técnicos-Institucionales, Gestión de los Servicios Urbanos y Gestión de la Producción Local. (Ver Anexo 1)

2.2 Iniciativas Municipales para el Desarrollo Local

Las Iniciativas Municipales de Desarrollo Local (IMDL) conducidos por el CAM se inscribieron en los planes de la economía de los municipios a partir del 2011 con el fin de lograr una prosperidad territorial. Los proyectos locales, refrendados en el Lineamiento 37 de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, tienen como objetivo potenciar la economía de sus municipios sobre la base del autofinanciamiento, con el propósito de generar ingresos a través de producciones y servicios que sustituyan importaciones.

En cada municipio surgen iniciativas económicas y socioculturales de diversa índole, estrategias, planes y proyectos para el desarrollo local. Estos parten de un diagnóstico municipal con el fin de favorecer comunidades, insumos y servicios para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos; y son documentos necesarios para que los gobiernos visualicen los objetivos establecidos por los mismos y las acciones para alcanzarlos. Estas iniciativas se enfocan principalmente en los campos de la producción local de materiales, la agricultura, la industria local en general o ser iniciativas socioculturales con el fin de salvaguardar o revivir comunidades y tradiciones. Las iniciativas locales pueden llegar a ser muy variadas dependiendo del territorio, de las oportunidades que presente este y de sus recursos naturales.¹⁷

Las estrategias de desarrollo local se conforman por líneas con disímiles objetivos de trabajo. Las líneas en su mayoría coinciden en producción de alimentos, medicamentos naturales, materiales de construcción, gestión del conocimiento, fortalecimiento de la identidad, aprovechamiento de las condiciones culturales para el desarrollo de la economía, utilización de las energías renovables, entre otras. Para cumplir los propósitos se establecen programas que se definen con iniciativas prácticas o proyectos.¹⁸

En estos documentos programáticos, los gobiernos municipales determinan las aspiraciones de la comunidad territorial a partir de un proceso de consulta con varios actores sociales.¹⁹

2.3 Generalidades y peculiaridades en la gestión del hábitat a escala municipal

En todos los municipios se señala la implementación de IMDL como elementos rectores de la gestión del hábitat teniendo estas sus peculiaridades en cada uno ellos.

Se establecieron varias características comunes para los municipios como la existencia de un Centro de Gestión del Desarrollo Local (CGDL) que funciona como asesor del gobierno, tiene integrado especialistas del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) y del Fórum de Ciencia y Técnica; en general este centro se subordina directamente al Presidente de la AMPP. (Ver Anexo 1)

¹⁷ (www.cubadebate.cu/noticias/2015/04/21/estrategias-de-desarrollo-local-en-cuba-aparecen-las-soluciones) [Accesado 27 de febrero de 2017]

¹⁸ (www.cubadebate.cu/noticias/2015/04/21/estrategias-de-desarrollo-local-en-cuba-aparecen-las-soluciones) [Accesado 27 de febrero de 2017]

¹⁹ (www.cubadebate.cu/noticias/2015/04/21/estrategias-de-desarrollo-local-en-cuba-aparecen-las-soluciones) [Accesado 27 de febrero de 2017]

Como logro del Proyecto Hábitat 2 se creó el Grupo Municipal de Gestión del Hábitat (GMGH) que fue aprobado por el CAM y existe en cada uno del municipio integrante del proyecto, gracias a la identificación de la necesidad de una estructura para asesorar al gobierno municipal para la gestión del hábitat.

El GMGH está compuesto por diferentes actores e instituciones que intervienen en el hábitat y planifica, controla y dirige la línea estratégica del hábitat que está contenida dentro de la IMDL por medio de la dirección de uno de los Vicepresidentes del CAM asignado por el Presidente de la AMPP.

2.3.1 Aguada de Pasajeros

En el municipio de Aguada de Pasajeros la IMDL se pone en práctica a partir de un Plan de Desarrollo Integral con cuatro líneas de trabajo en las que se encuentra el hábitat y es dirigido por uno de los Vicepresidentes de la AMPP y es seguido por el CAM. Su planeamiento se realiza a partir del (GMGH) que es donde se encuentran los Proyectos de Desarrollo Local. Según sean las características de cada proyecto existentes en el municipio serán dirigidos por el vicepresidente de la rama que le corresponde, con el fin de que estos proyectos contribuyan a la línea estratégica que estos atienden, en caso del Proyecto Hábitat le corresponde el Vicepresidente de Inversiones mientras que al Proyecto de Producción Integral de Alimentos (PIAL) le da seguimiento el Vicepresidente de Distribución y Alimentos. La integralidad en los diferentes proyectos se realiza por medio del Vicepresidente de la AMPP junto a su consejo técnico asesor que atiende el Plan de Desarrollo Integral. (Ver Anexo 1)

2.3.2 Placetas

En el caso del municipio Placetas la IMDL está implementada a partir de un Programa de Desarrollo Local en el cual existe una política general para el desarrollo del hábitat y es gestionado por una comisión que se reúne mensualmente integrada por el Vicepresidente de Ejecución, el Vicepresidente de Economía y el Vicepresidente de Inversiones pertenecientes al CAM que se integran según las tareas tomadas y junto a actores que se encuentran relacionados estrechamente con la gestión local del hábitat.

Anteriormente la integralidad entre los diferentes proyectos que existían en el municipio se realizaba por medio del Vicepresidente de la AMPP junto a su consejo asesor. Mientras que actualmente el método de integración para lograr una gestión local del hábitat eficaz es por medio de relaciones entre los diferentes vicepresidentes de cada rama, Inversiones,

Transporte, etc. Mientras que el Vicepresidente de Inversiones participa en la totalidad de los proyectos. (Ver Anexo 1)

2.3.3 Fomento

Fomento presenta como IMDL un Plan de Desarrollo Integral que contiene a la Estrategia Municipal de Desarrollo Local (EMDL). Esta EMDL posee un papel rector dentro de la gestión municipal del hábitat, pues dentro de sus 5 líneas estratégicas contiene una dedicada completamente al hábitat y a la vivienda. La EMDL es aprobada primeramente por la AMPP y dirigida por el CAM y sus vicepresidentes. (Ver Anexo 1)

2.4 Dimensiones de la gestión del hábitat a escala municipal a partir de los talleres

2.4.1 Gestión del Financiamiento

La Gestión de Financiamiento en el municipio se realiza fundamentalmente por tres vías: mediante planes municipales que son aprobados por niveles provinciales, sectoriales, nacionales, según corresponda en los niveles de subordinación institucional, la contribución territorial del 1% de las ventas de las entidades locales y el financiamiento por parte de los proyectos internacionales para el desarrollo municipal. (Ver Anexo 1)

Principales fuentes de financiamiento municipal: (Ver Anexo 1)

- **Plan de la Economía:** Aprobado en el CAM y el Consejo de la Administración Provincial (CAP) del Poder Popular. Es realizado mediante una jerarquización de problemáticas y prioridades por parte la Dirección Municipal de Economía y Planificación (DMEP). Se realiza un plan del presupuesto por parte de las instituciones y entidades municipales, los cuales a niveles nacionales y ministeriales se aprueban o modifican. El plan para entidades presupuestadas se aprueba en la AMPP; mientras para las empresas depende del plan provincial y nacional según la subordinación sectorial. El plan de inversiones se aprueba en niveles provinciales y nacionales (ministerios), existen recursos en el municipio de balance nacional.
- **Contribución Territorial (1%):** Este 1% es la contribución territorial de la producción y venta que se genera en el municipio por una serie de empresas e instituciones tanto estatales como no estatales; como es el caso de cooperativas no agropecuarias y se planifica a partir de los planes de ingreso de las diferentes entidades que aporten al gobierno.

La distribución de este presupuesto se realiza mediante aprobación de los 21 miembros CAM en una Comisión Territorial Económica y presidida por el Vicepresidente de la

Economía y su gestión es responsabilidad total del municipio. Puede ser usado en la inversión de nuevas fuentes de ingreso para el municipio o se puede invertir en programas sociales como la restauración de instituciones presupuestadas como escuelas, asilos o instituciones pertenecientes a MINSAP, la decisión de las inversiones es a partir de solicitudes de las entidades respaldadas por algún proyecto de desarrollo. Solo el 10% se subordina a decisiones del CAM.

Para el control de este tributo la ONAT y la Dirección Municipal de Finanzas y Precios (DMFP) concilian cada aporte realizado al gobierno y al finalizar el año las empresas tienen que haber cumplido con lo planificado.

- **Proyectos Internacionales:** Las normas y regulaciones serán propias dependiendo de los proyectos y sus características, que serán adaptables al municipio. Además, este financiamiento realizado por los proyectos internacionales es manejado tanto en la Comisión Territorial Económica como en la reunión realizada por el Grupo de Desarrollo Local donde están presente todos los Vicepresidente involucrados en dichos proyectos y programas internacionales y un gran grupo de entidades involucradas como el CUM.

Actores que participan en la gestión

Se estableció como principales actores en la gestión financiera a la DMFP, la DMEP y el CAM, como el actor rector de los demás figurantes en este sector de la gestión.

La DMFP determina el presupuesto del municipio y la DMEP planifica el Plan de la Economía a partir de cada uno de los diagnósticos que realizan las entidades municipales sobre sus necesidades. Estas dos instituciones son las encargadas de la planificación, organización, dirección y control de la Gestión Municipal de Financiamiento y como órgano consultor y asesor en el GMHG. La DMFP y DMEP realizan sus actividades y funciones individualmente, pero realizan una conciliación para ajustar el Presupuesto Municipal y el Plan de la Economía respectivamente. (Ver Anexo 2)

La totalidad de las entidades y actores que participan de una forma u otra en la gestión del hábitat, se subordinan al financiamiento que gestiona el gobierno a partir del presupuesto municipal para cada sector y dependen de este para las acciones a tomar. Las direcciones sectoriales controlan el presupuesto asignado por el gobierno municipal pero no controlan el presupuesto destinado al hábitat del municipio. Existe un solo presupuesto municipal, que dentro de este se encuentran todas las partidas sectoriales y dentro de las cuales se encuentran el desarrollo del hábitat. (Ver Anexo 2)

Se señalaron otros actores como el Banco Nacional de Cuba (BANDEC), DMV, DMPF, ONAT, UPS Comunales, Dependencia Interna del Gobierno y el CUM. Las funciones que realizan estos actores principalmente se basan en diagnóstico, ejecución y control de los procesos financieros para la gestión municipal del hábitat, mientras que al igual que la DMF y la DMEP cumplen un papel de consultor y asesor en el GMGH. (Ver Anexo 2)

El presupuesto destinado a la DMV es gestionado por esta, y se encuentra separado del presupuesto que se les destina a los demás sectores de la gestión del hábitat. Este presupuesto puede variar según las necesidades del territorio, pues el CAM es el que decide el monto asignado a cada sector. Con el fin de gestionar el desarrollo de la vivienda en los municipios la DMV destina parte del presupuesto asignado con este objetivo. (Ver Anexo 2)

Existen dos actores que sus funciones principales son las de control de financiamiento; BANDEC que se encuentra relacionado al otorgamiento de créditos y su aprobación a las personas que decidan comenzar la construcción de viviendas por esfuerzo propio mediante esta vía y la ONAT la cual junto a la DMFP realiza el control del 1% de la contribución territorial. (Ver Anexo 2)

Existen actores no estatales como las Cooperativas de Créditos y Servicios (CCS) que poseen una cuenta socio-cultural que es para uso de la comunidad y puede ser utilizada para el arreglo de instalaciones básicas de estas cooperativas como el consultorio médico, el parque infantil o sus viales aledaños. (Ver Anexo 2)

En el caso específico del Fomento, a la Dependencia Interna se le asignó una función adicional en el GMGH que es atender el tema de los subsidios y participan en la aprobación del mismo junto al CAM. Este órgano del gobierno es el que dirige la administración y la economía del propio gobierno, sus trabajadores y los medios básicos.

Tabla 1. Actores y funciones dentro de la Gestión del Financiamiento. (Ver Anexo 2)

Actores	Función en el municipio	Función dentro del GMGH
CAM	Planificación – Organización	Director
	Dirección – Control	
DMFP	Planificación – Organización	Consultor – Asesor

	Dirección – Control	
DMEP	Planificación – Organización Dirección – Control	Consultor – Asesor
BANDEC	Control – Ejecución	–
DMV	Diagnóstico – Ejecución	Consultor – Asesor
DMPF	Diagnóstico – Ejecución	Consultor – Asesor
ONAT	Diagnóstico – Ejecución Control	–
UPS Comunales	Diagnóstico – Ejecución	Consultor – Asesor
Dependencia Interna	–	Consultor – Asesor
CUM	–	Consultor – Asesor

2.4.2 Gestión de la Producción Local de Materiales

Como parte de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución se encuentra la producción local de materiales y fundamentalmente para la producción del hábitat es necesario la existencia de un flujo estable de materiales de la construcción con el fin de la construcción de viviendas e instalaciones necesarias para los ciudadanos.

La necesidad de satisfacer la calidad y cantidad requerida de los materiales de la construcción hace necesario el estudio de la gestión de la producción local de materiales con el fin de lograr una mejora en este campo.

La producción local de materiales está establecida por el CAP de cada provincia por medio de un plan por renglones. A partir de este plan el CAM distribuye la producción de cada renglón a las entidades municipales productoras de materiales, tanto estatales como no estatales, las cuales proponen sus planes individuales de producción que pueden ser aprobados o modificados por el mismo CAM

En los municipios que participaron en el taller existe una Comisión Municipal de la Producción Local y Venta de Materiales perteneciente al CAM, que dirige la producción local, evalúa la misma y aprueba el plan de producción local de materiales. Esta comisión determina las necesidades del municipio y los destinos de dicha producción. Está integrada por el Vicepresidente de la Construcción e Inversiones del CAM como director, la Empresa de Mantenimiento Constructivo, el Programa del Arquitecto de la Comunidad (PAC), la DMEP, la DMV y el Ministerio de Comercio Interior (MINCIN). Según su planificación esta comisión ejecuta reuniones ordinarias mensuales y extraordinarias en caso de necesidades municipales relacionadas a problemas con lo establecido en los planes, como atrasos o posibles fallos en la producción. (Ver Anexo 1)

Principales fuentes de producción local de materiales: (Ver Anexo 1)

- **Estatal:** Existe un grupo municipal llamado autarquía que es dirigido por un Vicepresidente del CAM que atiende la esfera de la Construcción e Inversiones, compuesto por actores relacionados con la producción local de materiales. Los planes de producción son aprobados por entidades provinciales y nacionales, según la subordinación sectorial; teniendo en cuenta los recursos naturales del territorio. Cada entidad provincial rinde cuentas ante el gobierno municipal y participan en la reunión mensual de balance de la economía. El gobierno municipal se encarga de la ejecución seguimiento y control, así como el cumplimiento de los planes de producción aprobados y de las ventas; a partir del Programa Nacional (ABC).
- **No estatal:** El grupo municipal autarquía, tiene un sistema para la atención a los productores no estatales que permite establecer relaciones de negociación entre ambos, amparados en convenios con carácter legal. A partir de estas relaciones, se ha logrado mayor acceso a productos para la población beneficiada con subsidios.

Las relaciones en la producción local de materiales de construcción entre estatales y no estatales en el caso de los artesanos particulares y cooperativas no agropecuarias, consiste en la asistencia a estos por parte de las empresas estatales como MetalCONF, perteneciente al grupo Viclar (en el caso de Placetas) y PROMAC (en el caso de Fomento) y la propia Empresa de Mantenimiento Constructivo. (Ver Anexo 1)

Con el fin de brindarles participación en el proceso de planificación de la producción local a los trabajadores no estatales el Vicepresidente de la Construcción e Inversiones del CAM, encargado de la autarquía, organiza un grupo de trabajadores por cuenta propia que se

especializan en esta rama y funciona como representante de los intereses de los mismo en la Comisión Municipal de la Producción Local y Venta de Materiales.

En el caso específico de Fomento la DMTSS junto a PROMAC funcionan como responsables de la atención de los trabajadores no estatales como los cuentapropistas y las cooperativas no agropecuarias, son los que monitorean sus planes de producción y son representantes frente a los órganos del gobierno.

Actores que participan en la gestión de la producción local de materiales

En este campo, la gestión de los diferentes actores es principalmente de planificación y ejecución a partir de una planificación general que realizada el CAM, el cual cumple las funciones de diagnosticar, organizar, dirigir y controlar la producción de las diferentes instituciones.

Los demás actores de la gestión que ocupan un papel secundario y mayormente de ejecución los planes de producción son Materiales de la Construcción, Empresas Locales Productoras de Materiales de la Construcción, Empresa de Producciones Varias, cuentapropistas indirectos, Dirección Municipal del Ministerio de la Agricultura (DMMINAG), cooperativas no agropecuarias, MINCIN, y BANDEC.

Tabla 2. Actores y funciones dentro de la Gestión de la Producción Local.(Ver Anexo 2)

Actores	Función en el municipio	Función dentro del GMGH
CAM	Organización – Dirección Control – Diagnóstico	–
Materiales de la Construcción	Planificación – Ejecuta	–
Empresas Locales de Producción de Materiales de la Construcción	Planificación – Ejecuta	–
Empresa de Producciones Varias	Planificación – Ejecuta	–

Cuentapropistas indirectos	Planificación – Ejecuta	Consultor – Asesor
DMMINAG	Planificación – Ejecuta	–
Cooperativas agropecuarias no	Planificación – Ejecuta	Consultor – Asesor
MINCIN	Planificación – Ejecuta	Consultor – Asesor
BANDEC	Planificación – Ejecuta	–

2.4.3 Gestión de los Servicios Técnicos-Institucionales

Los principales Servicios Técnicos-Institucionales que se gestionan en el municipio están relacionados a la atención a la población y la capacitación del personal encargado de ofrecer los mismos. Entre estos Servicios Técnicos-Institucionales se encuentran servicios técnicos legales, de capacitación y de la construcción propiamente.

Casi la totalidad de los Servicios Técnicos-Institucionales han surgido a partir de la modificación de la Ley de la Vivienda en el año 2011, al establecerse las facilidades en la compra-venta de viviendas, donaciones y permutas; establecidas en los lineamientos. Así también como el otorgamiento de los subsidios los cuales son gestionados en las instituciones que atienden a la población.

Principales instituciones que brindan los Servicios Técnicos-Institucionales. (Ver Anexo 1)

- **Oficina de Trámites:** En las DMV y DMPF existen estas oficinas en ellas radican la mayoría de las instituciones que brindan los principales Servicios Técnico e Institucionales para la población, por medio de funcionarios de estas:
 - DMV (por medio de su jurídica que atiende varios temas legales)
 - DMPF
 - Notaría
 - Bufetes colectivos
 - PAC

Se realizan trámites por gestión de la población para procesos constructivos y de legalización de la vivienda; así como trámites por gestión institucional y de gobierno para la población que habita en zonas rurales, intrincadas como alternativa para garantizar su acceso a la información. En el gobierno existe una oficina de atención a la población donde se asesora y brinda respuesta a la población que lo solicita. El PAC es una dependencia provincial, que rinde cuentas al CAM; con el cual se ha logrado agilizar y reducir los trámites para procesos constructivos. La mayor dificultad, en este sentido, se encuentra en la interrelación entre los diferentes actores que intervienen en estos servicios, sobre todo en los servicios que ofrecen la notaría y los bufetes colectivos.

- **Servicios constructivos:** Se realizan actividades de asesoría a los beneficiarios de subsidios para informar y orientar sobre el proceso; además del proceso de control de los trámites que se realiza por cada entidad implicada. Existe una brigada estatal (UBC) para la ejecución de los planes estatales de reparación, mantenimiento e inversiones constructivas. La construcción por esfuerzo propio es rectorada por el técnico de la DMV.
- **Asesoría y capacitación:** Se realizan cursos y entrenamientos en emprendimientos según demandas de empresas, cooperativas y cuentapropistas; actualmente se están implementando cursos en los CLOC, los cuales han logrado cierta integración a los CUM.

Actores que participan en la gestión de los Servicios Técnicos-Institucionales

En este campo los vitales actores que se destacaron por los participantes fueron la DMV y la DMPF, realizando funciones de diagnóstico y organización de estos servicios en sus instituciones, donde radican representaciones de los demás actores ejecutores. (Ver Anexo 1)

Se estableció al CAM como planificador, organizador, director y controlador de este campo, junto al CGDL. (Ver Anexo 1)

Entre los actores existentes encargados de ejecutar se encuentran el PAC el cual brinda los servicios de proyecto dentro de la etapa constructiva de las viviendas para los ciudadanos, la Dirección Municipal de Justicia (DMJ) con el fin de atender las acciones legales en este proceso, Mantenimiento y Construcción que brinda asesoría técnica para la construcción por esfuerzo propio y subsidios en caso de necesitarse. (Ver Anexo 1)

Con el fin de asesoría, orientación y superación existen también otros actores que dentro del proceso de gestión son encargados de ejecutar estas tareas el CUM y CLOC los cuales se encuentran integrados, la DMMINAG, el Registro al Consumidor, la DMTSS y el Instituto Nacional de Asistencia a la Seguridad Social (INASS). Varios de estos actores realizan funciones también de consultor y asesor para el GMGH. (Ver Anexo 1)

Tabla 3. Actores y sus funciones dentro de la Gestión de los Servicios Técnicos e Institucionales

Actores	Función en el municipio	Función dentro del GMGH
CAM	Planificación – Organización Dirección – Control	Dirección
DMV	Diagnóstico – Dirección	Consultor – Asesor
DMPF	Diagnóstico – Dirección	Consultor – Asesor
CGDL	Diagnóstico – Organización Control	Consultor – Asesor
DMJ	Ejecuta	–
PAC	Ejecuta	Consultor – Asesor
CUM/CLOC	Ejecuta	Consultor – Asesor
Materiales de la Construcción	Ejecuta	Consultor – Asesor
DMTSS	Ejecuta	–
Registro al Consumidor	Ejecuta	–
Medios de Comunicación	Ejecuta	Consultor – Asesor

DMTSS	Ejecuta	Consultor – Asesor
INASS	Ejecuta	–

(Ver Anexo 2)

2.4.4 Gestión del Suelo y el Territorio

La gestión municipal del suelo se realiza mediante el Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbano (PGTOU), principal herramienta de los gobiernos municipales y de la DMPF para la gestión del territorio y el suelo. El PGOTU parte del diagnóstico de demandas de la población y el territorio, así como las potencialidades para elaborar y aprobar un plan estratégico a corto, mediano y largo plazo. (Ver Anexo 1)

La DMPF es la encargada de la elaboración del PGOTU teniendo en cuenta la metodología del IPF y las prioridades provinciales y nacionales de la política urbana; como base para elaborar el plan de la economía municipal. (Ver Anexo 1)

A partir del PGOTU se planifican las áreas previstas para crecimiento urbano, los usos del suelo, los planes de urbanización y viviendas municipales. Es aprobado por la AMPP y evaluado por el CAM y finalmente revisado y aprobado por la DPPF. Se considera un documento legal que rige por decreto ley las regulaciones sobre el uso del suelo. Esta interrelacionado con otras dimensiones de la gestión (financiera, producción local de materiales, etc.), dado el trabajo conjunto que requiere para su elaboración, aprobación y ejecución entre los diferentes actores estatales del territorio y el gobierno. Establece las áreas previstas para crecimiento estatal y para viviendas por esfuerzo propio; a partir del otorgamiento de solares a la población para construir viviendas a través del uso de subsidios, créditos o ingresos familiares; lo cual debe estar relacionado con el plan de producción de materiales que satisfaga la demanda. (Ver Anexo 1)

El control del PGOTU se realiza mediante la rendición de cuentas y evaluación cada 2 años en el CAM y la AMPP, quien puede convocar a entidades municipales con subordinación provincial para controlar el cumplimiento del plan. Actualmente, la mayor dificultad está relacionada con el desfase que existe entre la producción de viviendas y la urbanización, debido a la falta de financiamiento municipal y la centralización del presupuesto destinado para urbanizar; lo que se relaciona con la falta de cumplimiento del PGOTU. (Ver Anexo 1)

Actores que participan en la gestión del territorio y el suelo

El principal actor en este campo se determinó que era la DMPF pues es el organismo que regula y crea el PGOTU y el principal encargado del control del mismo. Sus funciones dentro de la gestión municipal del territorio y el suelo comienzan desde el proceso de diagnóstico y continúa en la planificación, organización, dirección y control de todo el proceso. Dentro del GMGH, los participantes al taller no identificaron participación alguna en este campo de la gestión pues todos los procesos son supervisados a partir del PGOTU. (Ver Anexo 1)

Se señalaron otros actores como la DMMINAG, el Grupo Azucarero (AzCuba) y Geo-Cuba con funciones de diagnóstico, control y ejecución dentro de la gestión municipal, pues son instituciones que realizan actividades fundamentales en la producción del suelo y por ende en su gestión. Los participantes del taller no establecieron identificación alguna de estos actores en el GMGH. (Ver Anexo 1)

Tabla 4. Actores y funciones dentro de la Gestión del Territorio y Suelo. (Ver Anexo 2)

Actores	Función en el municipio	Función dentro del GMGH
CAM	Ejecuta	–
DMPF	Diagnóstico – Organización Planificación Dirección – Control	–
DMMINAG	Diagnóstico – Organización Control	–
AzCuba	Control – Ejecución	–
GEO-Cuba	Ejecución	–

2.4.5 Gestión de los Servicios Urbanos

Los diferentes servicios urbanos básicos se encuentran representados en el CAM, teniendo en cuenta las subordinaciones provinciales y sectoriales; no obstante, todos los servicios

tienen subordinación ante el gobierno municipal, quien posee autoridad para controlar y exigir determinadas acciones relacionadas con la calidad de estos. (Ver Anexo 1)

Los Servicios Urbanos se pueden dividir en dos áreas:

- Los servicios principalmente presupuestados que brinda el estado cubano como la salud y la educación, estos se organizan bajo la supervisión de la DMPF por medio de indicadores de la cobertura social.
- Los servicios que se encuentran en relación directa con la habitabilidad y calidad de vida de las personas en la rama habitacional, como pueden ser el acueducto, alcantarillado, viales o la electricidad

Las entidades que prestan servicios presupuestados como la DMS y la Dirección Municipal de Educación (DME), se encuentran representados en el CAM en la figura de sus directores como vicepresidentes no profesionales. El vicepresidente primero del CAM tiene la función de participar en procesos de planificación, organización y gestión de cada una de estas entidades, pero a raíz de ser ubicados por medio de indicadores poblacionales y pertenecer a ministerios de alcance nacional, el mismo posee poca mediación en su gestión.

Uno de los mayores problemas en los municipios está relacionado con los servicios de transportación, por lo que el gobierno municipal atiende el programa de reordenamiento del transporte y el director de la Dirección Municipal de Transporte Urbano rinde cuentas regularmente ante el CAM. En la estructura del gobierno municipal existen comisiones para el seguimiento y control de las entidades del territorio según su objeto social.

En el caso de la gestión de los viales existe el patronato, pues las vías se dividen por categorías de interés nacional, interés provincial y de interés municipal, de tal forma que se divide la atención de las mismas por los encargados determinados. Las vías de interés nacional y provincial las ejecuta Vialidad bajo la supervisión de la Empresa de Viales y Materiales de la Construcción (VIAMAC), mientras que las de interés municipal se dividen por varios sectores que las atienden: como UPS Comunales en zonas urbanas y en el caso de las áreas rurales los encargados son la DMMINAG y AzCuba.

Actores que intervienen en la Gestión de los Servicios Urbanos

Dentro de la gestión de servicios urbanos se encuentran una variedad de actores como la DMS, la DME y otros que gracias a nuestro sistema revolucionario cubano abarcan a toda la población y dentro de su punto de vista sectorial ellos realizan todas las funciones dentro

del diagnóstico, planificación, organización, dirección, ejecución y control; pero estas entidades a escala municipal solamente funcionan como ejecutores dentro del campo de la gestión de los servicios urbanos. El GMGH no cuenta con la presencia de estas entidades, cuestión alarmante, pues son necesarias en la gestión del hábitat humano.

En este campo se identificaron dos actores fundamentales el CAM y la UPS Comunales como los de mayor importancia dentro de la gestión municipal del hábitat y realizando tareas de consultor y asesor para el GMGH. (Ver Anexo 2)

El CAM es el organismo encargado de integrar todos los demás actores en la gestión de los servicios urbanos que se encargan de funciones de dirección y ejecución en base a sus objetos de trabajo; como son el PAC, Servicios Técnicos y Personales, DME, DMPF, Empresa de Telecomunicaciones de Cuba Sociedad Anónima (ETECSA) y Correos de Cuba, DMV, Unidad Empresarial Básica (UEB) de Acueductos y Alcantarillados, la Organización Básica Eléctrica (OBE) y la UEB de Transporte, Comercio y Gastronomía.

Se aclaró que existen otros actores en los municipios como las CCS que participan en la ejecución de la gestión sectorial de hábitat donde estas se encuentran ubicadas a partir de la ya mencionada cuenta socio-cultural, la cual es utilizada entre otras actividades en la reparación y rehabilitación de viales dentro de las áreas rurales.

Tabla 5. Actores y sus funciones dentro de la Gestión de los Servicios Urbanos

Actores	Función en el municipio	Función dentro del GMGH
CAM	Planificación – Organización Dirección – Control	Director (representante de las instituciones presupuestadas)
DMS	Ejecución	–
DME	Ejecución	–
MINAZ	Ejecución	–
DMMINAG	Ejecución	–
Servicios Técnicos y Personales	Ejecución	–

DMPF	Ejecución	Consultor – Asesor
PAC	Ejecución	Consultor – Asesor
UPS Comunales	Ejecución – Control	Consultor – Asesor
ETECSA/Correos	Ejecución	–
DMV	Ejecución	Consultor – Asesor
UEB Acueducto	Ejecución	Consultor – Asesor
OBE	Ejecución	–
UEB Transporte	Ejecución	–
Comercio y Gastronomía	Ejecución	–

(Ver Anexo 2)

2.5 Mapeo de actores claves en la Gestión del Hábitat a escala municipal

El análisis de la Gestión del Hábitat a escala municipal a partir de los actores que participan en cada campo de la gestión permite establecer las relaciones existentes entre las diferentes instituciones y organismos que se desarrollan en el municipio, los actores de mayor influencia en la gestión y los roles, poder, interés y legitimidad posean cada uno de los mismos en el proceso de gestión.

Por medio de los Talleres sobre la Gestión del Hábitat a escala municipal se realizó la identificación de los actores que intervienen en dicha gestión y se reconocen a los más involucrados. Se señalan sus funciones y se relacionan los que posean mayor intersectorialidad y a partir de la matriz PIL (Poder, Interés y Legitimidad) se analizaron para determinar los de mayor jerarquía.

Tabla 6. Matriz PIL (Ver Anexo 2)

Actores	Poder	Interés	Legitimidad	PIL
CAM	X	X	X	PIL
DMFP	X	X	X	PIL

DMEP	X	X	X	PIL
DMPF	X	X	X	PIL
DMV		X	X	IL
UPS Comunales	–	X	X	IL
AMPP	X	X	–	PI
DMMINAG	–	–	–	–
PAC	–	X	–	I
CUM	–	X	X	IL
GMHG	–	X	X	IL
Cadena de Producción Local de Materiales (PLM)	–	X	X	IL

La clasificación de los actores en la Gestión del Hábitat a escala municipal dada por la matriz PIL son: (Ver Anexo 2)

- Categoría I: Dominantes (PIL) y Fuertes (PI)
- Categoría II: Influyentes (PL), Inactivos (P) y Respetados (L)
- Categoría III: Vulnerables (IL) y Marginados (I)

Tabla 7. Resultado del Mapeo de Actores Claves (Ver Anexo 2)

Actores	Función en la Gestión del Hábitat a escala municipal	Matriz PIL
CAM	Planificación – Organización	Dominante
	Dirección – Control	
DMFP	Planificación – Organización	Dominante
	Dirección – Control	

DMEP	Planificación – Organización Dirección – Control	Dominante
DMPF	Diagnóstico – Organización Dirección – Control	Dominante
DMV	Planificación – Organización – Dirección Ejecución – Diagnóstico – Control	Vulnerable
AMPP	Diagnóstico – Control	Fuerte
CUM	Diagnóstico	Vulnerable
PAC	Organización	Marginado
GMHG	Organización – Diagnóstico – Control	Vulnerable
Cadena de Producción Local de Materiales (PLM)	Planificación – Ejecución	Vulnerable

2.5.1 Resultado del Mapeo de Actores Claves

El Mapeo de Actores Claves en la Gestión del Hábitat estableció como resultado el estado de dicha gestión en los municipios participantes a partir de las instituciones y organismos encargados de la misma.

Se evidenciaron problemas con la legitimidad de la AMPP dentro del proceso de la gestión, pues su órgano administrativo ha englobado la mayoría de las funciones pertenecientes a este y se ha establecido como principal gestor del hábitat municipal.

La pérdida de legitimidad dentro de la gestión de la AMPP significó la centralización de la gestión del hábitat en las instituciones estatales y la pérdida de uno de los actores claves en el triángulo de la Gestión Social del Hábitat: los ciudadanos, representados en el gobierno cubano por los delegados de las circunscripciones que pertenecen a la AMPP, y en el trabajo que realiza la misma por medio de los Consejos Populares.

El PAC, una de las entidades que posee una gran importancia dentro de la Gestión del Hábitat a escala municipal demostró estar en una posición subvalorada, o según la matriz

PIL marginada por parte de los órganos del gobierno y las demás instituciones participantes en el taller. La falta de poder de esta institución dentro del proceso de gestión representa una amenaza pues puede llegar a ser prescindible y esta es vital para los ciudadanos, ya que se encuentra vinculada grandemente al proceso de autoconstrucción y es una forma eficaz para la realización de buenas prácticas arquitectónicas.

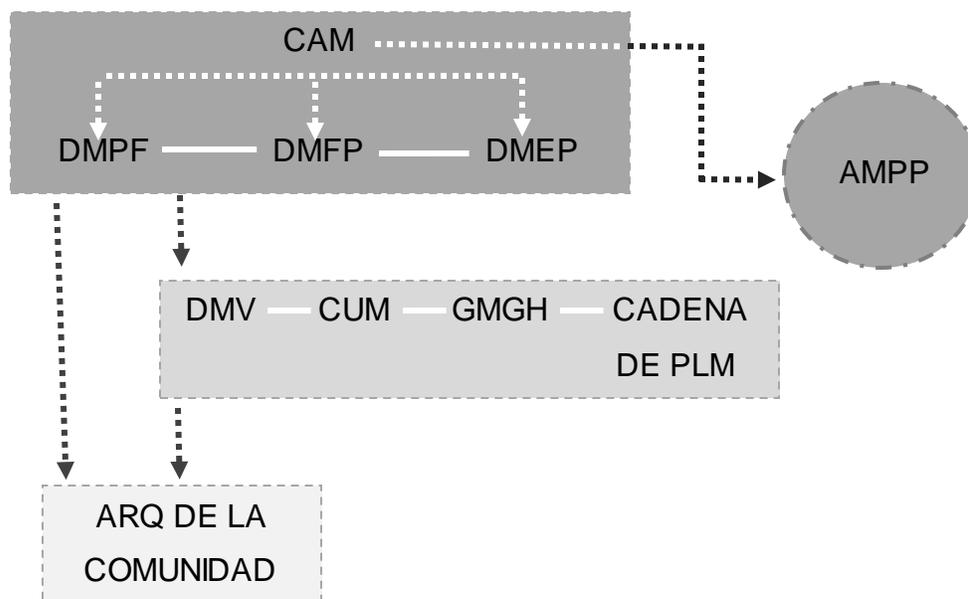


Diagrama 2. Estructura de Relaciones entre los actores claves dentro de la Gestión del Hábitat a escala municipal. (Ver Anexo 3)

2.6 Gestión municipal para la autoconstrucción de viviendas

La gestión del hábitat se encuentra altamente relacionada a la autoconstrucción de viviendas, pues los actores y procesos involucrados coinciden en ambos casos por medio de sus funciones y responsabilidades. Esto también se aprecia en la línea estratégica relacionada con el hábitat que presentan los municipios analizados donde la vivienda por esfuerzo propio posee un papel fundamental.

2.6.1 Proceso para la autoconstrucción de viviendas en Cuba

Existen varias vías para comenzar la construcción de una vivienda por esfuerzo propio por parte de un ciudadano natural.

1. Lo primario es ser poseedor una parcela o solar, en el cual se decida comenzar la construcción; en caso de no poseer alguno se comienza la solicitud de un expediente para la construcción en la Oficina de Trámites de la DMV.
2. Posteriormente dicho expediente se transfiere a la DMPF del territorio, donde según las posibilidades y existencias del territorio y el suelo se ubican la futura construcción. Para ello se consulta las zonas a edificar establecidas en el PGOTU.
3. Para la entrega de los solares se priorizan los casos subsidiados y es el CAM el organismo que aprueba dichas entregas.
4. Luego este expediente es llevado a la oficina del PAC el cual confecciona el proyecto de vivienda y terminado este debe ser transferido a la DMPF para la aprobación de la licencia de construcción una vez comprobado el cumplimiento de las regulaciones urbanas para comenzar con la construcción del inmueble.
5. La compra de los materiales de construcción se realiza en las instituciones del MINCIN que los ofertan; mientras que la mano de obra es realizada por trabajadores por cuentas propia o por el contrato a cooperativas no agropecuarias que oferten dicho servicio.

En el caso de la solicitud de subsidios las principales características que deben poseer las personas es ser propietario de la vivienda y tener prioridades como:

- Afectaciones meteorológicas
- Casos sociales
- Combatientes de la Revolución Cubana

El trámite se realiza en la DMV donde se crea un expediente a partir de la solicitud del subsidio y se realiza un estudio socioeconómico por parte de los trabajadores sociales pertenecientes a la DMTSS. Es el CAM el máximo encargado de la aprobación de los mismos.

2.6.2 Relación de los actores de la gestión del hábitat con el proceso de autoconstrucción

La casi totalidad de los actores que participan en el proceso de gestionar el hábitat municipal se encuentran involucrados en los trámites y acciones que intervienen en el mismo proceso de autoconstrucción de una vivienda, variando siempre estos actores según las formas de financiamiento por la cual se realice dicha construcción.

En el caso de la construcción por esfuerzo propio existen tres métodos para el financiamiento de esta actividad, por medio de subsidios, usuarios que soliciten créditos bancarios o los recursos financieros propios del ciudadano.

Principales fuentes de financiamiento para la construcción por esfuerzo propio:(Ver Anexo 1)

- **Subsidios:** Beneficia a ciudadanos vulnerables identificados por Dirección Municipal de Trabajo y Seguridad Social (DMTSS) y la DMV, según el estudio de las familias y del estado de la vivienda; se priorizan los damnificados por eventos meteorológicos; casos sociales, críticos y vulnerables; combatientes de la revolución y viviendas en mal estado constructivo. Se financian a partir de los ingresos municipales a por la venta de la producción local de materiales, de la cual se emplea el porcentaje de la venta. El plan anual lo propone y planifica la AMPP, a priori, para lograr un balance entre municipios. Los otorgamientos de estos subsidios los realiza una comisión municipal del gobierno, integrada por el CAM, la DMTSS, la DMV, la Asociación de Combatientes de la Revolución Cubana (ACRC) y la Dirección Municipal de Salud (DMS) por medio de sus trabajadores sociales de estos organismos, teniendo en cuenta los requisitos establecidos. El CAM es el encargado de aprobar las solicitudes a partir de propuestas de los demás miembros de la comisión.
- **Créditos bancarios:** Estos créditos responden a solicitudes personales de los ciudadanos con el fin de financiar la construcción o reparación de sus viviendas por esfuerzo propio. La responsabilidad principal recae en el Banco y no tiene una subordinación municipal, se establecen relaciones de trabajo mediante la comisión municipal que atiende la DMFP, quien orienta a la población para uso del crédito.
- **Recursos financieros de los ciudadanos:** También existen las familias o los ciudadanos que deciden realizar la construcción de su vivienda por completo esfuerzo propio, sin la necesidad de apoyarse en subsidios o en créditos bancarios, el financiamiento que tendrán será principalmente sus ingresos personales.

Servicios Técnicos-Institucionales y Servicios del Suelo y el Territorio

La DMV, la DMPF y el PAC son los actores que más relación poseen en este proceso y mayor vínculo tienen con los ciudadanos. Entre estos actores existe una estrecha relación. Brindan servicios de asistencia técnica, proyecto y gestión de los trámites jurídicos con el fin de legalizar las acciones constructivas de cualquier índole o la construcción de una nueva vivienda.

La DMV y la DMPF por medio de su Oficinas de Trámites, son las que asesoran primeramente al ciudadano para comenzar las acciones de autoconstrucción y las encargadas de crear el expediente de construcción para legalizar la vivienda. Las Oficinas de Trámites son de los Servicios Técnicos e Institucionales que mayor vinculo posee con los usuarios, y es el primer eslabón en la cadena de procesos para la autoconstrucción, pues proporciona los servicios legales necesarios.

El PAC constituye el sostén técnico de la actividad constructiva de la población, prestando múltiples servicios a precios accesibles, pues son muchas las acciones que emprenden la población que necesitan del servicios de diseño arquitectónico. En los municipios más importantes del país, la demanda de asistencia técnica supera las capacidades del PAC y no existe forma de incorporarle a este el potencial técnico de otros profesionales de la construcción. Una alternativa de tal tipo no afectaría la iniciativa popular ni debilitaría los servicios de desarrollo y ejecución de proyectos. (Versión Ejecutiva Perfil de la Vivienda en Cuba, 2014)

Para la solicitud de un solar o parcela, los ciudadanos deben dirigirse a la DMPF, máxima encargada de la Gestión del Suelo y Territorio en los municipios. Esta entidad vela por el cumplimiento del PGOTU y su principal deber es brindarles a los usuarios una parcela de tierra donde edificar la vivienda según su disponibilidad.

Servicios Urbanos

Existen otros actores con el fin de asegurar la infraestructura necesaria para habitar una vivienda como son UEB de Acueducto y Alcantarillado y la OBE. A partir de solicitudes a estos organismos, el propio usuario realiza las conexiones con la red de acueducto y alcantarillado en caso de existir. Mientras que es la OBE la responsable de brindarle el servicio de electricidad. La otra categoría de servicios urbanos como salud y educación, vienen dependiendo del área de cobertura de los mismos.

Acceso a los materiales de construcción

En el caso del acceso a los materiales de construcción, el principal suministrador resulta ser el MINCIN, por medio de la venta liberada de materiales de la construcción en su red de tiendas especializadas. Este proceso es el que más dificultades presenta dentro de la construcción por esfuerzo propio, pues existen problemas productivos que menguan la cantidad y la calidad de los productos y muy poca diversidad entre los mismos.

Existe una gran necesidad de materiales por parte de los ciudadanos, la cual se contrasta en la escasez que presentan la mayoría de estos establecimientos. Los abastecedores en los municipios son las diferentes empresas productoras de materiales y por medio de la autarquía los productores no estatales por cuenta propia y cooperativas no agropecuarias.

Conclusiones parciales

Por medio de los talleres sobre la gestión del hábitat a escala municipal realizados se identificaron la existencia de iniciativas, proyectos y planes para el desarrollo local como elementos motores de la gestión del hábitat. Se establecieron los cinco campos que componen la gestión y los actores que los conforman para su estudio detallado. Se determinó que los de mayor importancia, producto a las dificultades que presentan son la Gestión del Financiamiento y la Gestión de la Producción Local de Materiales.

Se establecieron los procedimientos necesarios para la autoconstrucción de viviendas, las instituciones involucradas en los mismos y la relación de estos con la gestión del hábitat municipal con el objetivo de relacionar problemas que afecten ambos procesos e identificar sus causas.

CAPÍTULO III: DIAGNÓSTICO PRELIMINAR DE LA GESTIÓN DEL HÁBITAT A ESCALA MUNICIPAL, PROPUESTAS PARA SU MEJORAMIENTO Y LAS POTENCIALIDADES DEL MISMO PARA LA OPTIMIZACIÓN DEL PROCESO DE AUTOCONSTRUCCIÓN

En el siguiente capítulo se presenta el diagnóstico preliminar de la Gestión del Hábitat a escala municipal a partir del desarrollo de una matriz DAFO, donde se destacan las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades del mismo. Por este medio se identifican los elementos tanto negativos como positivos salidos a relucir en los talleres sobre la gestión y en entrevistas realizadas a representantes de los órganos de gobierno.

Como análisis particular se hallan los puntos negativos de esta gestión que afectan la autoconstrucción, además de buscar oportunidades dentro de estas, que pudiesen beneficiar este método de construcción de viviendas.

3.1 Desarrollo de la matriz DAFO

Durante el desarrollo de los 3 talleres sobre la Gestión del Hábitat a escala municipal surgieron como resultados dificultades relacionadas a los actores, el alcance que poseen estos, las relaciones entre ellos o las políticas desarrolladas por el gobierno vinculadas al proceso de gestión.

Con el fin de llegar a propuestas que mejore la gestión del hábitat a escala municipal se realizó una matriz DAFO, donde se establecen las Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades que existen en la gestión, analizando en todos los casos sus influencias en el proceso de construcción de viviendas por esfuerzo propio que ejecutan los ciudadanos.

Para hallar los elementos de esta matriz DAFO, se tomaron en cuenta las experiencias y criterios del personal que participó en los talleres sobre la Gestión del Hábitat a escala municipal, los cuales la mayoría son integrantes de los órganos de administración de las AMPP o pertenecen a instituciones o empresas vinculadas al proceso de gestión. Además, se tomaron en cuenta los problemas identificados y las recomendaciones existentes en el Perfil de la Vivienda en Cuba confeccionado por ONU-Hábitat.

La matriz DAFO tiene cuatro cuadrantes, en cada cuadrante se establece una relación entre dos de las ideas seleccionadas como importantes; posteriormente la organización establece estrategias que permitan una mejor orientación de la organización en el entorno. Las

estrategias pueden ser: defensivas, ofensivas, de supervivencia y de reorientación. (Estrada, 2003)

3.2 Debilidades dentro de la Gestión del Hábitat a escala municipal

Las debilidades dentro de una matriz DAFO se refieren principalmente a los problemas o factores internos que afectan al grupo o empresa a la cual se le realice el estudio. En nuestro caso, las debilidades son aquellos problemas de orden interno en las instituciones y organismos municipales de gobernación que constituyen barreras para una correcta y eficaz gestión del hábitat. Las debilidades son señaladas con el fin de buscar métodos o proponer cambios para evitar estos problemas y convertirlos en fortalezas. (Estrada, 2003)

A partir de la estructura de relaciones entre los actores claves de la gestión municipal del hábitat, se llegaron a conclusiones que caracterizaron el estado de la misma y sacaron a relucir los principales problemas:

- Se estableció al CAM como polarizador de primer grado y establecido en una posición dominante de director del proceso completo de gestión, absorbiendo la función de la AMPP.
- La gestión del hábitat está centralizada en las instituciones gubernamentales y estatales y existe falta de participación ciudadana.
- Existe debilidades entre las relaciones mutuas de los actores dada por la verticalidad de la estructura de poder.

3.2.1 La baja participación social dentro de la Gestión del Hábitat

La AMPP es la máxima entidad de gobierno en esta escala territorial y se encuentra amparada constitucionalmente desde 1976, brindándole una legitimidad formal y jurídica. En el marco de los talleres, la principal debilidad que se determinó fue la pérdida de legitimidad social de la AMPP, al no estar identificada como un actor clave dentro de la gestión del hábitat en el municipio y al haber tomado su órgano administrativo todas las funciones de la misma como decisor.

La asamblea por medio de sus integrantes, los cuales son los delegados de las circunscripciones, es la encargada de brindar la participación ciudadana para la toma de decisiones dentro del hábitat y el hecho de la pérdida de la legitimidad social por parte de la AMPP, significó la pérdida parcial del actor más importante dentro de la gestión social del hábitat, los ciudadanos.

Para lograr una correcta gestión social del hábitat se establece la existencia obligatoria de 3 actores en este proceso (los políticos, técnicos y ciudadanos) y la participación de la iniciativa social con un papel activo en la toma de decisiones. En los municipios estudiados en el taller se evidenció un fallo de estas cuestiones producto a la falta de protagonismo de la AMPP y un mayor papel representativo de su órgano administrativo.

3.2.2 La producción local de materiales y sus dificultades

La producción local de materiales es una esfera de vital importancia para la gestión del hábitat municipal, por ser la única vía existente para el financiamiento de subsidios a casos sociales y el método para abastecer a la población de los elementos necesario para la construcción de sus viviendas por esfuerzo propio, por tal motivo resulta de gran importancia subsanar los problemas que existan en este campo de la gestión.

La mayor dificultad para la construcción de las viviendas radica en que no hay precios asequibles a todas las posibilidades adquisitivas de los ciudadanos, ni diversificación de materiales para seleccionarlos acorde a los ingresos de la familia. De todo esto se aprovechan especuladores que acaparan los recursos fundamentales y revenden inescrupulosamente a los más necesitados. Esta tendencia negativa, más los precios de oferta-demanda que tienen otros insumos y la transportación, afectan el costo final de la vivienda, aumentando de tal forma que dificulta enormemente el esfuerzo constructivo de la población. (Versión Ejecutiva Perfil de la Vivienda en Cuba)

3.2.3 El papel del PAC dentro de la gestión y la construcción por esfuerzo propio

Posición marginada que presenta el PAC en los resultados de los talleres sobre la Gestión del Hábitat a escala municipal y las encuestas realizadas a nivel nacional para el Perfil de la Vivienda en Cuba por ONU-Hábitat, en las cuales solamente el 20% de los entrevistados que realizaron o realizaban acciones constructivas, utilizaron este servicio, mostró la pésima opinión y subvaloración que presenta esta entidad dentro de la población cubana y para los gobiernos municipales.

El PAC resulto no reconocido entre los actores claves para la gestión del hábitat pero que tiene interés dada por su área de competencia dentro del proceso de construcción por esfuerzo propio.

3.3 Amenazas dentro de la Gestión del Hábitat a escala municipal

Las amenazas tomadas en cuentas para la construcción de la matriz DAFO, son principalmente elementos negativos. Estas amenazas se encuentran externas a los medios y posibilidades que posee a su alcance las instituciones que se ven inmersas en el proceso de gestión municipal. Consisten en situaciones que pueden atentar contra un correcto desarrollo de este proceso y son necesarias atenderlas para diseñar estrategias con el fin de eliminarlas o convertirlas en oportunidades que beneficien la gestión del hábitat. (Estrada, 2003)

En la mayoría de los casos que se realiza un diagnóstico a partir de la matriz DAFO las amenazas se encuentran relacionadas a políticas exteriores que influyen en los organismos analizados, factores climatológicos o existencia de disímiles recursos naturales que se requieran. (Estrada, 2003)

3.3.1 Los subsidios y su déficit de financiamiento

Los subsidios es un fondo nacional para la construcción de viviendas sociales a personas necesitadas, en varias partes del mundo existe también fondos gubernamentales como este que poseen el mismo fin del desarrollo de la vivienda.

En Cuba el plan anual de entrega de subsidios lo propone y planifica la AMPP, a priori, para lograr un balance entre los municipios que integran la provincia, constituye un cuello de botella pues en la mayoría de los municipios la cantidad de subsidios otorgados es menor que la cantidad de solicitudes y no se llega a resolver la necesidad producto al número de peticiones de los mismos.

El método para el financiamiento de estos subsidios en Cuba se enmarca meramente en lo recaudado por la venta local de los materiales de la construcción, poseyendo solo una vía para financiar los mismos. Por tal motivo el monto para el financiamiento resulta ser variable, pues las variaciones en la producción y en la venta liberada de los mismo es la que define el presupuesto para los subsidios.

Otro de los cuellos de botellas identificados en los talleres sobre la gestión se relacionaba a una de las políticas referente a la entrega de subsidios, pues para la solicitud de los mismos era necesario ser el propietario de la vivienda.

Los principales afectados por esta medida son los habitantes de las áreas rurales los cuales han creado asentamientos informales y viviendas ilegales; estas personas que se

encuentren inmersos en los procesos de legalización de las mismas no pueden optar por la solicitud de subsidios.

Otra deficiencia que existe en el caso de los subsidios es relacionada a la transportación de los materiales de construcción, pues el parte del financiamiento que se dedica a la misma no es suficiente para cubrir sus gastos y llega a ser deficiente en algunos casos. Además existe escasas de opciones viables en la prestación de este servicio de transportación de materiales.

3.3.2 Dificultades en las relaciones interinstitucionales

En nuestro país, varios de los servicios básicos que oferta el Estado a la población poseen una subordinación ministerial, como es el caso de la DMS y la DME. Estas entidades poseen una representación dentro del CAM a partir de la figura de sus directores como vicepresidentes no profesionales, pero sin la necesaria autoridad para brindarle a la DMPF las herramientas necesarias y el poder para interferir en las ubicaciones de los servicios que estas instituciones ofertan a la población dentro del territorio.

Una de los temas que amenazan la estabilidad alimenticia del país es el abandono de los pobladores de los asentamientos rurales productores de alimentos. Esto se debe en muchos casos producto al distanciamiento que poseen estas poblaciones de los servicios básicos necesarios de salud y educación. La ubicación de este tipo de instituciones se basa por los indicadores poblacionales de coberturas y el gobierno posee poca influencia en su gestión.

Referente a las obligaciones institucionales en la gestión de los servicios urbanos aparece un problema relacionado a la reparación, mantenimiento y construcción de viales dentro de los municipios. En las zonas urbanas el organismo determinado para cumplir estas tareas es la DMMINAG, pero producto a la atención priorizada que posee este organismo a los planes agrícolas, relega de sus obligaciones para con los viales a la UPS Comunales. Esto en muchos casos produce el abandono total de las vías rurales, las cuales llegan a ser atendidas por las CCS a partir de sus fondos socioculturales o se pierden completamente.

3.4 Fortalezas y logros dentro de la Gestión del Hábitat a escala municipal

Las fortalezas, como antítesis a las debilidades, dentro de una matriz DAFO son aquellos aspectos positivos internos que posea el proceso. Son principalmente logros obtenidos,

ventajas geográficas o características únicas que favorezcan el elemento analizado. (Estrada, 2003)

Dentro de la gestión municipal se evidenciaron iniciativas y mecanismos que se encuentran correctamente articulados con el fin de mejorar la gestión del hábitat y la construcción de viviendas.

3.4.1 Avances y estrategias tomadas para la producción local de materiales

En la producción local de materiales del municipio a pesar de existir varias deficiencias se han implementado medidas favorables con el fin de apoyar los proyectos, estrategias e iniciativas para el desarrollo local por parte de los gobiernos municipales.

Para atender este campo de la gestión del hábitat se estableció el grupo de la autarquía a escala municipal, esto ha significado una medida favorable pues ha logrado una interacción entre los productores estatales y no estatales, con el fin de lograr una mayor variedad de productos para la población beneficiada con los subsidios y a los que opten por la iniciativa de construcción por esfuerzo propio.

Cada municipio integrante a los talleres posee potencialidades respecto a las materias primas a su alcance, recursos naturales o desarrollo de sus mini-industrias los cuales pudiesen ser explotados al máximo, y lograr especializarse en diferentes tipos cadenas productivas de materiales de la construcción, los cuales pudieran ser comercializados entre los demás municipios aledaños, evitando grandes costos en la transportación.

3.4.2 Instituciones de apoyo a la gestión del hábitat

La existencia en todos los municipios analizados de un CGDL y un GMGH, propiciado por el Proyecto Hábitat 2, es un elemento altamente favorable. Estas instituciones pudieran ocupar papeles claves dentro de la gestión y asesorar a los diferentes organismos que se inmiscuyen en todo este proceso de gestión.

Estas instituciones poseen integrantes de diferentes entidades, tales como el CITMA, la DMTSS, DMV, DMPF, entre otras, bajo la supervisión del CAM, elemento que le da una amplia legitimidad legal y cierto poder decisor dentro de la gestión.

3.5 Oportunidades dentro de la Gestión del Hábitat a escala municipal

Las oportunidades dentro de una Matriz DAFO son las situaciones o circunstancias externas que se establecen como mismo lo hacen las amenazas, a partir de factores

políticos, económicos, sociales o tecnológicos, que se prevén favorables o beneficiosas para el sistema analizado. (Estrada, 2003)

Dentro de la gestión del hábitat a escala municipal las principales oportunidades se centran en la existencia de instituciones o estructuras no gubernamentales creadas con fines de gestionar el hábitat. El GMGH implementado por medio del Proyecto Hábitat 2 constituye un elemento innovador que funciona con estos propósitos antes expuestos, al igual que el CGDL, el cual se encuentra bajo la dirección y supervisión del CAM.

3.5.1 El GMGH como herramienta fundamental del gobierno

Durante el transcurso de los talleres se determinaron como resultados dificultades y limitaciones que posee el GMGH y se planteó por los coordinadores y asesores la reestructuración de dicho grupo con el fin de brindarle un propósito y objetivos que favorezcan y apoyen a la gestión en los municipios pertenecientes al Proyecto Hábitat 2. (Ver Anexo 3)

Para la reestructuración de los objetivos, funciones y actores involucrados del GMGH se tomaron en cuenta las opiniones de los integrantes del CAM, el Centro de Estudios de Dirección de la Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas y los demás participantes que integran instituciones de subordinación municipal. (Ver Anexo 3)

3.5.2 Las entidades estatales y su apoyo a la gestión del hábitat

Existen entidades e instituciones municipales que dentro de sus tareas incluyen diagnósticos y controles relacionados a los campos en los que se divide la gestión del hábitat. El apoyo de estas instituciones a los organismos rectores de la gestión puede lograr resultados positivos para la misma.

Uno de los casos de organismos que realizan actividades de control son la ONAT y la DMFP, las cuales son actores involucrados en la gestión de la contribución territorial de las empresas y organismos municipales. Sus funciones se basan en realizar el control del tributo de las empresas al gobierno al finalizar el año.

Otra entidad que pudiese establecer nuevas relaciones con el CAM y modificar sus funciones, con el fin de potenciar la gestión del hábitat es la Oficina Municipal de Proyectos, la cual atiende uno de los vicepresidentes del órgano administrativo del gobierno.

El papel de la Oficina Municipal de Proyectos es dirigir y decidir los proyectos que tienen como base el desarrollo local y del hábitat. Ella es la encargada del manejo de varios de los fondos internacionales que potencian el desarrollo local y de decidir hacia donde se destinarán estos, basándose en los proyectos municipales que se mantengan activos.

3.6 Influencia del actual proceso de gestión del hábitat en la autoconstrucción

En Cuba la iniciativa privada de construcción por esfuerzo propio ha ocupado el primer lugar en las formas de producción de viviendas, gracias a las ventajas que oferta el estado cubano para este método y las facilidades de crear una vivienda al propio gusto de los usuarios que la habitarán. Pero estas cuestiones no significan que el proceso es perfecto, si no que aún se pueden establecer cambios para optimizarlos y crear modelos dentro de esta construcción por esfuerzo propio.

La falta de participación social dentro de la Gestión del Hábitat a escala municipal impide el aporte de criterios y experiencias personales de los ciudadanos que pueden resultar provechosas tanto para los pobladores de los municipios como para su gobierno. Por tal motivo, el mejoramiento y reestructuración de los GMGH y los CGDL, buscando una estructura más participativa y popular, establecería un marco de perfeccionamiento de la gestión social.

La producción local de materiales de la construcción es la principal fuente de abastecimiento de los mismos para la población que se encuentra en procesos de construcción de sus viviendas, por lo que existe una estrecha relación directamente proporcional de este campo de la gestión con el proceso de autoconstrucción. Siempre que se vea afectada la producción se perjudicará la construcción de viviendas y la venta de esos materiales también se encuentra vinculada a la entrega de subsidios, pues al ser este el método de financiamiento de dichos subsidios, se hace necesario un aumento en la producción y en las ventas para aumentar los casos subsidiados.

El problema del financiamiento de los subsidios no queda solamente en la entrega de estos y en su presupuesto inicial; si no también en el desglose del mismo por las diferentes actividades de la autoconstrucción. La transportación de los materiales se ve afectada dentro de estos, pues en casos que se encuentren apartados de las capitales municipales se resulta difícil llevar los materiales a los asentamientos rurales y encontrar los medios para hacerlos, pues el financiamiento resulta escaso.

Otro tema relacionado con los subsidios es problemas en los procesos burocráticos del mismo, donde para optar por la solicitud de ellos se vuelve necesario poseer los títulos de propiedad de las viviendas; impidiendo que habitantes de los asentamientos informales con problemas sociales no tengan los fondos para construir viviendas y no puedan iniciarse en procesos de autoconstrucción.

El poco reconocimiento social del PAC impide que los ciudadanos inmersos en procesos de autoconstrucción utilicen este servicio técnico de gran fiabilidad, provocando que se utilicen diseños propios con deficiente calidad arquitectónica, en mucho de los casos con mal gusto estético y que comprometen su resistencia estructural. Este problema provoca el desarrollo de buenas prácticas arquitectónicas dentro de nuestras ciudades.

La Gestión de los Servicios Urbanos es un punto crítico tanto para la autoconstrucción como para el país. En asentamientos rurales donde esta sea deficiente se ve menguada los procesos autoconstructivos, pues los habitantes optan por abandonar los mismos y emigrar a localidades más favorecidas. También existe otro factor que afecta a los mismos, el degradado estado de los viales y caminos rurales, los cuales al encontrarse afectados y sin recibir mantenimiento por las instituciones estatales afecta el acceso a estas comunidades o asentamientos.

3.7 Recomendaciones para la gestión del hábitat y la autoconstrucción

A partir de la identificación de las principales debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades que afectan la gestión del hábitat y la autoconstrucción, se colocarán en los cuadrantes correspondientes de la matriz DAFO con el objetivo de tomar estrategias respecto a estos.

Estrategias defensivas (ED): Permiten a la organización hacer frente a las amenazas del entorno. Usualmente las amenazas se les da solución a partir de las fortalezas.

Estrategias ofensivas (EO): Son estrategias con fines de crecimiento que a partir de las oportunidades obtener nuevas fortalezas.

Estrategias de supervivencia (ES): Son adoptadas con el fin evitar nuevas debilidades por parte de las amenazas que presenta el proceso o que agraven las ya existentes.

Estrategias de reorientación (ER): Son utilizadas con el objetivo de eliminar o disminuir debilidades, en la mayoría de los casos aprovechando oportunidades con el fin de establecer nuevas fortalezas.

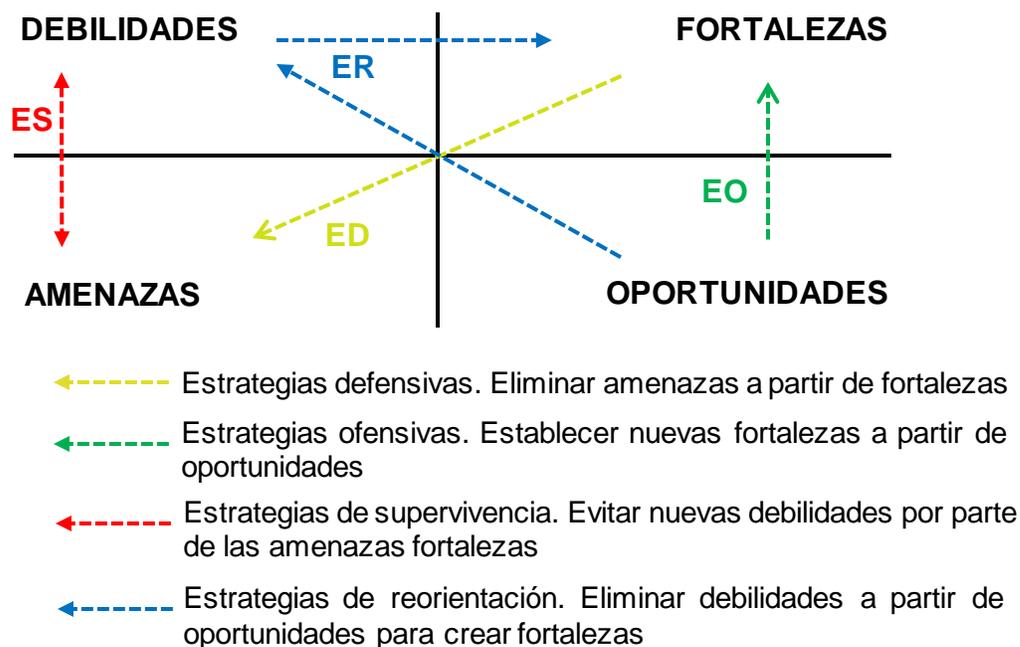


Diagrama 3. Estructura de estrategias en la Matriz DAFO. (Fuente propia)

3.7.1 Estrategias defensivas y de supervivencia

Entre las principales amenazas determinadas previamente se encuentra la baja legitimidad social que presentó la AMPP, lo cual trae consigo una pérdida de la gestión social del hábitat. Por tal motivo se propone realizar un estudio a las IMDL, EMDL y PDI por parte de los CGDL y el GMGH, con el fin de brindarle más participación a los delegados y a la asamblea en general como actor decisor y no consultor dentro de los programas y proyectos de desarrollo local.

Otra propuesta para lograr una gestión participativa del hábitat se encuentra en añadirles a los CGDL y los GMGH integrantes populares o establecer mecanismos que establezca como invitados permanentes a líderes locales y representantes populares, dentro de sus reuniones y su toma de decisiones.

La situación respecto al financiamiento para los subsidios resultó ser una amenaza para el financiamiento de los procesos de autoconstrucción, pues estos resultan insuficiente comparados con las solicitudes de los mismo. Sería recomendable expandir las fuentes de financiamientos un poco más allá de esta venta de materiales, que en la mayoría de los municipios llega a ser insuficiente y con poca diversidad de materiales para la construcción.

Existen experiencias en Latinoamérica donde se toman varias fuentes de financiamiento para programas parecidos al caso de los subsidios en Cuba. En el caso del FUNACOM, la Comunidad del Fondo Municipal de la Vivienda en Sao Paulo, Brasil; posee para su financiamiento una asignación del 4% del Presupuesto Municipal y una parte de la contribución del impuesto del estado al sector privado.

En el caso cubano resulta difícil tomar una parte del presupuesto del municipio para esta actividad, pues en ocasiones este resulta insuficiente para la mayoría de los sectores que abarca; pero gracias a los cambios realizados por los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, en Cuba ha surgido un sector cuentapropista al cual se les aplica un impuesto sobre sus beneficios o producción. Parte de esta contribución al estado pudiese dedicarse a fines sociales en el municipio como la vivienda o a incrementar los fondos de los subsidios.

Otras temáticas relacionadas a los subsidios era el insuficiente fondo destinado a la transportación de materiales en asentamientos lejanos a la cabecera municipal y las obstáculos burocráticos que representan los títulos de propiedad de las viviendas en los casos de los asentamientos informales o ilegales.

Con tal de subsanar temas como el de la transportación sería necesario replantearse como se realiza la distribución de este fondo a personas subsidiadas; es necesario analizar las características de cada caso que presentaran problemas similares con el objetivo de establecer prioridades dentro del financiamiento y ajustar las cifras según necesidades. Mientras que respecto al asunto de casos sociales que no presentaran propiedades de sus inmuebles, pudiera ser factible establecer excepciones en casos como estos, por medio de estudios realizados por los trabajadores sociales de la DMTSS, entidad inmersa en el proceso de gestión de los mismos, o alguna entidad encargada de valorar las necesidades de estas familias como la creación de un área o departamento que atendiera este tema dentro del CGDL o el GMGH.

Sobre las dificultades en las relaciones interinstitucionales, pudiese ser recomendable realizar estudios sobre estos indicadores y buscar la metodología para que la AMPP por medio de su órgano administrativo, tuviera mayor autoridad en las ubicaciones de servicios básicos para la población como son estos.

Respecto al tema de la atención a la infraestructura vial, que tanta importancia tiene dentro de la gestión del hábitat, por parte de la UPS Comunales y la DMMINAG, sería prudente evaluar las obligaciones de estas entidades involucradas, con el fin de evitar vacíos legales en las responsabilidades con la infraestructura de transporte y establecer las obligaciones de los diferentes organismos en esta rama. Sería productivo la creación dentro del GMGH un mecanismo para el control de estos temas relacionadas a los servicios urbanos y la infraestructura de los mismos.

El PAC fue un actor se observó altamente subvalorado tanto por las instituciones gubernamentales como por los ciudadanos, los motivos y las causas fundamentales deberían ser objeto de un estudio social para hallar la solución a este problema, pues este es un servicio de muy importante y beneficioso para la población, a tal medida que en 2001 fue reconocido con el Premio Mundial del Hábitat

3.7.2 Estrategias ofensivas y de reorientación

Los municipios a pesar de los obstáculos que presenta la gestión del hábitat, existen varias oportunidades que deben tenerse en cuenta para perfeccionar este proceso.

Sería recomendable la utilización del GMGH como una herramienta para asesorar al gobierno en los temas relacionados con la gestión del hábitat y con el propósito de integrar los actores fundamentales que intervienen en el proceso de gestión. Funcionaría como un dispositivo para la aplicación de la política pública relacionada con el hábitat que se encuentra dentro de la línea estratégica que le corresponda. Controlaría las estrategias de desarrollo local del municipio y establecería una cantera de proyectos, organizada según los problemas de mayor prioridad y a partir de estos se evaluarían las propuestas para la solución de los mismos que la aprobaría el CAM. (Ver Anexo 3)

La estructura del GMGH podría estar establecida por su director, el cual se tratará de que sea el Vicepresidente del CAM que atienda la rama de la construcción y las inversiones. Se buscará la posibilidad de integrar en este grupo a presidentes de Consejos Populares y delegados de las circunscripciones para lograr una gestión participativa. Además, se

apreciará la opción de que la AMPP nombre invitados permanentes a las reuniones del grupo que brinden un enfoque popular como líderes populares del municipio.

Otras entidades que pudiesen apoyar el proceso de gestión gracias a tareas que poseen dentro de sus planes de trabajo son la ONAT y la DMFP por medio del control a la contribución territorial. Los informes de estos controles no salen de los organismos y pudieran ser utilizados para asesorar al Vicepresidente de la Economía con el fin de evaluar el desarrollo de las disímiles entidades que aportan y planificar las posibles opciones de inversión en las más desventajadas.

Los integrantes de los talleres encontraron en la Oficina Municipal de Proyectos la oportunidad de establecer un actor capaz de crear una estrategia general de gobierno, donde todo este alineado e integrado para en casos de financiamiento, la estrategia definiese las necesidades de proyectos según prioridades.

Con el fin de solucionar la debilidad que representaba para la gestión social de hábitat la baja participación de los ciudadanos, a raíz de la pérdida de legitimidad de la AMPP, sería recomendable realizar un estudio a las IMDL, EMDL y PDI por parte de los CGDL y el GMGH, y establecer alternativas legales con el fin de brindarle más participación a los delegados y a la asamblea en general como actor decisor y no como consultor dentro de los programas y proyectos de desarrollo local.

Otra propuesta para lograr una gestión participativa del hábitat se encuentra en añadirles a los CGDL y los GMGH integrantes populares o crear mecanismos que identifiquen como invitados permanentes a líderes locales y representantes populares, dentro de sus reuniones y la toma de decisiones.

Respecto a la producción local de materiales se hallaron puntos frágiles relacionados a la demanda no satisfecha de los mismos en los municipios. Por tanto, una de las posibles soluciones a este problema sería el aumento de la producción local por los organismos inmersos en esta tarea y por parte de los productores locales no estatales.

El aumento en la producción puede significar además de una solución, un problema entre los integrantes de la autarquía existente los municipios, pues para ambos casos tanto productores estatales como no estatales, lo más necesitado socialmente no siempre es lo más redituable para los ingresos financieros de los mismos. Por este motivo sería recomendable hacer un estudio minucioso sobre las necesidades de materiales de la

construcción por parte de los ciudadanos que se vean inmersos en este proceso, con el fin de fijar metas para el desarrollo de la industria local en este campo con el objetivo de saldar necesidades.

Para evitar problemas tales dentro de la producción local de materiales que afecten las relaciones establecidas entre estatales y no estatales, sería recomendable darle una mayor autoridad al grupo de la autarquía, dirigido por el Vicepresidente de la Construcción e Inversiones del CAM, dentro de los planes de producción del territorio o establecerles una posición de poder dentro de la Comisión Municipal de la Producción Local y Venta de Materiales, pues este es el principal elemento productor de los mismos dentro del municipio.

Otra medida recomendable sería establecer dentro de las entidades productoras de materiales, algún representante de los productores no estatales, tanto cooperativas no agropecuarias o trabajadores por cuenta propia, con el fin de añadirlos a la gestión de este sector. Incorporar estos actores a la toma de decisiones sería interesante, pues pudieran aportar ideas y opiniones desde un punto de vista no institucional que pudiesen favorecer la producción dentro del municipio.

Saliendo un poco de los límites territoriales de los municipios pudieran existir oportunidades que favorezcan la producción y comercialización de materiales de la construcción entre municipios aledaños gracias a la existencia de diferentes recursos naturales y minerales que posean. Gracias a estas especificidades se pudieran establecer relaciones comerciales entre ellos. Uno de los ejemplos de esta posible relación la presentan los municipios de Placetas y Fomento. En Placetas existe una variedad de trabajadores que producen elementos de fundición que se encuentra legalizados a partir de un trabajo realizado por el DMPF y el CGDL, mientras que Fomento posee yacimientos de arcillas, mármol y demás recursos minerales, los cuales resultan de utilidad en la producción de áridos y materiales para la construcción. Entre estos dos municipios vecinos se pudiera llegar a interrelacionar las producciones de materiales con el fin de ampliar la variedad de los productos comerciados por el MINCIN y las opciones para la población inmersas en la construcción de sus viviendas por esfuerzo propio.

3.7.3 Recomendaciones específicas para favorecer la autoconstrucción

La mayoría de las recomendaciones para la mejora de la gestión del hábitat municipal se encuentran relacionadas al proceso de autoconstrucción, producto a que sus actores coinciden como protagonistas del proceso gestor. Además de estas, se señalan otras

medidas a tomar en cuenta mediante el análisis realizado a los disímiles casos internacionales donde la autoconstrucción se vuelve la vía más fiable para la edificación de viviendas.

En el Perfil de la Vivienda en Cuba, también se identificaron varias recomendaciones con el fin de apoyar la política de vivienda y sus estrategias políticas y administrativas. Entre sus propuestas se encuentra la creación de incentivos para el acompañamiento técnico y facilitar la inclusión de los profesionales recién graduados, o graduados en posición de desempleo o jubilación. Se sugiere incluir programas de capacitación y actualización profesional, oferta de cursos presenciales y vía internet, creación de un portal virtual, estímulos a actividades por cuenta propia de diseño a todas las escalas, entre otras acciones.

En Cuba, muchos de los períodos de intensa actividad constructiva se basaron principalmente en la movilización de Microbrigadas, en las cuales los propios constructores eran los propietarios de las viviendas, procesos semejantes ocurren en América Latina y se enfocan en el autoconstrucción que para el caso cubano es lo mismo que la construcción por esfuerzo propio. Estos métodos de producción de vivienda se vieron afectados al entrar el país en el Período especial y la crisis económica, pero sería necesario valorar variantes de estas con el fin de lograr una participación ciudadana dentro de la gestión de la vivienda, similar a los procesos sociales que ocurren en nuestra región de América.

Propiciar el intercambio con alguna de las organización gubernamentales y no gubernamentales de América Latina con iniciativas similares sería productivo y propiciarían la mejora del proceso en Cuba, gracias al análisis de sus métodos de trabajo.

Conclusiones parciales

Por medio de una matriz DAFO se realizó el diagnóstico preliminar de la gestión del hábitat a escala municipal y su influencia en la autoconstrucción de viviendas. Se identificaron grandes problemáticas como la baja participación social dentro del proceso de gestión, deficiencias en la producción local de materiales y la subvaloración que posee el PAC a pesar de ser un actor importante dentro de los procesos de autoconstrucción.

Se establecieron varias sugerencias y recomendaciones con el fin de eliminar las dificultades halladas y para mejorar el proceso tanto de gestión del hábitat como el de

autoconstrucción de viviendas. Entre ellas la fundamental sería aumentar la participación social y el papel de organismos asesores como el GMGH y el CGDL.

Además sería también provechoso el análisis más detallado de los métodos de gestión de las experiencias internacionales que involucran la formación de comunas o cooperativas para la utilización de los métodos de autoconstrucción

CONCLUSIONES

- La Gestión Social del Hábitat se ha establecido como la forma más eficiente de Gestión del Hábitat y la de mayor práctica en el contexto Latinoamericano. Disímiles movimientos populares organizados en comunas o cooperativas han desarrollado procesos de gestión de este tipo junto a instituciones estatales y no gubernamentales, con el objetivo de construcción de sus viviendas por vía de la autoconstrucción
- En Cuba se amplió esta alternativa de autoconstrucción con el nombre de vivienda por esfuerzo propio, a partir del Período Especial, el cual imposibilitó continuar con el uso a gran escala de la prefabricación pesada para la producción de viviendas. A partir de esta crisis económica se comenzó a promover el desarrollo local y la gestión del hábitat por parte de los gobiernos municipales. Es un método grandemente apoyado por el Estado Cubano que ha facilitado procesos para su desarrollo a ser la vía más factible y popular para el ciudadano.
- Por medio de la realización de 3 talleres sobre la gestión del hábitat organizados por el Proyecto Hábitat 2, se realizó un análisis la Gestión del Hábitat a escala municipal. Como resultados esta se caracterizó por su división en 5 campos, donde se destacaron como fundamentales el de la gestión del financiamiento y la producción de materiales locales. Se identificaron problemáticas y cuellos de botellas durante todo el proceso y los actores claves dentro del mismo.
- Se realizó el diagnóstico preliminar de la gestión del hábitat apoyándose en la realización de una matriz DAFO donde se determinaron varias deficiencias y elementos que pudieran mejorar los procesos de gestión y de autoconstrucción.
- Las dificultades encontradas se basaron en la baja participación social del proceso, en la comercialización y producción local de los materiales de la construcción y demás problemas relacionado con los papeles que asumen en la gestión algunas instituciones y entidades del estado.
- Las recomendaciones y posibles soluciones se establecieron basándose en los problemas encontrados en los talleres de gestión y en el estudio de las experiencias y ejemplos internacionales.

RECOMENDACIONES

- Dar a conocer el resultado del presente trabajo de diploma a los representantes gubernamentales, de entidades estatales locales y miembros del Proyecto Hábitat 2 participantes en los Talleres sobre la Gestión del Hábitat a escala municipal.
- Actualizar periódicamente el diagnóstico establecido, con el fin de garantizar su continuidad y evaluar la evolución de la gestión del hábitat en la muestra tomada.
- Emplear los resultados obtenidos en la presente en la toma de decisiones del Proyecto Hábitat 2 concernientes a la Gestión del Hábitat a escala municipal.
- Continuar con un diagnóstico más exhaustivo de la gestión del hábitat municipal con el fin de encontrar nuevas problemáticas y deficiencias.
- Seguir perfeccionando el intercambio y asesoramiento de la UCLV al Gobierno Municipal en el mejoramiento del hábitat y hacerlo extensible a otros proyectos de desarrollo local.

BIBLIOGRAFÍA

(2006) Aprendiendo de la Innovación. 13. Producción social del Hábitat en América Latina y el Caribe. Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas. Oficina Regional para América Latina y el Caribe de UN-Hábitat.

(2011) Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución. La Habana. Cuba.

(2013) Documento del proyecto Hábitat 2. Facultad de Construcciones. Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas.

(2015). “Concepto de Gestión” en *Concepto.de* [En línea], disponible en <https://concepto.de/gestion/> [Accesado 16 de febrero de 2017]

(2017). “Definición de Diagnóstico” en *Definición* [En línea], disponible en <https://definicion.mx/diagnostico/> [Accesado 16 de febrero de 2017]

(2017). “Proyecto de Iniciativa Local” en *EcuRed* [En línea], disponible en https://www.ecured.cu/Proyecto_de_iniciativa_local [Accesado 27 de febrero de 2017]

Asociación Española para la Calidad AEC (2017). *Definición de diagnóstico de gestión* [En línea], disponible en <https://www.aec.es/web/guest/centro-conocimiento/diagnostico-de-gestion> [Accesado 16 de febrero de 2017]

Colectivo de autores, (2015) Instructivo Metodológico para el Diagnóstico Integrado del Hábitat Local. Villa Clara.

Cubadebate (2015). “Estrategias de desarrollo local en Cuba: Aparecen las soluciones” en *Cubadebate* [En Línea] Abril 2015, disponible en www.cubadebate.cu/noticias/2015/04/21/estrategias-de-desarrollo-local-en-cuba-aparecen-las-soluciones [Accesado 27 de febrero de 2017]

Cubadebate (2015). “Nuevas políticas para la para la vivienda: elementos principales” en *Cubadebate* [En Línea] Enero 2015, disponible en [www.cubadebate.cu/noticias/2015/01/22/nuevas-políticas-para-la-vivienda-elemntos-principales](http://www.cubadebate.cu/noticias/2015/01/22/nuevas-politicas-para-la-vivienda-elemntos-principales) [Accesado 27 de febrero de 2017]

Di Virgilio, M. y M. Rodríguez, comp. (2013) *Producción Social del Hábitat. Abordajes conceptuales, prácticas de investigación y experiencias en las principales ciudades del Cono Sur*. Edición de Marcelo Corti. Buenos Aires, Café de las Ciudades.

Estrada, V. (2003) “Conferencia Mapas Conceptuales” La Habana. Cuba.

García, N. (2014). “Se afianzan iniciativas de desarrollo local” en *Juventud rebelde* [En Línea] Febrero 2014, Periódico Juventud rebelde disponible en www.juventudrebelde.cu/cuba/2014-02-06/se-afianzan-iniciativas-de-desarrollo-local/ [Accesado 27 de febrero de 2017]

González, R. (2015) “Implementación de la estrategia de desarrollo municipal, eje articulador del sistema de gestión del desarrollo local” en *Retos de la Dirección* [En línea], Vol. 9, No. 1, Enero-Junio 2015, Universidad de Camagüey, disponible en: <http://scielo.sld.cu/pdf/rdir/v9n1/rdir06115.pdf>

ONU-Hábitat. (2014) *Versión Ejecutiva Perfil de la Vivienda en Cuba*. La Habana. Cuba.

Ortiz, E. (2010) “Derecho a la ciudad, producción social y gestión participativa del hábitat. La promoción de iniciativas comunitarias incluyentes en la Ciudad de México” en *Hábitat y Sociedad*. Número 1. Noviembre de 2010, pp. 55-70.

Rodríguez, C. (2017). “Sancti Spíritus: ¿de dónde salen las casas?” en *Escambray* [En Línea] Febrero 2017, Periódico Escambray disponible en www.escambray.cu/2017/en-sancti-spiritus-de-donde-salen-las-casa/ [Accesado 27 de febrero de 2017]

Torre Haro, A; Rodríguez Dávalos, R; Ortiz, E. et al., (2004) *De la marginación a la ciudadanía: 38 casos de producción y gestión social del hábitat*. Diálogos Ciudad y Ciudadanos del silo XXI. Coalición Internacional para el Hábitat. Fórum Barcelona 2004.

Wagner, F. et al., (2011) *El camino posible: Producción social del hábitat en América Latina*. Ediciones Trilce. Programa Regional de la Vivienda y Hábitat. Centro Cooperativo Sueco.

ANEXOS

Anexo 1

3 de marzo de 2017

Proyecto Hábitat II

1ER Taller sobre la gestión del hábitat municipal

Situación de la gestión municipal del hábitat

Objetivos a tratar:

- ¿Qué es la gestión para cada municipio?
- ¿Cómo se gestiona en el municipio?

Instituciones con representación en el taller:

- Consejo de Administración Municipal (CAM)
- Dirección Municipal de la Vivienda (DMV)
- Dirección Municipal de Planificación Física (DMPF)
- Servicios Comunes
- Consejos Populares
- Centro Universitario Municipal (CUM)

Técnicas a emplear: Grupo focal (Presentación, Lluvia de ideas, Construcción colectiva, Entrevista grupal, Evaluación) recopilación de datos visuales, escritos y entrevistas.

Relatoría

Se realiza una introducción para los participantes al taller sobre el Proyecto Hábitat 2, estableciendo los objetivos principales de este y en específico de los talleres sobre la gestión del hábitat a escala municipal. Posterior a esto se presentan los conceptos de gestión y hábitat, y se muestra el esquema de gestión municipal del hábitat compuesto por los 6 campos de gestión que se identificaron como conformadores de la gestión del hábitat:

- Gestión de Financiamiento
- Gestión de la Producción Local
- Gestión de los Servicios Técnicos
- Gestión del Territorio y el Suelo



- Gestión de los Servicios Institucionales
- Gestión de los Servicios Básicos

Se establece la meta del Proyecto Hábitat, que es lograr un hábitat inclusivo, equitativo, sostenible, resiliente y seguro, extraído de las metas de desarrollo sostenible establecidas por las Naciones Unidas para todas las naciones hacia el 2030.

Se dividen los participantes en dos grupos, con el fin lograr una variedad de opiniones y abarcar a mayor escala el concepto de gestión que estos poseen. En estos grupos se comienza a determinar la significación de este término y señalan los actores principales de los 6 campos de la gestión y las especificidades de cada municipio participante en el taller.

Se divide la gestión del hábitat municipal por cada dimensión y se empieza a tratar como se desarrollan las acciones dentro de cada una de ellas, los actores involucrados y las peculiaridades.

Generalidades y especificidades en la gestión municipal del hábitat

En todos los municipios se señala a la Iniciativa Municipal para el Desarrollo Local (IMDL) como el elemento rector de la gestión del hábitat y halló como elemento común que cada municipio posee un Centro de Gestión del Desarrollo Local (CGDL) que funciona como asesor del gobierno, tienen integrado especialistas del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) y del Fórum de Ciencia y Técnica; en general este centro se subordina directamente al Presidente de la Asamblea Municipal del Poder Popular.

Aguada de Pasajero: La IMDL se pone en práctica a partir de un Plan de Desarrollo Integral que es dirigido por uno de los Vicepresidentes de la Asamblea Municipal

del Poder Popular (AMPP) y es seguido por el CAM. Este plan se realiza a partir del Grupo Municipal de Gestión del Hábitat que es donde se encuentran los Proyectos de Desarrollo Local. Según sean las características de cada proyecto existente en el municipio será rectorado por el vicepresidente de la rama que le corresponde con el fin de que estos proyectos atribuyan a la línea estratégica que estos atienden, en caso del Proyecto Hábitat le corresponde el Vicepresidente de Inversiones mientras que al Proyecto de Producción Integral de Alimentos (PIAL) le da seguimiento el Vicepresidente de Distribución y Alimentos. La integralidad en los diferentes proyectos se realiza por medio del Vicepresidente de la Asamblea Municipal del Poder Popular junto a su consejo técnico asesor que atienden el Plan de Desarrollo Integral.

Placetas: La IMDL está implementada a partir de un Programa de Desarrollo Local en el cual existe una política para el desarrollo del hábitat y es gestionado por el Vicepresidente de Ejecución, el Vicepresidente de Economía y el Vicepresidente de Inversiones, todos ellos pertenecientes al CAM y todos ellos se integran según las tareas tomadas.

Análisis de la gestión del hábitat por cada dimensión.

El esquema de la gestión municipal del hábitat se reestructura a 5 campos a partir de análisis realizado por los participantes; fusionando la Gestión de Servicios Institucionales con la Gestión de Servicios Técnicos y manteniendo las demás dimensiones aprobadas por los participantes.

1. Gestión financiera.

Se realiza mediante planes municipales que son aprobados por niveles provinciales, sectoriales, nacionales, según corresponda en los niveles de subordinación institucional. La construcción por esfuerzo propio se realiza mediante subsidios, créditos e ingresos familiares.

Las principales restricciones a la autonomía municipal que se reconocieron fueron en lo referente a la configuración de los presupuestos y planes económicos (por ejemplo, en el rubro de inversiones); así como en la elaboración de los planes

productivos de las entidades enclavadas en el municipio, pero que son de subordinación provincial o nacional.

1.2. Fuentes de Financiamiento

- **Plan de la Economía:** Aprobado en el CAM y en el Consejo de la Administración Provincial (CAP) del Poder Popular. Es realizado mediante una jerarquización de problemáticas y prioridades resultantes del diagnóstico municipal. Se realiza un plan por instituciones (sectores). El plan para entidades presupuestadas se aprueba en la (AMPP); mientras para las empresas depende del plan provincial y nacional según la subordinación sectorial. El plan de inversiones se aprueba en niveles provinciales y nacionales por medio de sus ministerios, existen recursos en el municipio de balance nacional.
- **Subsidios:** Beneficia a ciudadanos vulnerables identificados por Dirección Municipal de Trabajo y Seguridad Social (DMTSS) y la DMV, según el estudio de las familias y del estado de la vivienda; se priorizan los casos sociales, combatientes de la revolución y viviendas en mal estado constructivo. Son los ingresos municipales a partir de la venta y producción local de materiales, se emplea el por ciento de la venta. El plan anual lo propone y planifica la Asamblea Provincial Poder Popular, a priori, para lograr un balance entre municipios; constituye un cuello de botella pues no responde a las necesidades y demandas municipales.

El otorgamiento de estos subsidios los realiza una Comisión municipal del gobierno, integrada por el Consejo de la Administración Municipal, la Dirección Municipal de Trabajo y Seguridad Social, la Dirección Municipal de Vivienda, la Asociación de Combatientes de la Revolución Cubana y el Ministerio de Salud Pública por medio de sus trabajadores sociales, teniendo en cuenta los requisitos establecidos, el CAM es el encargado de aprobar las solicitudes a partir de propuestas de los demás miembros de la comisión. Uno de los cuellos de botella para lograr el acceso al subsidio es la situación con la propiedad de la vivienda, sobre todo en zonas rurales; solo se ha podido solucionar parcialmente a partir del proceso convalidable para legalizar las viviendas construidas ilegalmente

- **Créditos bancarios:** Estos créditos responden a solicitudes personales de los ciudadanos con el fin de financiar la construcción o reparación de sus viviendas por esfuerzo propio. La responsabilidad principal recae en el Banco, no tiene una subordinación municipal, se establecen relaciones de trabajo mediante la Comisión municipal que atiende Finanzas, quien orienta a la población para uso del crédito.
- **PDI:** Este 1% es la contribución territorial de la producción y venta que se genera en el municipio por una serie de empresas e instituciones tanto

estatales como no estatales; como es el caso de cooperativas no agropecuarias. Se planifica a partir de los planes de ingreso de las diferentes entidades que aporten al gobierno. La distribución de este presupuesto se realiza mediante aprobación del CAM y su gestión es responsabilidad total del municipio. Puede ser usado en la inversión de nuevas fuentes de ingreso para el municipio o se puede invertir en programas sociales como la restauración de instituciones presupuestadas como escuelas, asilos o instituciones pertenecientes a MINSAP. Solo el 10% se subordina a decisiones del Consejo de la Administración Provincial. Placetas posee una Comisión Territorial Económica presidida por la Vicepresidenta de la Economía, en esta comisión se evalúa cuál es el financiamiento de ese 1 %, se evalúa cuál será su uso y luego se aprueba por el Consejo de la Administración Municipal por sus 21 miembros. Para el control de este tributo la ONAT y la Dirección Municipal de Finanzas y Precios concilian cada aporte realizado al gobierno y al finalizar el año las empresas tienen que haber cumplido con lo planificado. Esto presenta una debilidad, pues este control además como auditor se debería utilizar para asesorar al Vicepresidente en las decisiones que debe tomar

- **Iniciativas Municipales para el Desarrollo Local (IMDL):**
- **Proyectos internacionales:** Las normas y regulaciones serán propias dependiendo de los proyectos y sus características, que serán adaptables al municipio. Además, este financiamiento realizado por los proyectos internacionales es manejado tanto en la Comisión Territorial Económica como en la reunión realizada del Grupo de Desarrollo Local donde están presente todos los Vicepresidente involucrados en dichos proyectos y programas internacionales y un gran grupo de entidades involucradas como el CUM.
- **Recursos financieros de ciudadanos:** También existen las familias o los ciudadanos que deciden realizar la construcción de su vivienda por completo esfuerzo propio, sin la necesidad de apoyarse en subsidios o en créditos bancarios, el financiamiento que tendrán será principalmente sus ingresos personales.

2. Producción local de materiales

2.1. Generalidades y especificidades municipales

En los municipios que participaron en el taller existe una Comisión Municipal de la Producción Local y Venta de Materiales que rectorea la producción local y evalúa la misma. Esta determina las necesidades del municipio y los destinos de dicha producción. Está integrada por el Vicepresidente de la Construcción e Inversiones del CAM como director, la Empresa de Mantenimiento Constructivo, el Arquitecto de la Comunidad, la Dirección Municipal de Economía y Planificación, la DMV y el Ministerio de Comercio Interior. Según su planificación esta comisión ejecuta

reuniones ordinarias mensuales y extraordinarias en caso de necesidades municipales relacionadas a la producción planificada.

Placetas: Las relaciones en la producción local de materiales de construcción entre estatales y no estatales en el caso de los artesanos particulares y cooperativas no agropecuarias, consiste en la asistencia a estos por parte de la empresa MetalCONF, perteneciente al grupo Viclar, y la propia Empresa de Mantenimiento Constructivo. En estas relaciones existen contradicciones entre algunas empresas municipales, que lo más necesitado socialmente no es lo más redituable para los ingresos de la organización.

Aguada de Pasajeros: Existen debilidades respecto a la producción de materiales de la construcción, pues esta se concentra en la cabecera municipal y cuando son asignados los subsidios a casos vulnerables en localidades lejanas a la capital municipal, les resulta costoso la trasportación de dichos materiales; y a pesar que los subsidios brindan dinero para la trasportación, en este municipio el servicio de dicha trasportación es deficiente.

2.2. Fuentes de Producción

Estatal: Existe un grupo municipal (autarquía) que dirige un Vicepresidente del CAM que atiende la esfera de la Construcción, compuesto por actores relacionados con la producción local. Los planes de producción son aprobados por entidades provinciales y nacionales, según la subordinación sectorial; teniendo en cuenta los recursos naturales del territorio. Cada entidad provincial rinde cuentas ante el gobierno municipal y participan en la reunión mensual de balance de la economía. El gobierno municipal se encarga de la ejecución seguimiento y control, así como el cumplimiento de los planes de producción aprobados y de las ventas; a partir del Programa Nacional (ABC).

No estatal: El grupo municipal (autarquía), tiene un sistema para la atención a los productores no estatales que permite establecer relaciones de negociación entre ambos, amparados en convenios con carácter legal. A partir de estas relaciones, se ha logrado mayor acceso a productos para la población beneficiada con subsidios.

3. Gestión de los Servicios Técnicos e Institucionales

Oficina de Trámites: Los principales servicios técnicos e institucionales que le brindan al ciudadano se encuentran agrupados en la Oficina de Trámites para la población, donde radican funcionarios de la DMV (por medio de un jurídico que atiende casos legales), DMPF, Notaría, Bufetes Colectivos y el Arquitecto de la Comunidad. Se realizan trámites por gestión de la población para procesos constructivos y de legalización de la vivienda, así como trámites por gestión

institucional y de gobierno para la población que habita en zonas rurales intrincadas como alternativa para garantizar su acceso a la información. En el gobierno existe una oficina de atención a la población donde se asesora y brinda respuesta a la población que lo solicita. El arquitecto de la comunidad es una dependencia provincial que rinde cuentas al CAM con el cual se ha logrado agilizar y reducir los trámites para procesos constructivos. La mayor dificultad en este sentido, se encuentra en la interrelación entre los diferentes actores que intervienen en estos servicios, sobre todo en los servicios que ofrecen la notaría y los bufetes colectivos.

Servicios constructivos: Se realizan actividades de asesoría a los beneficiarios de subsidios para informar y orientar sobre el proceso, además del proceso de control de los trámites que se realiza por cada entidad implicada. Existe una brigada estatal Unidad Básica Constructora (UBC) para la ejecución de los planes estatales de reparación, mantenimiento e inversiones constructivas. La construcción por esfuerzo propio es rectorada por técnicos de la DMV.

Asesoría y capacitación: Se realizan cursos y entrenamientos en emprendimientos según demandas de empresas, cooperativas y cuentapropistas; actualmente se están implementando cursos en los Centros Locales de Orientación y Capacitación (CLOC).

4. Gestión del Territorio y el Suelo.

La gestión municipal del suelo se realiza mediante el Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo (PGOTU), el cual parte del diagnóstico de demandas de la población y el territorio, así como las potencialidades para elaborar y aprobar un plan estratégico a corto, mediano y largo plazo. Es elaborado por el departamento de planeamiento de la DMPF, teniendo en cuenta la metodología del Instituto de Planificación Física (IPF) y las prioridades provinciales y nacionales de la política urbana, como base para elaborar el plan de la economía municipal. A partir del PGOTU se planifican las áreas previstas para crecimiento urbano, los usos del suelo, los planes de urbanización y viviendas municipales. Es aprobado por la AMPP y evaluado por el CAM y finalmente revisado y aprobado por la Dirección Provincial de Planificación Física (DPPF). Se considera un documento legal que rige por decreto ley las regulaciones sobre el uso del suelo. Está interrelacionado con otras dimensiones de la gestión dado el trabajo conjunto que requiere para su elaboración, aprobación y ejecución entre los diferentes actores estatales del territorio y el gobierno. Establece las áreas previstas para el crecimiento estatal y para viviendas por esfuerzo propio a partir del otorgamiento de solares a la población para construir viviendas a través del uso de subsidios, créditos o ingresos familiares; lo cual debe estar relacionado con el plan de producción de materiales que satisfaga la demanda. El control del PGOTU se realiza mediante la rendición

de cuentas y evaluación cada 2 años en el CAM y AMPP, quien puede convocar a entidades municipales con subordinación provincial para controlar el cumplimiento del plan. Actualmente, la mayor dificultad está relacionada con el desfase que existe entre la producción de viviendas y la urbanización, debido a la falta de financiamiento municipal y la centralización del presupuesto destinado para urbanizar; lo que se relaciona con la falta de cumplimiento del PGOTU.

5. Servicios Básicos.

Los diferentes servicios básicos se encuentran representados en el CAM, teniendo en cuenta las subordinaciones provinciales y sectoriales; no obstante, todos los servicios tienen subordinación ante el gobierno municipal, quien posee autoridad para controlar y exigir determinadas acciones relacionadas con la calidad de estos. Las entidades que prestan servicios presupuestados Ministerio de Salud Pública (MINSAP) y Ministerio de Educación (MINDE) se encuentran representados en el CAM en la figura de sus directores como vicepresidentes no profesionales. El vicepresidente 1ero del CAM tiene la función de participar en procesos de planificación, organización y gestión de cada una de las entidades; además de la existencia de un vicepresidente del CAM que atiende a cada uno de los programas. Uno de los mayores problemas en los municipios está relacionado con los servicios de transporte, por lo que el gobierno municipal atiende el programa de reordenamiento del transporte y el director de la entidad rinde cuentas regularmente ante el CAM. En la estructura del gobierno municipal existen comisiones para el seguimiento y control de las entidades del territorio según su objeto social.

6. Resultados del taller

Se ratificó el rol principal del gobierno municipal como eje central de la gestión del hábitat, centrado en el CAM y conducido por los vicepresidentes de ese órgano, que reciben el mandato del presidente de la AMPP. Estos vicepresidentes ejercen la dirección de los procesos y coordinan horizontalmente a los directivos municipales de los organismos e instituciones implicadas a ese nivel, a manera de comisiones ejecutivas integradas por ellos.

Respecto a la EMDL se determinaron deficiencias, pues no existen referencias a cómo sus objetivos estratégicos se convierten en líneas y acciones de trabajo, ni existió referencia a cómo esto se gestiona a ese nivel. Los vicepresidentes se refirieron a que los planteamientos de los electores en las asambleas de delegados y por otras vías sirven de base para las acciones que se emprenden, ya que existe

un riguroso control desde niveles superiores sobre los indicadores de atención, respuesta y solución por los gobiernos municipales.

Concepto de gestión municipal del hábitat:

En la gestión de la producción local del hábitat, cuando se habla de gestión municipal, se refiere a la organización, planificación, ejecución y control; y cómo ocurre ese proceso; cómo se definen las metas, que fuentes se utilizan para definir las, cómo se organizan para cumplir estas metas, cuáles son los actores fundamentales para cumplirlas, que funciones tienen esos actores, qué relaciones existen entre ellos y cómo se coordinan entre ellos para trabajar en función de esas metas. Cuáles son las principales acciones que se realizan y ejecutan y cómo se controlan para una retroalimentación en las relaciones internas entre los actores del municipio y la coordinación ramal con las entidades externas al municipio.

De forma simplificada se determinó que la gestión se ve asociada al proceso de resolución de problemas, donde intervienen el diagnóstico, planificación, organización, dirección, ejecución y control de las actividades relacionadas con el hábitat. Requiere la participación de diversos actores con una perspectiva multifactorial y una visión estratégica.

Debilidad: No cuenta con las aristas de la proyección y prospección como componentes del proceso gestor.

Anexo 2

24 de marzo de 2017

Proyecto Hábitat II

2DO Taller sobre la gestión del hábitat municipal

Función de los actores que tributan a la gestión municipal del hábitat.

Objetivos a tratar:

- Definición de los roles y funciones de los actores identificados en la matriz de la gestión municipal del hábitat.

Instituciones con representación en el taller:

- Consejo de Administración Municipal (CAM)
- Dirección Municipal de la Vivienda
- Dirección Municipal de Planificación Física
- Servicios Comunes
- Consejos Populares
- Colegio Universitario Municipal (CUM)

Técnicas a emplear: Grupo focal (Matriz de actores y Mapa de actores).

Relatoría:

Como resultados del 1er taller se presenta el concepto determinado por las instituciones que intervienen en la gestión municipal del hábitat.

Concepto de gestión municipal del hábitat:

La gestión se ve asociada al proceso de resolución de problemas, donde intervienen el diagnóstico, planificación, organización, dirección, ejecución y control de las actividades relacionadas con el hábitat. Requiere la participación de diversos actores con una perspectiva multifactorial y una visión estratégica.

Se muestra el esquema integral de gestión del hábitat a escala municipal y se identifican como resultados del taller anterior los campos que presentan mayores problemas y los de vital importancia para dicha gestión.

Se estableció la gestión del financiamiento y la gestión del territorio y del suelo como los de mayor importancia; siendo el financiamiento en donde existía la mayor complejidad de problemas. Por tal motivo se comenzó con la identificación de actores e involucrados en la gestión financiera y del territorio y suelo para determinar las funciones que realizaban dentro de dicho campo y en los grupos municipales de gestión del hábitat.

Gestión Financiera

Se estableció como principales encargados para la gestión financiera a la **Dirección Municipal de Finanzas (DMF)**, la **Dirección Municipal de Economía (DME)** y el **Consejo de la Administración Municipal (CAM)** como el actor rector de los demás figurantes en este sector de la gestión; determinando la DMF el presupuesto del municipio y la DME el plan de la economía. Estas instituciones son las encargadas de la planificación, organización, dirección y control de dichos planes dentro de la gestión municipal y como órgano consultor y asesor por parte del Grupo Municipal de Gestión del Hábitat (GMGH), mientras que el CAM era el principal director.

Se señalaron otros actores como BANDEC, Dirección Municipal de la Vivienda, Dirección Municipal de Planificación Física, ONAT, UPS Comunales, Dependencia Interna del Gobierno, el Colegio Universitario Municipal (CUM). Las funciones que realizan estos principalmente se basan en diagnóstico, ejecución y control de los procesos financieros para la gestión municipal del hábitat, mientras que al igual que la DMF y la DME cumplen un papel de consultor y asesor en el GMGH.

Gestión del Territorio y el Suelo

El principal actor en este campo se determinó que era la **Dirección Municipal de Planificación Física (DMPF)** pues es el más dominante y el de mayor función, pues comienza desde el proceso de diagnóstico y continúa en la planificación, organización, dirección y control de todo el proceso relacionado a la gestión en este campo. Dentro del GMGH, los participantes al taller no identificaron participación alguna.

Se señalaron otros actores como el Ministerio de la Agricultura, ARCuba y Geo-Cuba con funciones de diagnóstico, control y ejecución dentro de la gestión municipal; y sin identificación alguna en el GMGH.

Gestión de Servicios Básicos

Dentro de la gestión de Servicios Básicos se encontraban una variedad de actores como la Dirección Municipal de Salud, la Dirección Municipal de Educación, entre otras que gracias a nuestro sistema revolucionario cubano se encuentran incluidos

en cada lugar del país y dentro desde su punto de vista sectorial ellos realizaban todas las funciones de diagnóstico, planificación, organización, dirección, ejecución y control; y dentro de la gestión municipal del hábitat se encontraban representados, algo que no ocurre igualmente dentro del GMGH.

En este campo se identificó a la **UP Servicios Comunes** como la de mayor importancia realizando el diagnóstico, planificación, organización, dirección, ejecución y control de la gestión municipal del hábitat y realizando tareas de consultor y asesor para el GMGH. Mientras que el **CAM** integraba todos los demás actores en la gestión de los servicios urbanos; como son el Arquitecto de la Comunidad, Servicios Técnicos y Personales, DME, DMPF, ETECSA y Correos de Cuba, DMV, UEB de Acueductos y Alcantarillados, OBE, UEB de Transporte y Comercio y Gastronomía; cumpliendo funciones principalmente de dirección y ejecución, mientras que funciones de consultor y asesor para el GMGH.

Se aclaró que existen otros actores en los municipios como las CCS que participan en la ejecución de la gestión sectorial de hábitat donde estas se encuentran.

Gestión de la Producción Local

En este campo la gestión de los diferentes actores es principalmente de planificación y ejecución a partir de una planificación general realizada por el **CAM**, el cual diagnostica, organiza, dirige, controla la producción de las diferentes instituciones. Los principales integrantes son Materiales de la Construcción, Productora de Materiales de la Construcción (PROMAC), Empresa de Producciones Varias, cuentapropistas indirectos, Ministerio de la Agricultura, cooperativas no agropecuarias, MINCIN, y BANDEC.

Gestión de los Servicios Técnicos e Institucionales

En este campo los vitales actores que se destacaron por los participantes fueron la Dirección Municipal de la Vivienda (DMV) y la Dirección Municipal de Planificación Física (DMPF) realizando funciones de diagnóstico y organización, mientras que no

realizan ninguna función para el GMGH; además del CAM que planifica, organiza, dirige y control dentro de la gestión municipal del hábitat.

Existen demás actores involucrados en este campo como el Centro de Gestión para el Desarrollo Local del gobierno, el cual dirige, organiza y controla; y otros como el Arquitecto de la Comunidad, la Dirección Municipal de Justicia, Mantenimiento y Construcción, el CUM, el Ministerio de la Agricultura, el Registro al Consumidor, la Dirección Municipal de Trabajo y Seguridad Social (DMTSS) y el Instituto Nacional de Asistencia a la Seguridad Social INASS encargados de ejecutar tareas en este campo. Varios de estos actores realizan funciones también de consultor y asesor para el GMGH.

Resultados y conclusiones

El CAM resultó el organismo más poderosamente reconocido, así como la DMPF, en el caso del primero dado a que las decisiones estatales tomadas para aumentar sus funciones y facultades, le han dado una gran influencia local.

Las consideraciones para Economía y Planificación, así como para Finanzas y Precios, son válidas en el caso de declararle la condición también de dominantes, pero sobre todo desde la visión del funcionamiento administrativo del proceso de gestión de las entidades participantes; pues ambas dependencias no tienen un papel tan evidente de cara al ciudadano. No obstante, como lo económico es clave, la condición para ambos no es desacertada.

La evaluación establecida para el CUM y para el GMGH fue de vulnerable. En el caso del primero, porque sus funciones y rol en el proceso de gestión es ése y en el caso del GMGH, se halló muy interesante para el Proyecto que alcance ese reconocimiento por los propios actores municipales.

Existieron casos contradictorios como la condición de marginados y el poco reconocimiento dado al Arquitecto de la Comunidad y la AMPP. En el primero caso se determinó principalmente por la composición del taller en donde se encontraban actores meramente institucionales, ya que la función esencial del Arquitecto de la

Comunidad es hacia el ciudadano directamente y no hacia las instituciones. Mientras que se halló inexplicable el consenso del taller hacia la AMPP, poniendo en duda su legitimidad, dado que en realidad es una institución altamente legítima, ya que es resultado de la elección popular y su integración a nivel de municipio es en un 50% integrada por todos los delegados de Poder Popular, ya que son la primera representación de la participación ciudadana. Esto es una señal que las cosas se están quedando a nivel del CAM y no llegan a la AMPP y, por tanto, se pierde el papel de los miembros de la asamblea, donde están los delegados y, por tanto, la opinión del pueblo.

El coordinador principal del proyecto Andrés Olivera estableció estrategias, según los analizados en este taller:

- Darle un carácter dominante a la AMPP en el proceso de gestión del hábitat, sometiendo a su análisis y aprobación políticas locales para el hábitat y la marcha real de las estrategias de acción. También puede contribuirse a ello, si en el trabajo del GMGH se hace participar a representantes de la AMPP (miembros de comisiones, presidentes de Consejos Populares, delegados).
- Sacar de la marginalidad local al Arquitecto de la Comunidad. Valorar si este actor está participando en realidad en el GMGH y si su trabajo se lleva a análisis sistemáticos del CAM. Puede ser que esto sea un efecto de su pase de Unidad Presupuestada atendida por el Gobierno a Unidad Empresarial, más independiente.
- Dedicarse a fondo y de manera cercana al trabajo del GMGH. En el proyecto se debe dedicar una línea de trabajo a realizar una asesoría sistemática y continuada a los GMGH de los municipios. Participar en sus funciones, conocer sus planes y sus productos de salida y cómo influyen en el proceso de gestión del hábitat en los municipios.

2 de junio de 2017

Proyecto Hábitat 2

3er Taller sobre la gestión del hábitat municipal

1ra Sesión

Problemáticas en la gestión y potencialidades de innovación local para su mejoramiento.

Objetivos a tratar:

- Problemas actuales de la gestión municipal.
- Cuellos de botella para lograr una gestión adecuada en el municipio.
- Problemas de la gestión municipal que influyen directamente en la vivienda por autoconstrucción.

Instituciones con representación en el taller:

- Consejo de Administración Municipal (CAM)
- Dirección Municipal de la Vivienda
- Dirección Municipal de Planificación Física
- Servicios Comunes
- Consejos Populares
- Colegio Universitario Municipal (CUM)

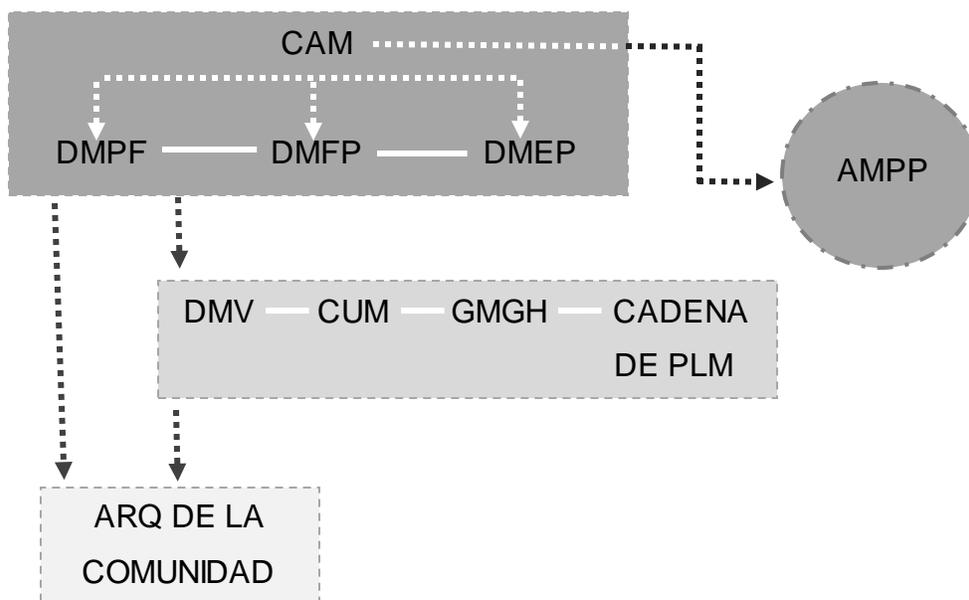
Técnicas a emplear: Grupo focal (Matriz DAFO por grupos y escenario de alternativas en plenaria).

Relatoría:

Como resultados del 2do taller se presenta el mapa de actores claves en la gestión del hábitat a escala municipal y la estructura de relaciones entre estos actores.

Se comenzó el debate de las características que destacó la estructura de relaciones de los actores claves como fueron:

- La existencia de debilidad en las relaciones mutuas entre los eslabones de la estructura de poder.
- Se percibió a la AMPP poco relacionada con la temática de la gestión del hábitat.
- Las cadenas de relación son abiertas/truncadas por las relaciones de verticalidad
- La posición dominante, abarcadora del ciclo completo y directora del proceso que posee el CAM como polarizador de 1er grado.
- La gestión del hábitat se encuentra centralizada en las instituciones
- No existe horizontalidad en la gestión
- Débil relación entre actores económicos
- La participación del ciudadano no es reconocida en la gestión del hábitat.
- Existencia de sectorialismo en la gestión.
- Se evidencia el GMGH como asesor de la Línea Estratégica del Hábitat.-



Concepción de gestión del hábitat:

- Importancia del análisis del diagnóstico como herramienta para tomar decisiones con visión participativa.
- Se cumplen las fases de la gestión pasando por la aprobación del CAM.

- Insuficiente participación de actores municipales en el proceso de gestión.
- Falta de una política pública asociada al proceso de proyección, concepción y ejecución para la solución de problemas dentro de la gestión del hábitat.
- Trabajar la legitimidad social de la AMPP producto a la baja percepción de actores de la gestión.
- La participación se realiza por medio de instituciones gubernamentales o estatales que poseen un débil entramado, por lo que se dificulta la participación de la población.
- La toma de decisiones la realiza el CAM; mientras que la AMPP funciona como consultor, lo que dificulta la percepción de estos actores en la toma de decisiones real.
- La dualidad de funciones del presidente de la AMPP como presidente del CAM también influye en la percepción sobre la AMPP.

Se evidenció una falta de concepción del papel del GMGH dentro de la gestión del hábitat municipal.

Se propuso reestablecer las funciones del mismo como un elemento de apoyo al proceso gestionario por parte de las instituciones municipales.

Se buscó con miradas innovadoras hacia la gestión y el papel del GMGH el cual se renombró como Grupo Integral de Gestión del Hábitat.

Función:

- Este nuevo GMGH se utilizará como una herramienta del gobierno con el fin de integrar actores pertenecientes al proceso de gestión. Funcionará como un dispositivo para la política pública que pueda integrar además la gestión de la vivienda; con estas medidas pasará a ser de un grupo de proyectos a un GMGH.
- Este grupo controlará las estrategias de desarrollo local del municipio, rendirá cuentas ante el CAM y este ante la AMPP. Creará una cantera de proyectos según los problemas prioritarios del municipio y a partir de estos realizará propuestas de los mismos que se aprobarán en el CAM.

Estructura:

- Se buscará la posibilidad de integrar a los presidentes de los Consejos Populares con el fin de lograr una integración CAM – AMPP y convertir la gestión en participativa. La AMPP nombrará actores permanentes dentro del grupo que se relacionen a los procesos de gestión del hábitat o que le brinden el enfoque popular
- Será dirigido por un vicepresidente del CAM designado por el presidente de la AMPP.