

La gestión municipal del déficit habitacional desde un enfoque prospectivo

The municipal management of the housing deficit from a prospective approach

Yalily González Díaz¹ (yalily@uo.edu.cu) (<https://orcid.org/0000-0002-8939-5111>)

Jorge Luis Mariño Vivar² (jorge@uo.edu.cu) (<https://orcid.org/0000-0003-4663-9689>)

Resumen

El mundo actual es cada vez más interconectado, complejo e incierto, en el cual, se identifica a la prospectiva como la herramienta idónea para promover desde la exploración de la incertidumbre a las oportunidades y la innovación. El objetivo del artículo es demostrar la utilidad y pertinencia del empleo del método de escenario en la búsqueda de la eficacia en la gestión del déficit habitacional con enfoque de gobernanza en el municipio santiaguero de Palma Soriano. La propuesta en cuestión fue concebida sobre la base de la integración de áreas conceptuales y teóricas vinculadas a la gobernanza. Se utilizaron métodos teóricos y empíricos que incluyeron el dialéctico-materialista, el histórico-lógico y el sistémico-estructural, acompañados de las técnicas de análisis de redes sociales (ARS) y de los escenarios de la prospectiva. Además, se utilizó el método de expertos y los softwares DECISIÓN, Micmac, Multipol, Smic-Prob-Expert, UciNet. Como resultados se obtuvieron en el entorno municipal: las variables claves para la gestión del déficit habitacional, se develó las particularidades del entramado de relaciones entre los actores del proceso, se identificaron los escenarios probables y posibles al 2026 y se diseñaron en esta dirección política públicas locales y sus acciones.

Palabras claves: políticas públicas locales, déficit habitacional, gestión pública, gobernanza, prospectiva.

Abstract

Today's world is increasingly interconnected, complex and uncertain, where foresight is identified as the ideal tool to promote opportunities and innovation from the exploration of uncertainty. The objective of the article is to demonstrate the usefulness and relevance of the use of the scenario method in the search for efficiency in the management of the housing deficit with a governance approach in the Santiago municipality of Palma Soriano. The proposal in question was conceived on the basis of the integration of conceptual and theoretical areas linked to governance. Theoretical and empirical methods were used, including dialectical-materialist, historical-logical and systemic-structural, accompanied by social network analysis techniques (SNA) and prospective scenarios. In addition, the expert method and the Statistical Package for Social Sciences (SPSS), Decision, Micmac, Multipol, Smic-Prob-Expert, and UciNet

¹ M. Sc. Centro Universitario municipal del Palma Soriano. Universidad de Oriente. Cuba.

² Dr. C. Universidad de Oriente, Cuba.

software were used. As results were obtained in the municipal environment: the key variables for the management of the housing deficit, the particularities of the network of relationships between the actors of the process were revealed, the probable and possible scenarios to 2026 were identified and they were designed in this public policy direction locals and their actions.

Key words: governance, housing deficit, local public policies, prospective, public management

El análisis prospectivo como herramienta efectiva para la gestión municipal

El siglo XXI está marcado por un elevado protagonismo de la incertidumbre, como resultado del desarrollo acelerado de los avances científicos y tecnológicos, la globalización a nivel mundial, el amplio acceso a la información y las comunicaciones, el imperativo de la innovación constante, los efectos del cambio climático, el reconocimiento de la importancia de rescatar los valores humanos y la responsabilidad social.

Estos vertiginosos cambios en todos los ámbitos de la vida de las naciones y los territorios condicionan la necesidad imperiosa de utilizar el enfoque prospectivo como técnica que permite visualizar las variables y actores claves que influirán en los futuros probables y, lo más importante, poder actuar sobre ellos desde el presente para minimizar los efectos adversos y potenciar los resultados deseados.

Semánticamente el termino prospectiva viene del latín *prospicere*, que significa ver adelante, ver a lo lejos, ver a todos lados, a lo largo a lo ancho, tener una visión amplia. A lo anterior, Mojica (2005) añade que la prospectiva es la disciplina que nos permite abordar el cambio de la manera más acertada, es tomar las decisiones más atinadas en el presente para construir el futuro. Por su parte, Garrigó, Torres y Borrás (2021) coinciden en afirmar que futuros posibles existen muchos y entre ellos se toma para construirlo el más conveniente (adecuado), pero no necesariamente es el futuro deseable, pues entre uno y otra media la gobernabilidad.

Entre los beneficios del empleo del método de la perspectiva se encuentra: la relevancia que otorga al papel de los actores sociales para darle un sentido a la acción colectiva en el corto, mediano y largo plazo; la decisión política es fundamental para el éxito de un estudio prospectivo, porque supone querer cambiar. Si no hay voluntad de cambio, no hay posibilidades efectivas de transformación social; se fundamenta en métodos participativos en los que se comparte el conocimiento de los actores para formular estrategias territoriales viables e innovadoras en función de construir la visión futura de un territorio y añade nuevos elementos y valores, fortalece a los actores locales, dotando a las estrategias territoriales de legitimidad y fundamentación científica.

Por sus bondades para el análisis de sistemas sociales, la prospectiva constituye una disciplina eficaz para analizar fenómenos multicausales porque busca develar la influencia relativa de los diferentes factores que afectan un determinado problema. De

lo que se infiere que la prospectiva es un ejercicio colectivo en el que se debe ser capaz de imaginar los futuros posibles, involucrando a las personas que tienen mayor influencia sobre la realidad que se pretende intervenir, dado que estos actores tienen los medios para hacer que uno de los futuros posibles se convierta en realidad.

Existen variadas metodologías y técnicas para utilizar en los estudios prospectivos, no obstante, el núcleo de la prospectiva estratégica es el método de los escenarios. Entre los beneficios más notorios del mismo se destacan los siguientes: a) Descubrir cuáles son los puntos de estudio prioritarios (variables clave), vinculando las variables que caracterizan el sistema estudiado; b) Determinar a partir de las variables clave los actores fundamentales, sus estrategias y los medios de que disponen para realizar sus proyectos; y c) Describir en forma de escenarios, la evolución del sistema estudiado, tomando en consideración las evoluciones más probables de las variables clave a partir del juego de hipótesis.

Este método de manera general por el arsenal teórico-metodológico que posee resulta apropiado para analizar fenómenos multicausales ya que busca develar la influencia relativa de los diferentes factores que afectan un determinado problema. El objetivo del artículo es demostrar la utilidad y pertinencia del empleo del método de escenario en la búsqueda de la eficacia en gestión municipal del déficit habitacional con enfoque de gobernanza en el municipio santiaguero de Palma Soriano.

¿Por qué el método de escenario en la gestión municipal del déficit habitacional?

En las sociedades contemporáneas las ciudades se consolidan como plataforma de equipamientos e infraestructuras que soportan las actividades económicas y productivas y al mismo tiempo los asentamientos humanos pueden ser a la vez expresión de pobreza, inequidad, inseguridad, informalidad y hábitat precario.

Ante este panorama, se hace necesaria la formulación de nuevos enfoques, nuevos modos de entender los procesos de urbanización que se están llevando a cabo en nuestras ciudades y, paralelamente, encontrar nuevas maneras de intervenir en el desarrollo de estos procesos.

El punto de partida recurrente a la hora de discutir sobre la situación actual de las políticas de construcción de viviendas de un país lo constituye el déficit habitacional, indicador por excelencia que sirve de base tanto para evaluar la dinámica del problema de vivienda, como para realizar el diagnóstico y diseño de las políticas que orientan su desempeño.

Desde el punto de vista de su conceptualización el déficit de habitacional o de vivienda ha sido definido de forma concreta por la organización ONU-HABITAT (2015) como el “saldo negativo entre el conjunto de viviendas adecuadas y las necesidades de habitación de su población”. El déficit habitacional o de vivienda constituye un indicador compuesto, que contempla para su determinación tanto el déficit cuantitativo como el cualitativo.

Déficit de vivienda = Déficit cuantitativo + Déficit cualitativo

(1.1)

El déficit cuantitativo ha sido definido por Sánchez y Saldaña (2018) como la cantidad de viviendas que la sociedad debe construir o adicionar al stock para que exista una relación uno a uno entre las viviendas adecuadas y los hogares que necesitan alojamiento, mientras que el déficit cualitativo es aquel que hace referencia a las viviendas que presentan deficiencias en la estructura del piso, espacio, disponibilidad de servicios públicos domiciliarios y, por tanto, se requiere de dotación de servicios públicos, mejoramiento o ampliación.

Se pudiera afirmar que el déficit cuantitativo se refiere a la presencia de viviendas con problemas de materialidad severos, que requieren ser reemplazadas por nuevas unidades, o en las que conviven múltiples hogares o núcleos familiares hacinados en condiciones económicas de aspirar a una solución habitacional autónomas. Por su parte, el déficit cualitativo identifica brechas de calidad que afectan a segmentos del parque habitacional existente, se refiere a la existencia de aspectos materiales deficitarios que requiere de intervenciones vinculadas con la reparación o el mejoramiento de determinados atributos.

Las experiencias internacionales en materia de tratamiento del déficit habitacional evidencian las últimas décadas evidencia que una problemática de esta magnitud no puede ser resuelta solamente por el Estado o por la acción mercado. En este sentido, entre los modelos de gestión pública tradicionales que se desarrollan en América Latina y el Caribe ha venido tomando fuerza una nueva estrategia que involucra a gobiernos y autoridades locales, actores económicos y sociales.

Esta tendencia se ha propuesto potenciar la capacidad de la población de resolver algunas de sus necesidades habitacionales mediante su participación activa en la búsqueda de soluciones y para ello diversifica las formas de cooperación, que pueden comprender entre otras: la pública-pública (gobierno central-gobierno local), la pública-privada, la pública-comunitaria y la pública-privada-comunitaria.

Las soluciones se han polarizado en dos fórmulas excluyentes: una, la puramente económica a través del mercado, con lo que la vivienda se convierte en una pura mercancía a la que no tienen acceso los sectores populares y la otra, referida a los programas de vivienda social financiados por el Estado y que tienen un carácter asistencial. Ninguna de las dos fórmulas ha logrado dar respuesta en la magnitud necesaria a la demanda de vivienda acumulada por varias generaciones y, por otro lado, se ha ignorado la participación activa de sus protagonistas.

En el caso de Cuba, el tema vivienda es priorizado junto a la soberanía alimentaria, constituyen dos de los problemas que más erosiona la buena gobernabilidad; el mismo está refrendado en los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2021-2026 (Lineamientos 174 al 178. PCC, 2021).

La gestión del déficit habitacional por su carácter multiactoral, multifactorial y complejo precisa ser abordado desde la escala municipal con un enfoque de gobernanza y una visión prospectiva que le permita desde el empleo efectivo de las corrientes endógenas y exógenas satisfacer las necesidades y demandas de la población.

¿Por qué con enfoque de gobernanza?

Las transformaciones que se ejecutan en el sistema de la administración pública en Cuba a escala municipal responden al proceso de actualización de modelo económico cubano y la implementación de los lineamientos que forman la Política Económica y Social del Partido y la Revolución. Numerosas han sido las políticas y transformaciones que han perseguido la flexibilización del sistema de relaciones de producción, dibujando un panorama que se caracteriza por una mayor independencia en el funcionamiento de dichos sistemas de dirección y el surgimiento de nuevos actores económicos.

En este sentido, los gobiernos municipales deben convertirse en el agente organizador, director y aglutinador de los esfuerzos de los agentes locales, en la cogestión y coparticipación de estrategias que dinamicen desde las potencialidades endógenas la búsqueda de soluciones a la problemática del déficit habitacional en plena correspondencia con los intereses propios del municipio y coherentes a los intereses provinciales y nacionales.

En síntesis, se puede afirmar que las transformaciones políticas y socioeconómicas que se desarrollan en Cuba deben ser transversalizadas, no solo por nuevas corrientes en gestión pública, sino por un enfoque de gobernanza donde la inclusión social con participación pública y la gestión de la ciencia y la innovación impliquen un aprendizaje continuo en el que nuevos valores y comportamientos se irán impregnando a través de la práctica continuada.

Concibiendo la gobernanza a nivel municipal como el proceso directivo de la sociedad, que fortalece el ciclo de gestión de los gobiernos territoriales, a partir de una construcción compartida y sistémica entre los actores locales, que desde la orientación integrada propician la coproducción, corresponsabilidad, coinnovación, cocreación y gestión de riesgos, concertando intereses, recursos y acciones, en función de tomar decisiones sobre pilares básicos, que aseguren la informatización y la comunicación (transparencia y rendición de cuentas), para impulsar propuestas y proyectos, que promuevan iniciativas locales y potencien el impacto de las políticas públicas y estrategias en favor del desarrollo local sostenible.

Métodos empleados

Se emplearon diferentes métodos del nivel teórico y empírico que parten de un enfoque dialéctico-materialista, lo que permitió determinar las principales características y relaciones entre los componentes del objeto de estudio, encauzando las pesquisas a la búsqueda de nuevas regularidades.

Entre los métodos del nivel teórico, la investigación aplicó el histórico-lógico, que posibilitó el análisis de los referentes que circundan la teoría y praxis de la gobernanza y de la gestión del déficit habitacional, así como las buenas prácticas y experiencias que conforman los referentes teórico metodológicos de la investigación; el método de análisis y síntesis permitió identificar, comprender y estructurar la secuencia de fases; el método sistémico-estructural contribuyó a abordar los componentes y vínculos de los actores que participan en la gestión municipal y en la identificación de los factores internos y externos del proceso de gestión. Y, como método del nivel empírico, se empleó el análisis documental con la intención de constatar la prioridad del tema déficit habitacional en el desarrollo local.

Se utilizaron además para el análisis de la red de actores participantes técnicas del análisis de redes sociales (ARS). El diseño de los escenarios requirió de la consulta de expertos, de talleres de construcción colectiva y del empleo de los softwares DECISIÓN, Micmac, Multipol, Smic-Prob-Expert, Ucinet v.6.717.

Diseño de la propuesta

Se propone una metodología para el análisis prospectivo de la gestión municipal del déficit habitacional con enfoque de gobernanza. La propuesta diseñada se basa en las fases siguientes: I. Construcción de la base; II. Definición de escenarios; III. Formulación de políticas públicas locales y acciones.

Fase I. Construir la base.

Consiste en construir una representación del estado actual del sistema para ello se precisa: identificar del problema (problema en estudio y su entorno), análisis de la red de actores, análisis del comportamiento las determinantes de gobernanza en el municipio en estudio e identificar las variables claves del proceso.

Este diagnóstico requirió de la conformación de un grupo de expertos con amplia experiencia en la actividad investigada, el nivel de competencia de los mismos fue evaluado con el empleo del software DECISIÓN. El trabajo con el grupo de expertos se desarrolló a través de talleres de construcción colectiva donde se emplearon las técnicas de trabajo en grupo y resolución de problemas.

Se propone el empleo del método de Análisis de Redes Sociales (ARS), el cual constituye un mecanismo adecuado para abordar cuestiones que incluyen diversidad de actores, sobre todo en discusiones acerca de colaboración o coordinación. Este método al decir de Pinto, Nogueira y Gómez (2019, p. 36) permite mapear los desafíos sobre la propia estructura social, y orientar las políticas de un modo más centrado y dirigido con el objetivo que la red se vuelva más resiliente. El análisis incluye la elaboración de la red (sociograma) y la determinación de las propiedades estructurales de la red por medio del empleo de los indicadores densidad de la red e índice de centralización.

El grupo de expertos basado en su experticia evaluaron el comportamiento en el municipio de los determinantes de gobernanza que han sido identificados en el contexto

cubano por un grupo de expertos nacionales (González y Mariño, 2022). Previo análisis de la congruencia entre estos determinantes y el concepto de gobernanza que se emplea, ya que entre estos dos elementos al decir de Martínez Hernández (2018) se establece una relación de directa proporcionalidad, puesto que las administraciones locales solo pueden desempeñarse dentro de los límites que estas dibujan.

La identificación de los factores externos (Oportunidades, Amenazas) y de los factores internos (Fortalezas y Debilidades) que caracterizan la gestión municipal del déficit habitacional con enfoque de gobernanza permite según Gil, Torres y Jam (2019, p.157) la determinación de las relaciones entre problemas no resueltos y recursos territoriales disponibles. Estos elementos se integraron en el análisis DAFO, el cual permitió caracterizar la situación, identificar las variables para la construcción de escenarios y diseño de políticas públicas locales y acciones asociadas.

De manera general, esta fase corrobora los planteado por Zhang, Qin, Shi y Kan (2018) cuando afirman que el diagnóstico constituye el núcleo fundamental para el razonamiento del sistema, sostén que debe conducir a la identificación y análisis de los escenarios futuros.

Fase II. Elaborar los escenarios

El análisis estructural ofreció la posibilidad de describir un sistema con ayuda de la Matriz de Impactos Cruzados y tuvo por objetivo identificar las variables claves (Método Micmac). Las variables seleccionadas se agruparon en correspondencia a los problemas que las originan y de acuerdo con ello se redactaron las hipótesis.

El juego de varias hipótesis (n), conformarán los diferentes escenarios (para un total de 2 elevado a la n). Con la ayuda de los métodos de expertos, se podrá reducir la incertidumbre estimando probabilidades subjetivas de que sucedan estas diferentes combinaciones o de los diferentes acontecimientos clave para el futuro (Método Smic-Prob-Expert: Sistemas y Matrices de Impactos Cruzados Probabilizados).

Garrigó, Torres y Borrás (2021) afirman que la prospectiva territorial constituye una herramienta eficaz para planear y anticipar cambios en sistemas de creciente nivel de complejidad. Se trata entonces de describir el camino que conduce de la situación actual a las imágenes finales, para lo cual se diseñan alternativas estratégicas y acciones que serán evaluadas (Método Multipol: multicriterios y políticas).

La construcción de escenarios implica un prudente análisis de las fuerzas interactuantes y la adopción de un estudio sistemático del potencial de futuros posibles. No se puede ignorar que el escenario de mayor probabilidad de ocurrencia, no siempre constituye el más conveniente para el territorio, en esta situación, se sugiere complementar el análisis con un enfoque cualitativo del análisis de las probabilidades de ocurrencia de las hipótesis en los escenarios que integran el núcleo tendencial. Es por ello, que la elección del escenario apuesta debe ser bien manejada por los expertos e integrar toda la información posible para alcanzar una adecuada selección.

En este sentido, Barrientos y Vitale (2018, p.164) coinciden en reconocer la necesidad de integrar de manera cuidadosa toda la información recopilada, la que sirve de soporte cognitivo para generar procesos de aprendizajes colectivos, relacionados a la producción de información y conocimiento sobre el pasado, presente y futuro; en correspondencia se requiere potenciar el protagonismo del grupo de expertos durante todo el proceso.

El escenario apuesta identificado sirve de guía para que los expertos identifiquen cuales son las políticas públicas nacionales, sectoriales y provinciales que inciden en la problemática del déficit habitacional en el municipio, así como identifiquen las áreas que requieren de formulación de políticas y acciones.

Se debe tener presente que, desde la perspectiva de la gestión pública en Cuba, se conciben a las políticas públicas como herramientas estratégicas gubernamentales con capacidad para reorientar el curso de la gestión pública tradicional. En esta visión, Pérez y Díaz (2020) consideran a las políticas públicas locales como aquel conjunto de decisiones/acciones de poder público-político para solucionar problemas y demandas sociales identificadas. Según Vázquez, Díaz y Pérez (2020) en el ámbito local pueden tener lugar tres tipos de políticas públicas locales: las contingentes, las adaptadas de las políticas nacionales y las que se derivan de la Estrategia de Desarrollo Municipal.

Resultados y discusión

El municipio Palma Soriano se encuentra ubicado en la región oriental de Cuba, hacia la parte norte de la provincia Santiago de Cuba. Su extensión superficial extensión superficial es de 928,24 km², ocupa el 14,9% de la superficie de la provincia y cuenta con 120 770 habitantes y un grado de urbanización del 61,9%. El 51,9% de sus terrenos es llano y el 48,1% corresponde a las zonas montañosas de la cordillera de la Sierra Maestra. El poder local en el municipio se integra por: la Asamblea Municipal del Poder Popular (AMPP) con 167 delegados y sus comisiones de trabajo; 20 consejos populares (CP) que comprenden 107 asentamientos poblacionales, agrupados en 187 circunscripciones (55 urbanas, 13 mixtas y 119 rurales); un órgano administrativo; y el Consejo de Administración Municipal (CAM) constituido por el Intendente y cuatro viceintendentes designados por la AMPP (ONEI Palma Soriano, 2021).

Definición del problema a estudiar

El análisis de las estadísticas de la situación del fondo habitacional en este municipio permitió arribar a las siguientes reflexiones:

- El fondo habitacional de 39 414 viviendas en el año³ 2017 aumentó a 42 053 viviendas en el año 2021, lo que representa un incremento del 7% (2 639 nuevas viviendas).

³ Año en que se inició la investigación.

- La cantidad de viviendas a conservar durante el período 2017 al 2021 disminuyen en un 2 %, evidenciando un ritmo muy lento. Este comportamiento unido al alto nivel de envejecimiento del fondo habitacional y a los insuficientes niveles de conservación y rehabilitación, incrementan la vulnerabilidad intrínseca⁴ y adquirida⁵ del fondo habitacional y consiguieron al riesgo de pérdida o deterioro total del inmueble.
- El déficit habitacional en igual período ascendió de 12 029 viviendas a 13 414 viviendas, lo que representa un incremento del 12% (1 385 viviendas). Destaca en este comportamiento el déficit cuantitativo el cual se incrementa en un 27 % mientras que el déficit cualitativo disminuye en un 11%.

De manera general, los expertos identificaron entre los problemas de mayor incidencia a: 1) insuficientes los niveles de producción local de materiales en la amplia nomenclatura que exige la construcción de viviendas y sus altos precios; 2) insuficiente e inestable la asignación de recursos del balance nacional fundamentalmente acero y cemento; y 3) no existencia de un mercado de materiales de construcción para la forma constructiva no estatal (con la excepción de los casos de subsidios).

A ello se unen el comportamiento desfavorable de otros factores subjetivos⁶ tales como: a) Exceso de burocracia y lentitud en los trámites establecidos; b) Insuficiente articulación y sistema de trabajo entre los actores públicos y privados; c) Desaprovechamiento de las potencialidades de capital existente en el municipio; d) Ausencia de un sistema de gestión capaz de garantizar información diaria de los resultados productivos y sus destinos; e) Existencia de irregularidades en la calidad de las producciones y las obras; y f) Fallas en los controles administrativos y apoyo del control popular.

Se reconoce además que no se ha sido lo suficientemente activo en la gestión de alternativas que, aunque no erradiquen la problemática pudieran proporcionar soluciones como son: a) No existen estudios ni proyectos encaminados a la búsqueda de alternativas que permitan potenciar la producción de alguna variedad de cemento a nivel local; b) Prevalencia de una cultura constructiva a partir del empleo del bloque de hormigón existiendo reservas de arcilla y tradiciones locales en la producción ladrillos; c) Necesidad del rescate de tradiciones; y d) Los bajos niveles que se registran en cuanto a las construcciones por esfuerzo propio son en alta medida resultado de la no

⁴ Vulnerabilidad intrínseca: es la vulnerabilidad derivada de la concepción y ejecución de los proyectos. En teoría debía ser cero en el tiempo inicial de la obra o proyecto (To).

⁵ Vulnerabilidad adquirida: como su nombre lo indica, su existencia y desarrollo están relacionados con el uso y explotación de una obra en el tiempo. Surgen por la falta de mantenimiento especializado y la desatención a los factores conducentes a las patologías de las construcciones y a las acciones antropogénicas. Su exacerbación, incrementa el riesgo y puede ser determinante en la intensidad de las emergencias y desastres.

⁶ Estos factores se reflejan a través de las estadísticas del departamento de atención a la población municipal.

existencia de un mercado de materiales de la construcción para la forma constructiva (con la excepción de los subsidios).

Análisis de la red de actores

Fueron identificados por los expertos un total a 30 actores participantes en la gestión municipal del déficit habitacional y se elaboró la matriz de adyacencia utilizando el software UNicet v 6.717. Esto permitió representar el entramado de relaciones de los actores a través de un sociograma (véase figura 1), que evidencia la existencia de una estructura multicéntrica.

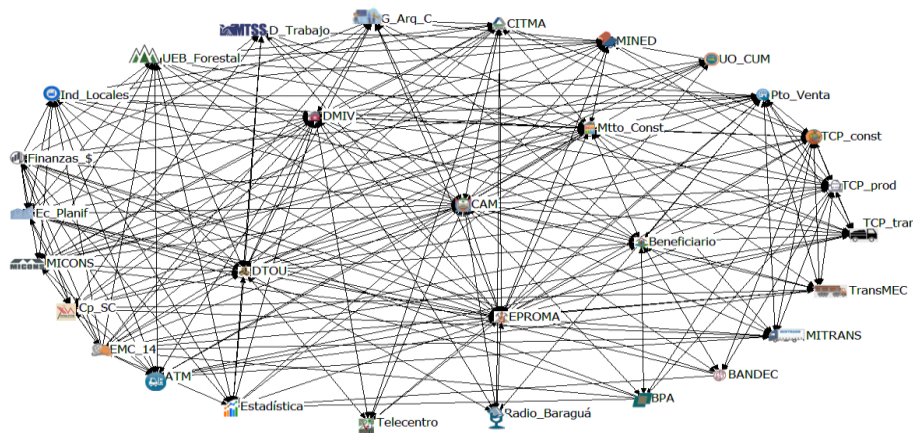


Figura 1 Sociograma de la red de actores en la gestión municipal del déficit habitacional. Fuente: software UciNet 6 v. 6.717. NetDraw v.2.173

El software UciNet v. 6.717 posibilitó continuar el análisis de las características estructurales de la red representada, a través de la determinación de los siguientes indicadores:

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

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

Por lo que, en la gestión municipal del déficit habitacional en Palma Soriano no funciona una red de actores lo suficientemente cohesionada para lograr una gestión eficaz. En esta dirección, un reto está en aumentar la articulación y formación de alianzas entre actores, que conlleve a una red más cohesionada con un mayor relacionamiento entre

los actores, y con ello atender de una manera más efectiva las necesidades y demandas de la población local en cuanto al déficit habitacional.

Índice de Centralización: este indicador permitió primeramente identificar como actor central al gobierno (CAM) con un grado de centralidad del 100%, resultado que se corresponde con sus facultades de autoridad rectora para ejercer la coordinación y movilización de todos los actores, en función central de promover, aprobar, implementar, controlar y evaluar las estrategias que den solución a los problemas de la agenda pública, en este caso los referidos al déficit de viviendas.

En segundo lugar, se evidenció que los ocho primeros actores en cuanto a centralidad de entrada y de salida coinciden, aunque en diferentes lugares, su poder en la red es fuerte en ambos sentidos. Se puede observar la ausencia de: los trabajadores por cuenta propia, la universidad y red de entidades de ciencia y tecnología.

Estos actores se relacionan intensamente para impulsar acciones en función de la gestión municipal del déficit habitacional, y aunque el CAM es el actor central, la estructura de la red se caracteriza, en cuanto a su centralidad, por un carácter policéntrico consolidado, que impacta de manera positiva al reflejar la activa participación de otros actores en el proceso de gestión del déficit habitacional.

No obstante, el quinto lugar que ocupan los beneficiarios (población) en cuanto a la centralización de entrada y salida, sus vínculos son insuficientes en comparación con la magnitud del problema a resolver y son resultado de las solicitudes y trámites que realizan para su gestión. Esta situación, caracterizada por trabas burocráticas, demoras e insatisfacciones ocasionadas crea en la población malestar, quejas y frustraciones. Tal modo de participación no incentiva la proactividad del beneficiario en la solución de la problemática desde el consejo popular como se analizó anteriormente.

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

Las doce determinantes restantes (75%) son evaluadas con una moderada influencia negativa (eficiencia, eficacia, efectividad, descentralización, transparencia en la gestión gubernamental, mejora continua, gestión del desarrollo local, toma de decisiones pluricéntricas, estructuras en red, capacidad de respuesta del gobierno, introducción de resultados de ciencia tecnología e innovación, y gestión de riesgos y oportunidades).

Las causas de este comportamiento se encuentran en: las carencias del sistema de información y comunicación institucional que facilite la participación popular y la toma de decisiones; la ausencia de proyectos de las entidades locales como alternativa para mejorar sus tecnologías, frente a su insuficiente capacidad para acceder a otras fuentes de financiación (créditos bancarios); la escasa introducción de procesos de innovación y

de creatividad en la búsqueda colegiada de soluciones (no se logra desarrollar a nivel de consejos populares acciones para generar materiales constructivos de vivienda); los insuficientes vínculos del CAM con los nuevos actores económicos; y la falta de una actitud proactiva de los beneficiarios en la gestión de soluciones.

Determinar las variables clave

Los análisis realizados en los pasos precedentes permitieron identificar los factores internos y externos que caracterizan la gestión del déficit habitacional en el municipio de Palma Soriano. Siendo identificadas ocho (8) oportunidades, diez (10) amenazas, seis (6) fortalezas y 10 debilidades.

Atendiendo a la cantidad de factores se precisó jerarquizar los factores externos a través de la matriz de impacto y probabilidad y los factores internos mediante la matriz de importancia y grado de facilidad de resolución/reacción.

Se identificaron y definieron, a partir del análisis DAFO, 26 variables claves y se describieron las relaciones que se establecen entre las mismas y su entorno. Información que permitió construir la matriz de análisis estructural, la que fue introducida en el software MICMAC. Como resultado del procesamiento del software se obtiene inicialmente el plano de influencias/dependencias directas potenciales, el gráfico de influencias directas potenciales (Ver figura 2)



Figura 2. Plano de influencias/dependencias directas potenciales según análisis MICMAC. Fuente: software MICMAC

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

Fase II. Elaborar los escenarios

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

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

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

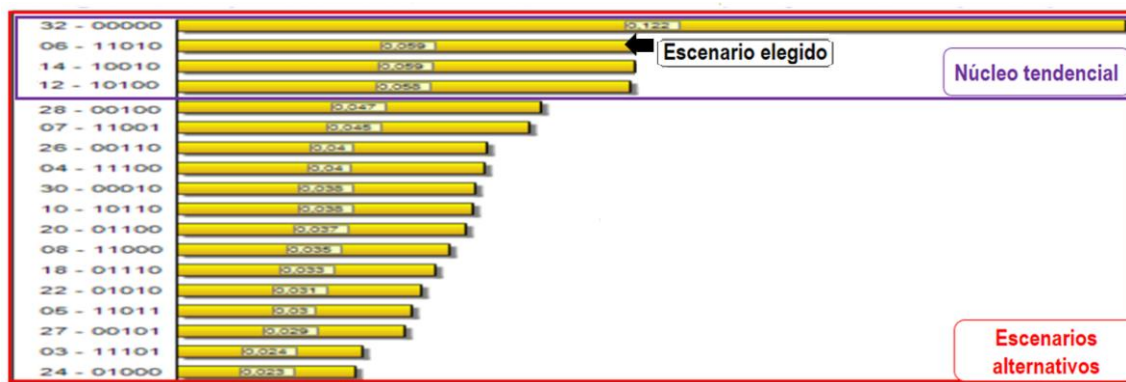


Figura 3. Histograma de probabilidad de los escenarios. Fuente: Software Smic-Prob-Expert

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

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

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

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

Este escenario constituye un escenario intermedio en el que, se avanza en la adquisición y utilización de nuevas tecnologías y materiales de la construcción lo que permite desarrollar la capacidad productiva en el municipio (estatal + no estatal) y como resultado se incrementa los financiamientos. La autonomía no se alcanza como proceso en el período analizado y el CAM logra promover la introducción de la ciencia y la

innovación y la capacidad de gestión de los cuadros incide en la efectividad del proceso de toma de decisiones. No se agudiza el bloqueo atendiendo a los niveles alcanzados y como resultado de la opinión pública internacional.

Elaboración de las políticas públicas locales y acciones para alcanzar o enfrentar los escenarios (Método Multipol)

Las aplicaciones metodológicas permitieron formular y proponer cinco propuestas de políticas públicas locales (PPL) y 23 acciones, para alcanzar el escenario apuesta. Estas propuestas identificadas deben materializarse desde el enfoque de la gobernanza para lo cual deberá promoverse entre los actores locales efectivos procesos de cogestión, corresponsabilidad, coinnovación y cocreación, sobre la base del aprovechamiento de recursos endógenos y exógenos, y la articulación entre intereses nacionales, sectoriales y territoriales.

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

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

Cantidad de acciones que lo integran (7)

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

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

Cantidad de acciones que lo integran (3)

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

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

Cantidad de acciones que lo integran (3)

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

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

Cantidad de acciones que lo integran (6)

*PPL*₅. Alineación de las necesidades locales con las políticas nacionales (damnificados de eventos climatológicos, política demográfica y fondo precario), incrementando la eficacia en los procesos asociados, que eliminen su carga burocrática y lentitud, con enfoques de ciencia e innovación en la gestión del déficit habitacional municipal.

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

Cantidad de acciones que lo integran (4)

Consideraciones finales

En estos tiempos donde impera la incertidumbre, los estudios prospectivos tienen mucho que aportar; esa investigación de futuros, los posibles, los probables, el deseable y la apuesta, como meta rectora para el diseño e implementación de alternativas estrategias y acciones permiten actuar proactivamente hacia la transformación de la sociedad cubana de manera general y en especial en la escala local.

La prospectiva territorial es un instrumento potente para concertar y promover el desarrollo de los territorios, por ello se precisa de dotar de la teoría y la práctica necesaria para conducir el proceso de gestión local con enfoque prospectivo estratégico y de gobernanza en correspondencia con la política económica y social del país y con el modelo de desarrollo económico y social que se implementa.

En Cuba, como ha reconocido Díaz-Canel (2021, p.19)

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

En este sentido, la prospectiva puede contribuir a abordar los retos con que se enfrentan las entidades territoriales en términos de gobernanza. Esta potente herramienta coadyuva a aclarar la ruta y el destino para atender de manera coherente los problemas en el presente, previendo el futuro, además de aportar elementos a la planeación y a la toma de decisiones, ya que identifica amenazas y oportunidades de determinadas situaciones futuras, ofrece alternativas de elección y acción.

La gestión municipal del déficit habitacional constituye una de los tantos ejemplos de las problemáticas más acuciantes de la sociedad cubana que puede ser beneficiada en la efectividad de su gestión a partir del enfoque de gobernanza y del ejercicio prospectivo.

Referencias

- Barrientos, J. y Vitale, J. (2018). *Encrucijadas y desafíos para la construcción social de futuros para el desarrollo y la sustentabilidad de los territorios. Prospectiva en América Latina: aprendizajes a partir de la práctica* (pp. 159-170). Santiago: CEPA. Recuperado de <https://www.cer.org.co/wp-content/uploads/2020/07/11-Visi%C3%B3n-Prospectiva-Barrancabermeja-2032.pdf>
- Comité Central del Partido Comunista de Cuba (2021). *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2021-2026*. Recuperado de <https://www.tsp.gob.cu/sites/default/files/documentos/Conceptualizaci%C3%B3n%20y%20Lineamientos%20actualizados%20%281%29.pdf>
- Díaz-Canel Bermúdez, M. M. (2021). *Sistema de gestión del gobierno basado en ciencia e innovación para el desarrollo sostenible en Cuba* (tesis doctoral inédita). Universidad de Las Villas. Cuba.
- Dirección Municipal de Estadística Palma Soriano (ONEI Palma Soriano, 2021). *Anuario Estadístico 2020* (Material en soporte digital). Palma Soriano.
- Garrigó, L. M., Torres, I. J. y Borrás, F. F. (2021). *La prospectiva estratégica en función del desarrollo territorial en Cuba*. La Habana: Ciencias Económicas. Recuperado de <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fescaribe/18009.pdf>
- Gil, J. L., Torres, C. C. y Jam, A. (2019). Programas agropecuarios priorizados en el plan de desarrollo integral del municipio La Palma. *COODES*, 7(2), 150-165. Recuperado de <http://coodes.upr.edu.cu/index.php/coodes/article/view/227>
- González, Y. y Mariño, J. L. (2022). La contribución de la gobernanza a la gestión municipal del déficit habitacional en Cuba. *COODES*, 10(2), 1-24. Recuperado de <https://coodes.upr.edu.cu/index.php/coodes/article/view/488/932>
- Martínez, A. (2018). *Modelo para la gobernanza de la matriz energética provincial con enfoque de sostenibilidad en Pinar del Río* (tesis doctoral inédita). Universidad de Pinar del Río. Recuperado de <http://rc.upr.edu.cu/handle/DICT/3397>
- Mojica, F. (2005). *La construcción del futuro. Concepto y modelo de prospectiva estratégica, territorial y tecnológica*. Convenio Andrés Bello. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- ONU-HABITAT (2015). *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015*. Septuagésimo período de sesiones. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf

- Pérez, L. y Díaz, O. J. (2020). Municipio y política pública local. Una mirada al contexto cubano desde la Constitución. *Universidad de La Habana*, (289), 257-272. Recuperado de http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S0253-92762020000100257&script=sci_arttext&lng=pt
- Pinto, H., Nogueira, C. y Gómez, J. A. D. (2019). Sistemas de innovación y resiliencia regional: un análisis de redes. *RES. Revista Española de Sociología*, 28(3), 35-52. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7371599.pdf>
- Sánchez, R. y Saldaña, J. (2018). Metodología aplicada para la medición del déficit habitacional en países de América Latina y el Caribe. *Cuaderno Uniapravi*, (257). Editorial Unión Interamericana para la Vivienda. Recuperado de <http://www.uniapravi.org/objetos/publicacion/MjI2/23012019082112.pdf>
- Vázquez, D. L., Díaz, O. y Pérez, M. (2020). Definición de enmarcamiento para las líneas estratégicas: políticas públicas locales. *Cataurito de herramientas para el desarrollo local 2*, Primera edición, pp. 35-50. La Habana: Centro de Desarrollo Local y Comunitario. Recuperado de <http://redciencia.cu/uploads/CEDEL/Cataurito%202.pdf>
- Zhang, Y., Qin, J., Shi, P. y Kang, Y. (2018). High-order intuitionistic fuzzy cognitive map based on evidential reasoning theory. *IEEE Transactions on Fuzzy Systems*, 27(1), 16-30. Recuperado de <https://ieeexplore.ieee.org/abstract/document/8408491/>