

El subsidio en Cuba. Una política pública para la construcción y reparación de viviendas

Housing Subsidy in Cuba – A Public Policy on Housing
Construction, Repairs, and Maintenance

Noris Tamayo Pineda^{1*}

Marvelis Velázquez Reyes²

¹Dirección del Centro de Estudios de la Administración Pública, Universidad de La Habana, La Habana, Cuba

²Subdirección de la Dirección Provincial de Vivienda de La Habana y colaboradora del CEAP

*Autor para la correspondencia: noris@ceap.uh.cu

RESUMEN

En el siguiente trabajo se expone el estado del arte de la figura del subsidio ubicada como una política pública y su *tractus* evolutivo visualizado desde una perspectiva multidisciplinar, a partir de lo normado para la construcción y reparación de viviendas en Cuba. Se analiza, a través de conceptos conformados y la evaluación práctica de la participación de sus actores, la efectividad en la aplicación del procedimiento actual de la política de subsidios a personas naturales para realizar acciones constructivas en sus viviendas. Además, se reflexiona sobre la aplicación de esta política en la provincia La Habana, a partir de lo cual se analiza críticamente y se hacen propuestas para perfeccionar el marco normativo vigente con el ánimo de hacer aún más viable esta política inclusiva sobre la que se comulga en que si bien no resuelve el problema habitacional que tiene la ciudad, sí contribuye a aliviar la situación de viviendas que tienen muchas familias con baja solvencia económica.

Palabras clave: políticas públicas, inclusión, viviendas, La Habana.

ABSTRACT

This paper deals with, from a multidisciplinary perspective, the concept of housing subsidy as a public policy, and its evolution, taking into account laws and regulations on housing construction, repairs, and maintenance in Cuba, and judging the participation of the actors therein. It critically examines to what extent the current policy on extending a housing subsidy to individuals for them to engage in constructing, or repairing, or maintaining their own homes is effective, particularly in the province of Havana. Some suggestions for improving these laws and regulations, so this inclusive policy can be more effective, are made. It comes to the conclusion that, even though this policy can not of itself solve the housing problem in the Cuban capital, it does help low-income families in this regard.

Keywords: Housing subsidy, Public politics, Inclusion

Fecha de enviado: 04/05/2018

Fecha de aprobado: 30/05/2018

INTRODUCCIÓN

El concepto de subsidio permite identificar a una asistencia pública basada en una ayuda o beneficio de tipo económico. Se trata de un sistema enfocado a estimular el consumo o la producción, así como de una ayuda que se otorga por un tiempo determinado. Puede estar dirigido a favorecer, por distintos motivos, a ciertas actividades productivas o regiones de un país, siendo establecidas por el Estado con el fin de alcanzar un propósito social determinado.

En el caso del subsidio para la construcción y reparación de viviendas, está dirigido a que personas de bajos ingresos que viven en malas condiciones o que carecen de residencias, para que mejoren o alivien su situación habitacional.

Las siguientes reflexiones se encaminan a hacer un análisis crítico de la figura en cuestión, reconociendo su pertinencia a la luz del empeño inclusivo que anima a la sociedad cubana actual. Sobre esta base se realizan propuestas en pos de su perfeccionamiento.

1. Ideas preliminares sobre el subsidio como una política pública.

En ninguna coyuntura podrá perderse de vista que en política pública es importante prestar atención a la definición del concepto, al papel del Estado en su formulación, implementación y evaluación, y valorar el rol de la sociedad civil en este proceso. Es que precisamente ellas forman parte del quehacer del andamiaje estatal, desde la puesta en práctica de planes hasta la omisión de los mismos ante las demandas sociales.

En el diseño e implementación de las políticas públicas pueden intervenir conjuntamente la sociedad civil, las entidades privadas y las instancias gubernamentales en sus distintos niveles. Estas pueden estar orientadas a toda la población, en este caso se habla de políticas universales, o dirigirse a solucionar algún problema de un grupo específico, en este caso se habla de políticas focalizadas.

Cuando se habla de política pública se está diferenciando el concepto de lo que sería la política vista como ámbito del gobierno de las sociedades humanas, o como la actividad de organización y lucha por el control del poder. En este caso, el concepto se refiere a «la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas» (Aguilar, 1998, p. 67).

La ejecución de la política pública tiene dos momentos:

un discurso, o sea, una forma de cómo transformar una demanda en un propósito de acción y de registro de la agenda de decisiones de un gobierno y una práctica, que es una forma para que los diferentes actores que se interrelacionan, formulen sus problemas, exijan soluciones, instrumentos y materialicen la política. (Ordoñez, 2016, s/p)

No se pueden confundir las políticas públicas de las políticas sociales, en tanto estas últimas están implícitas en las primeras. Así, las políticas sociales deberán ser concebidas como aquellas políticas públicas que se implementan por el Estado para garantizar la gobernabilidad del sistema político a través de la satisfacción de determinadas demandas sociales concretas de sectores poblacionales diversos o específicos. En el caso de un sistema de transición al socialismo deben constituir parte consustancial a la propia esencia del proyecto social (Tamayo, 2016).

En tanto objeto de estudio y de acción, las políticas públicas son un campo de abordaje interdisciplinario en el que deben dialogar la Ciencia Política, el Derecho, la Economía, la Sociología, la Comunicación, el Trabajo Social, la Ingeniería y la Psicología, entre otras, para analizar, diseñar, planear, evaluar e implementar las acciones

gubernamentales.

En un Estado de Derecho, las políticas públicas se refieren a materias o sectores diversos: educación, desarrollo social, salud, seguridad pública, infraestructura, comunicaciones, energía, agricultura, etcétera. Es imprescindible partir de las necesidades de los mismos grupos sociales a quienes van a ir dirigidas estas políticas públicas, para poder llevar a cabo la implementación de proyectos reales, viables y sustentables. Para ello se necesita del trabajo de economistas, psicólogos, sociólogos, antropólogos, historiadores, abogados, entre otros.

Sobre tal cimiento se configura el subsidio, que en su concepción más general permite identificar a una asistencia pública basada en una ayuda o beneficio de tipo económico. Se trata de un sistema enfocado a estimular el consumo o la producción o de una ayuda que se otorga por un tiempo determinado (Espina, 2010).

Sentadas estas premisas se confirma la idea que en los momentos que Cuba está viviendo, de perfeccionamiento del modelo económico y social, se hace necesario enfatizar aún más la implementación de políticas públicas que conlleven desde todos los ámbitos a la inclusión, como esencia del proyecto social que defendemos.

2. El subsidio para la construcción y reparación de viviendas en Cuba revolucionaria. Situación actual

El Estado cubano, desde el año 1959, ha adoptado varias políticas de subsidios. No puede perderse de vista que la política crediticia y, sobre todo, la política de otorgamiento de subsidio a personas naturales para la construcción, conservación, rehabilitación, terminación y ampliación de vivienda, enuncian nobles principios de la Revolución, expresados en el Programa del Moncada.

Esta política se encamina a dar solución a las necesidades de aquellas personas con situación vulnerable de vivienda que, por sus escasos recursos económicos, requieren de una ayuda estatal, y permite que se equiparen a otro grupo de personas que no presentan esta misma situación.

Con tal propósito se les ha otorgado a los gobiernos locales la facultad de asignar financiamiento a determinadas personas para que con sus propios esfuerzos puedan resolver su problema habitacional, combinándose así la responsabilidad estatal con la individual.

Debe tenerse en cuenta en *prima fase* que los proyectos para la construcción de

viviendas por esfuerzo propio se mantienen hoy subsidiados y lo máximo que se paga por él, cualquiera que sea la complejidad del mismo, es 325 pesos. Asimismo, hasta la entrada en vigor del «Acuerdo 7155», del 2011, la venta de los materiales de la construcción que se venía realizando por las empresas de Microbrigadas Sociales como venta por fondos mercantiles, toda era subsidiada sin tener en cuenta la capacidad económica del destinatario.

Con la entrada en vigor del «Decreto Ley 288/11», modificativo de algunos artículos de la «Ley General de la Vivienda», en noviembre del 2011, se suspendieron las limitaciones existentes en cuanto a los actos de transmisión de la propiedad por Compraventa y Donación, entre personas naturales, sin poner condición alguna. Esto resultó que beneficiados con la asignación de viviendas a precios subsidiados, una vez recibida la propiedad, la vendían en algunas ocasiones enmascarando el acto por el Donación y obtenían beneficios económicos considerables, resultando desprotegido el Estado en este sentido.

El 16 de enero del 2012, se puso en vigor el «Acuerdo 7155 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros»¹ y su reglamento, relacionados con la implementación de una política de subsidio a personas naturales de bajos ingresos que carecieran de viviendas o vivieran en condiciones habitacionales vulnerables y estuviesen dispuestas a resolver el problema habitacional que presentan por sus propios esfuerzos. Estas medidas forman parte de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución aprobada en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba y ratificadas en su VII Congreso, referente a eliminar gratuidades indebidas y los subsidios excesivos, bajo el principio de subsidiar a las personas necesitadas y no a los productos.

A pesar de que se han realizado esfuerzos por los gobiernos locales para lograr que esta política se aplique adecuadamente, existen varios factores que empañan su desarrollo, que van desde su formulación jurídica hasta, derivativamente, la materialización práctica.

A partir del reordenamiento económico en el que está inmerso nuestro país, se han implementado, entre otras, dos políticas que si bien no van a resolver el problema habitacional de nuestra población por sí solas, pueden contribuir a ayudar a las personas de más bajos ingresos, que carezcan de vivienda o que tengan una situación vulnerable, ocasionada generalmente por la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos y otros, así como por el mal estado técnico del fondo habitacional.

Siguiendo tal línea de pensamiento, fue aprobado por el Consejo de Ministros el «Acuerdo 7384», de 28 de mayo del 2013, y la «Resolución 29/14», del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que posibilita la entrega de recursos a núcleos con situaciones graves de salud, discapacitados o que carezcan de ingresos ante la imposibilidad de trabajar. El financiamiento requerido se solicitará por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social al de Economía.

No cabe dudas que a la sazón de su aplicación se han logrado beneficiar esencialmente personas expedientadas como asistenciadas sociales, lo que incluye, fundamentalmente, niños con cáncer, enfermos del SIDA y madres con hijos que presentan discapacidad severa.

En Cuba el valor de la vivienda no se determina según los gastos de producción, sino por su valor social. Este concepto creó el sistema dual de precios de la vivienda, donde el costo de construcción no es el mismo que el precio de transferencia al propietario final, que incluye un subsidio importante del Estado.

Este principio se mantiene para la vivienda en el sector estatal y a través del sistema de los subsidios a la población para la construcción mediante la venta de materiales. Los domicilios que se construyen por el Estado son financiados centralmente a través del Ministerio de Economía y Planificación y del Ministerio de Finanzas y Precios. Se entregan en propiedad mediante un precio legal que contiene una alta subvención, aproximadamente el 80 % del precio de la vivienda (Vázquez, 2016).

La forma actual del financiamiento de las viviendas nuevas se efectúa por subsidios directos, indirectos y cruzados, por ahorro de los propietarios y por crédito bancarios. En tanto, los subsidios indirectos son múltiples e incluyen la reducción del precio de los terrenos, hasta un monto simbólico para los constructores por esfuerzo propio. Los subsidios cruzados se generan por la venta de materiales de construcción.

3. Sobre modificaciones introducidas en el año 2017

A partir de la entrada en vigor, el 11 de mayo del 2017, del «Decreto Ley 342/17», se estableció que si la persona subsidiada para la construcción de una vivienda de 25 metros cuadrados con un subsidio decide venderla o donarla en los primeros 15 años, debe devolver al Estado el valor total del subsidio.

Ahora bien, el ya citado «Acuerdo 7155», del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, con sus respectivas modificaciones,² ha regulado en sus diferentes coyunturas

el otorgamiento de subsidios a las personas naturales que lo requieran con falta de solvencia económica, protegidas o no por la asistencia social, para la ejecución, reparación, conservación de viviendas por esfuerzo propio, con el propósito de pagar la adquisición de los materiales de construcción, la mano de obra para la ejecución, reparación, conservación de viviendas en ejecución por esfuerzo propio, la transportación de los materiales de construcción adquiridos desde los puntos de venta hasta las casas de las personas subsidiadas, la documentación técnica que exijan las acciones constructivas y el derecho perpetuo de superficie del terreno.

En correspondencia con lo antes expuesto, cada uno de los organismos que intervienen en este proceso emitieron las regulaciones correspondientes para complementar dicho acuerdo. En tal sentido el extinto Instituto Nacional de la Vivienda formuló la «Resolución n.º 391», de 28 de diciembre de 2011, que quedó modificada en la «Resolución n.º 77/13», de 23 de abril de 2013, que fue recientemente modificada, a su vez, por la «Resolución n.º 61/17», del Ministro de la Construcción. Esta estableció el «procedimiento para la actuación de las Direcciones Municipales de la Vivienda en el otorgamiento de subsidios a las personas naturales, con destino a acciones constructivas en su vivienda», cuyo objeto es regular la actuación de las referidas direcciones para el procesamiento de las solicitudes presentadas y el control en lo que les compete de la ejecución de los subsidios a personas naturales, otorgadas para realizar acciones constructivas en su vivienda, y queda establecido que son las Direcciones municipales de la Vivienda quienes procesan las solicitudes de subsidio que se presentan.

Se establece por primera vez en el país, en el ámbito inmobiliario, una política encaminada a subsidiar a personas y no a los materiales de la construcción, como se venía realizando hasta el momento. Esta política da la posibilidad de que todas las personas que se consideren con derecho a ser subsidiadas presenten su solicitud ante el técnico de inversiones de la vivienda que radica en las oficinas de trámites de las Direcciones Municipales de la Vivienda. Una vez que se libre la convocatoria establecida, es publicada por el Consejo de la Administración Municipal, a quien le corresponde realizar una evaluación técnica después de visitada la vivienda y se defina el monto por el cual debe ser subsidiada esa persona y las acciones constructivas a realizar. Se utiliza para ello la cartilla técnica elaborada y aprobada por el extinto Instituto Nacional de la Vivienda.

Por otra parte, la Dirección Municipal de Trabajo realiza un estudio socioeconómico del núcleo familiar que será beneficiado con el subsidio, sobre la base de la metodología

elaborada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en la que, entre otros aspectos, se recogen los ingresos del núcleo, los gastos, presencia de personas discapacitadas o con problemas de enfermedad severa, si se trata de personas protegidas o no por la asistencia social.

Conformado el expediente que contiene los documentos antes referidos, se debe elevar en el término de cuarenta días a partir de la presentación de la solicitud al Consejo de la Administración Municipal -en lo adelante CAM-, que es, en definitiva, quien decide en su reunión ordinaria el otorgamiento o no del subsidio a la persona que lo solicita. El resultado de dicha evaluación es publicado y define el monto del financiamiento aprobado y la acción constructiva que queda obligada a realizar. El Consejo de la Administración Municipal tiene cuarenta y cinco días para hacer la evaluación, por lo que el término para darle respuesta a la población es de setenta días a partir de la presentación de la solicitud.³

A partir de las recientes modificaciones se elimina el contrato que la Dependencia Interna del Poder Popular concertaba con la persona beneficiada, mediante el cual se obligaba a realizar con el dinero asignado las acciones constructivas dictaminadas y, en su lugar, se definieron estos aspectos en el Acuerdo que se le notifica a la persona beneficiada. Aquí se definen los montos por los cuales puede ser subsidiada la persona, en dependencia de la acción constructiva que va a realizar.

Una vez aprobado el subsidio se le hace entrega a la persona un cheque de gerencia con el cual abren una cuenta en el Banco para la administración de este financiamiento, por lo que todas las compras que se efectúen de los materiales de la construcción deben ser a través de los cheques que emita el Banco.

Cabe destacar que las tiendas de ventas de materiales de la construcción que existen en cada territorio para la venta a personas subsidiadas, subordinadas a las empresas de Comercio Minorista, así como las que, en Moneda Librementemente Convertible, venden estas producciones en correspondencia con la disponibilidad de recurso que exista y los planes aprobados, están obligadas a reservar el material a la persona beneficiada por el término de cinco días.

En la realización de la política han existido varias dificultades entre las que sobresalen el incumplimiento de los términos por las extintas Unidades Municipales Inversionistas de la Vivienda, hoy Direcciones Municipales de la Vivienda, y, en menor medida, de las Direcciones Municipales de Trabajo, los Consejos de la Administración Municipal, hasta la falta de algunos materiales de la construcción en las unidades de venta del

Ministerio de Comercio.

Debe reconocerse que afectó, a nuestro juicio, la implementación de la política el haberse puesto en práctica sin realizarse una adecuada preparación al personal que participaría en su concreción, por los organismos correspondientes, lo que condicionó que en sus inicios se trabajara con un alto nivel de improvisación, incluyendo los Consejos de la Administración Municipal. Esta situación conllevó a que el Consejo de la Administración Provincial adoptara varias medidas organizativas y de control para ir evaluando la marcha de su implementación.

En otro orden, ya es sabido que para que un Estado pueda asumir una política social de subsidio a determinadas personas, debe contar con recursos financieros que le permitan sostenerla. Ahora bien, ¿cómo se garantiza el financiamiento para el subsidio a personas naturales con situación vulnerable o necesidad de vivienda?

El ya reiterado «Acuerdo 7155», del 2011, fue claro al definir que el financiamiento disponible para el subsidio se corresponde con el 48,5 % del impuesto recaudado sobre la venta en la comercialización de materiales de construcción, desglosado de la forma siguiente: el 40 % se destinará a los Consejos de la Administración Provinciales y del municipio especial Isla de la Juventud; y el 8,5 % se utilizará en la creación de una reserva central del Presupuesto del Estado, lo que fue modificado por el «Acuerdo 8093», de Abril del 2017, que aumentó al 51,5 % el destinado a los Consejos de la Administración Provinciales y del municipio especial Isla de la Juventud.

La ejecución por esfuerzo propio es condición esencial que debe tener en cuenta el Consejo de la Administración Municipal al aprobar un subsidio, porque no es racional, en nuestra opinión, entregar un financiamiento a una persona que no pueda asumir la construcción por sus propios esfuerzos por tratarse de individuos que viven solos, que carecen de recursos y de apoyo familiar, que tienen invalidez física producida por su edad. Para estos casos el Estado debe reservar otras formas de ayuda.

Una experiencia extraída a partir de las afectaciones producidas del huracán Irma, fue el hecho de que empresas estatales en la provincia, cuyo objeto social lo permitió, ejecutaron la acción constructiva a personas subsidiadas. Tal ejercicio deviene una práctica interesante que podría extenderse ante otras situaciones.

De lo anterior se infiere que la voluntad y posibilidad de la persona de resolver su situación habitacional sus propios esfuerzos es imprescindible. En algunos casos le corresponde a la comunidad ayudar a resolver dicha situación, razón por la cual es tan importante que en cada uno de los Consejos Populares y circunscripciones donde exista

una persona beneficiada, se tenga identificada, para que, además de contribuir al control del financiamiento que el Estado está poniendo en sus manos, contribuyan con el apoyo de la comunidad a la solución del problema habitacional de una persona cuya situación social lo requiere.

El referenciado Acuerdo del Consejo de Ministros estableció también que corresponden a los Consejos de la Administración Municipal decidir a qué personas y por cuál monto se va a subsidiar, sobre la base de que se cumplan determinados requisitos y prioridades. Se elimina de esta forma decisiones de organismos de forma unilateral, haciendo más colegiada la decisión y al margen de cualquier intención de beneficio personal.

Evidentemente, al otorgarle a los Consejos de la Administración Municipal una facultad que no tenían hasta el momento, los ha obligado a cambiar su forma de actuación. Si bien en el artículo 32 del Reglamento de la Administraciones Municipales y Locales del Poder Popular se establece que los Consejos de la Administraciones Municipales y Provinciales celebran sus reuniones, como mínimo dos veces al mes⁴ y en el Sistema de Planificación del Consejo de la Administración Provincial se programaban dos reuniones mensuales; lo cierto es que en virtud del nivel de solicitudes que se presentan resultan pocas. En ocasiones el órgano se ha reunido hasta cuatro veces al mes y en una sola sesión se han analizado hasta sesenta o más expedientes, aspecto que debe trabajarse con mayor exquisitez, pues lo voluminoso del análisis puede ir detrimento de la calidad del proceso.

En los momentos en que vive la nación, de perfeccionamiento del modelo económico y social, se hace necesario enfatizar aún más la implementación de políticas públicas que conllevan a la inclusión de todos, desde todos los ámbitos. De esta manera, los ideales de participación ciudadana se fortalecen y, con ello, el poder local, con lo cual las políticas públicas tendrán un mayor grado de legitimidad. También significaría acercar el poder de decisión hacia lo local y no solo desde el espacio nacional, con una perspectiva de desarrollo de manera sostenible, sustentable y necesariamente inclusiva. Este es un desafío para los municipios, especialmente para la consecución de objetivos estratégicos.

Cierto es que se han buscado alternativas para lograr celeridad en el desarrollo del proceso y que se cumplan los términos fijados por los respectivos Consejos de la Administración que han pasado a formar parte de sus procedimientos de trabajo referidas a la creación de comisiones, integradas por los organismos involucrados en la

tarea para ir realizando una previa evaluación de los casos antes de ser presentados para su aprobación y, de esta forma, viabilizar el análisis. En algunos territorios se ha designado un miembro del propio órgano para visitar a la persona que solicita el subsidio y buscar una especie de contrapartida del trabajo realizado por el área inversionista de la vivienda.

A partir de la puesta en vigor del citado «Acuerdo 8093», 2017, se establecieron las convocatorias y se paralizaron las recepciones de solicitudes de subsidio en las Oficinas de Trámites de la Vivienda hasta que se publicara la primera convocatoria. Ha quedado establecido que es condición necesaria para solicitar un subsidio ostentar la condición de propietario, arrendatario o usufructuario, la que será acreditada por el documento legal correspondiente en dependencia con las distintas formas reguladas en la «Ley General de la Vivienda» y sus normas complementarias.

Sin embargo, esta apertura normativa también encuentra sus inconveniente, pues debe tenerse en cuenta que puede encontrarse personas limitadas porque el inmueble que ocupan en condición de usufructuarios y arrendatarios se encuentra en estado inhabitable, por lo que una acción de conservación no resuelve el problema de vulnerabilidad de la vivienda y no pueden realizar una acción mayor precisamente por la condición legal que ostentan.

Por otra parte, se considera que en la norma no debe utilizarse el término de familia a la hora de definir prioridades, a punta de partida de que no es a la familia a la que se le asigna el subsidio, sino a la persona que ostenta una de las condiciones antes relacionadas, aunque evidentemente la composición familiar y su situación social influya en la determinación y cuyas prioridades de selección son familias afectadas por catástrofes (ciclones, inundaciones, desplazamientos de tierra, incendios y otras consideradas como tales) con daño de pérdida total o parcial de viviendas. Fundamentalmente los casos pendientes de concluir la acción constructiva cuentan con la licencia de construcción por esfuerzo propio y las viviendas en avanzado estado de ejecución, los casos sociales críticos, madres con dos o más hijos menores de doce años y las familias o personas que necesitan solucionar obstrucciones y fugas hidrosanitarias. Este último caso, referida a familia o personas que necesiten solucionar obstrucciones y fugas hidrosanitarias, es una de las problemáticas que más abundan en el fondo habitacional, fundamentalmente en los edificios multifamiliares, tema que tiene un valor añadido si se tiene en cuenta que los precios de los recursos que se ofertan en las tiendas recaudadoras de divisas para solucionar esta problemática exceden las posibilidades

económicas de la mayoría de los cubanos.

Del estudio del «Acuerdo 8093», del 2017, se colige el espíritu legislativo de lograr uniformidad en las actuaciones; así se regula la habilitación de un Catálogo que permite uniformar la actuación de los técnicos de la Unidades Inversionista de la Vivienda en la elaboración del dictamen técnico, que tan fundamental es en este proceso.

Por su parte, el Ministerio de Trabajo y seguridad Social emitió la «Resolución n.º 47/2011», modificada por la «Resolución n.º 18/2017», que reguló el Procedimiento para la evaluación integral de la situación socioeconómica de las personas naturales solicitantes de subsidios para acciones constructivas de viviendas.

Definitivamente el marco regulatorio existente ha permitido: ganar en credibilidad de una parte de la población en los órganos de gobiernos, lograr una mayor intervención de los CAM en la solución de problemas habitacionales del pueblo, mejorar en la interrelación entre los organismos que participan en la solución del problema habitacional de las personas de baja solvencia económica y acumular mayores experiencias para la implementación de otras políticas públicas.

Sin embargo, debe reconocerse, devenida también de su implementación, que dispersión de entidades en la toma de decisiones entorpece el proceso, téngase a la vista que intervienen nueve entidades y organismos (Dirección Municipal de la Vivienda, Dirección Municipal de Trabajo y Seguridad Social, Consejo de la Administración Municipal, Banco Metropolitano, Dirección Municipal de Finanzas y Precios, Dirección Municipal de Planificación y Economía; Dirección Municipal de Comercio, Oficina del Arquitecto de la Comunidad y Dirección Municipal de Planificación Física). No se logra en todos los territorios la efectiva sinergia entre los elementos organizativos del municipio y otras instituciones que deben participar. Resulta aún insuficiente la preparación de los técnicos de la vivienda que deben evaluar, asesorar y controlar la ejecución de las acciones constructiva. De igual manera existe escasa disponibilidad financiera, también es limitada la disponibilidad de algunos recursos materiales de construcción, lo cual acarrea malestar en la población necesitada.

En este mismo sentido debe reconocerse que, si bien es cierto que las personas beneficiadas agradecen la ayuda del Estado, identificando esta política como acertada, los problemas que aún afloran ponen en riesgo su credibilidad.

A lo anterior se le añade otro tipo de limitaciones como existencia de desvinculados en la vivienda objeto de subsidio con capacidad para trabajar, ilegalidades constructivas en las viviendas, con pretensión de culminar estas acciones por la vía del subsidio y

núcleos con altos salarios que pueden resolver su situación habitacional por otras de las vías establecidas. También han sido identificadas personas que si bien han utilizado el dinero en realizar acciones constructivas en sus viviendas, no han cumplido exactamente con el contrato concertado, toda vez que se han ajustado a sus necesidades y no a la evaluación especializada realizada por el técnico. Por ejemplo, se le aprobó terminar una célula básica habitacional de 25 m² y la persona prefirió avanzar en la ejecución de todo el inmueble.

En casi la totalidad de los casos el problema con la mano de obra es reiterativo. El trabajador por cuenta propia que se dedica a esta actividad tiene fijadas tarifas muy altas, por lo que el subsidiado no puede contratarlo si se tiene en cuenta que solo el 30 % del dinero asignado es para pago de mano de obra. Existe, además, incumplimiento de los contratos verbales suscritos por el subsidiado con el trabajador por cuenta propia, con las correspondientes afectaciones que ello conlleva, el que, además, carece de un asesoramiento legal oportuno.

Como parte del trabajo no estatal se ha incluido dentro de la lista de actividades autorizadas para el ejercicio del trabajo por cuenta propia la de productor vendedor o recolector vendedor de artículos de alfarería u otros materiales con fines constructivos. Esta puede ser una fuente importante para fortalecer las ventas de materiales de la construcción con destino a la población y los subsidiados pudieran recibir su concerniente beneficio. Sin embargo, en entrevista sostenida con funcionarios de la Dirección Provincial de Comercio que atienden esta actividad se pudo verificar la inexistencia de contratos realizados por las Empresas de Comercio con el sector no estatal. Ello obedece fundamentalmente al hecho de que para poder contratar estas producciones debe estar certificada la calidad por el Ministerio de la Construcción, proceso al que temen someterse los productores particulares por razones obvias. Sin embargo, esas mismas producciones sin certificar son vendidas directamente a la población y, en muchas de las edificaciones que hoy se levantan o reparan, se utilizan estos materiales.

La práctica ha demostrado que es de vital importancia el momento de recepción del trámite por parte del técnico de la Vivienda y su necesaria preparación en el tema, en lo que, sin dudas, se han presentado dificultades desde la puesta en vigor de esta política a partir de la inestabilidad de este personal y su débil preparación, teniendo en cuenta que es la persona con quien el solicitante intercambia las primeras intenciones, siendo el momento adecuado para darle a conocer los beneficios que va a recibir, en caso de ser

aprobado, y sobre todo la responsabilidad que asume con el Estado, no solamente desde el punto de vista moral sino también contractual y que dependerá de sus esfuerzos aliviar o resolver el problema habitacional que presenta, elemento que considero fundamental a partir de que el Estado debe garantizar que el financiamiento otorgado a la persona se utilice con este fin y no otro.

Independientemente que en las normas que entraron en vigor el 11 de mayo del 2017, se estableció la formulación de convocatorias y definieron nuevos elementos al realizar la evaluación socioeconómica por las DMTSS que contribuyen a que los CAM puedan evaluar de manera mucho más fácil, si la persona interesada está o no dentro de las prioridades, el funcionario que atiende en las oficinas de trámite viene obligado a recibir la solicitud y darle el curso que corresponda, generándole a las Direcciones Administrativas gran cantidad de trabajo.

Tampoco puede desconocerse que el financiamiento que se dispone para sostener la política proviene solo de la venta de los materiales de la construcción, lo que no resulta suficiente teniendo en cuenta la cantidad de solicitudes que se presentan.

Resulta palpable la falta de cultura jurídica de la población en general que repercute en el cumplimiento de los contratos concertados, aparejada a la ineficaz divulgación dirigida a los núcleos con mayor necesidad y condiciones habitacionales más críticas.

A todo ello se le une las debilidades en el control administrativo y popular; las fisuras en el control interno también agudizan el espectro.

No se puede obviar que la mayoría de las personas beneficiadas con el subsidio son casos sociales, algunos de los cuales no tienen posibilidad de buscar una asistencia técnica profesional para llevar a cabo la construcción con la calidad requerida. El Estado tampoco tiene un mecanismo eficaz de asesoramiento a las personas que construyen por esfuerzo propio.

4. Hacia el perfeccionamiento normativo. Camino al fortalecimiento de una política cada vez más inclusiva

Las Direcciones de Trabajo controlan actualmente los núcleos protegidos por la asistencia social, de los cuales un elevado porcentaje presenta situaciones vulnerables o carecen de viviendas. Este pudiera ser el punto de partida para llevar adelante el perfeccionamiento en la implementación de política *per se*, eliminando la generalidad implícita en ella que, a la larga, lo que provoca es menor control en la ejecución del financiamiento aprobado y posibles errores en la aprobación de los casos.

Debe ser el MTSS el organismo rector en la aplicación de esta política; a partir de la evaluación social y económica del núcleo, solicitar a la DMV de oficio la determinación de la evaluación técnica para su posible propuesta de protección a través del subsidio.

Los Consejos de la Administración Municipal deben aprobar o no el otorgamiento del subsidio, por la trascendencia que tiene la construcción de vivienda en los territorios, pero solo deberían elevarse aquellos casos que se encuentren dentro de las prioridades; el resto de los casos la propia Dirección de Trabajo denegaría de oficio la solicitud.

Una vez aprobado el subsidio por el Consejo de la Administración Municipal, se devolverá el expediente a la Dirección de Trabajo, quien firmará con la persona beneficiada un Contrato o Convenio que servirá de sustento legal para la entrega del financiamiento. Debe condicionarlo a que se utilice para lo que se ha aprobado, definiéndose responsabilidad civil y penal en caso de incumplimiento. El financiamiento que se planifique en el presupuesto del Estado para este fin se le asignará a la Dirección de Trabajo.

Podría continuar correspondiendo a la Dirección de la Vivienda, a través del área de Inversiones, dar seguimiento a la ejecución de las acciones constructivas para las cuales fue aprobado el subsidio e informar a la Dirección de Trabajo correspondiente cualquier irregularidad que se detecte, incluyendo posibles incumplimientos de los contratos o convenios, a los efectos correspondientes. La Dirección de la Vivienda revisará los mecanismos establecidos para que el efecto del financiamiento otorgado para subsidio tenga un reflejo en la evolución del fondo habitacional, así como en la reducción de los casos de personas con anuencias de albergues y albergados.

Debe concebirse la posibilidad que el financiamiento que se obtenga a través de cualquier forma de iniciativa local y colaboración internacional se pueda emplear en función de subsidiar a personas de bajos ingresos y situación vulnerable de vivienda.

Muchas de las personas que solicitan subsidio son Arrendatarios o Usufructuarios, encontrándose los inmuebles en un estado técnico constructivo crítico, sin embargo, conforme a la Ley solo se le puede otorgar a estos casos hasta 11 000 pesos para realizar acciones de conservación mayor, lo que no resuelve el problema. En estos casos se le debe dar baja del fondo habitacional a estos inmuebles y reconocerle a la persona solicitante el Derecho Perpetuo de Superficie del terreno (DPS) y, a partir de ahí, autorizarle la construcción de una nueva vivienda. Con esta fórmula se resolverá el problema en su totalidad y ayudaría a la evolución del fondo habitacional del territorio.

Debe estudiarse con mayor intencionalidad, a nuestro juicio, la posibilidad de asociaciones de vecinos para la construcción con subsidio en los casos de personas que residen en ciudadelas. Tal estudio deberá abarcar por el Ministerio de la Construcción (MICONS) fórmulas para estimular la contratación de cooperativas no agropecuarias de la construcción para enfrentar las situaciones de mano de obras de algunas personas subsidiadas.

En tal empeño debe preverse el asesoramiento técnico y jurídico a la persona subsidiada que incluya vincular los profesionales de la construcción y otros relacionados con este programa a través de la Unión Nacional de Arquitectos e Ingenieros de la Construcción, Centro Universitario José Antonio Echeverría (CUJAE) y Unión Nacional de Jurista de Cuba (UNJC), así como otras organizaciones y centros de estudios a fines.

En el perfeccionamiento de la implementación de la Política de Subsidio a personas naturales para la construcción, conservación, ampliación y rehabilitación de viviendas por esfuerzo propio de la población, se hace necesario introducir metamorfosis en el mencionado «Acuerdo n.º 8093/2017», el reglamento y las demás normas complementarias en el sentido siguiente:

- Modificar el apartado segundo de dicho Acuerdo con relación a que se autorice utilizar para subsidiar a personas naturales, además del financiamiento que proviene de la venta de materiales de la construcción, financiamiento de una reserva que pudiera constituirse en cada territorio a partir de iniciativas locales, o, incluso, las que pudieran obtenerse de proyectos de colaboración. Este presupuesto, una vez captado, le será asignado a las Direcciones de Trabajo para su control, aunque la aprobación de las personas se continúe realizando por los respectivos Consejos de la Administración Municipal.

- Establecer subsidio para la compra de viviendas a partir del estudio de los precios actuales.

- Modificar el apartado Sexto en relación de retomar el Contrato o Convenio entre la Dirección de Trabajo y la persona beneficiada, como fórmula de comprometer no solo moralmente al subsidiado sino también legalmente. Prever la asistencia técnica y jurídica por parte de entidades estatales u organizaciones y centros docentes a fines.

- Modificar Anexo 1, el artículo 6 del «Reglamento para el otorgamiento de subsidio a personas naturales interesadas el realizar acciones constructivas en sus viviendas», en el sentido de que de oficio se radique el expediente correspondiente por la propia DMTSS, quien realizará una evaluación social del núcleo solo si se encuentra dentro de las prioridades y condiciones establecidas en el propio Acuerdo y la persona que va a ser

beneficiada puede, por sí o con ayuda de su familia, enfrentar la construcción, reparación, rehabilitación de su vivienda se llevará al CAM, quien aprobará o no la solicitud. Se mantiene previamente la evaluación técnica de la DMV para definir monto y acción constructiva a realizar.

A partir de modificar el Acuerdo del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministro los organismos que le corresponde, regularán su actuación, y deben tener en cuenta:

-Que el MININT, Fiscalía, Tribunales garanticen jurídicamente una mayor protección a la persona subsidiada en el caso de estafas u otros delitos que pudieran presentarse. Así como una mayor protección al Estado en el caso de incumplimientos por parte de la persona beneficiada de sus obligaciones.

- Definir en la norma por el MICONS la responsabilidad del Estado en relación a la asesoría técnica al subsidiado y la forma de implementarla.
- -Establecer y regular mecanismos que permitan la posibilidad de que personas subsidiadas contraten a cooperativas de la construcción para que estas asuman todo el proceso de construcción utilizando el monto total del subsidio aprobado y definir otras formas de subsidio cooperado.
- Lograr vinculación de los profesionales de la construcción, asociados a la UNAIC y de los estudiantes de la Facultad de Ingeniería y Arquitectura de la CUJAE al desarrollo de esta política a través de mecanismos a nivel local que permitan un mayor acercamiento a las personas que son beneficiadas.
- Implementar estrategias locales que permitan que los trabajadores por cuenta propia y las cooperativas de la construcción participen en la implementación de esta política a partir de la necesidad de fuerza de trabajo vinculada a la construcción.
- Divulgar de manera efectiva las ventajas de esta política para incrementar su credibilidad, así como preparar mejor a los funcionarios y trabajadores que participan en su aplicación, haciéndose extensivo a Jueces, Fiscales y demás profesionales del Derecho.

CONSIDERACIONES FINALES

La figura del subsidio es una política pública cuya naturaleza inclusiva alcanza gran

dimensión en materia de construcción y reparación de viviendas; problemática compleja que en medio del proceso de actualización del modelo económico y social cubano requiere una visión crítico constructivista para el logro de su perfeccionamiento cabal, máxime si se tiene en cuenta que el procedimiento legal vigente, aún con las modificaciones introducidas, no logra resolver eficazmente el problema existente.

La propuesta que se presenta constituye la base para un futuro procedimiento que, fundamentalmente, simplifique la tramitación actual, proteja a personas con mayores necesidades sociales y con capacidad de asumir la construcción por esfuerzo propio y tutele mejor los medios financieros del Estado.

El estado del arte demuestra lo atinado de la propuesta a través de la cual se logra celeridad en el proceso, mayor profundidad en los análisis y toma de decisiones, mayor calidad en la construcción de las viviendas y, por consiguiente, favorecería la evolución del fondo habitacional, aumento de la credibilidad en la política y un mejor aprovechamiento de los recursos financieros que se destinan para este programa. Por otra parte, se incentiva la iniciativa local y se prevén otras formas de subsidios para personas de bajos ingresos; todo ello en correspondencia con los intereses que animan la voluntad estatal y, especialmente, la satisfacción de la población que debe ser la razón fundamental de la Administración Pública.

REFERENCIAS

Aguilar Villanueva, L.S. (1998). *Estudios de las políticas públicas, La hechura de las políticas públicas*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Espina Prieto, M. (2010). Desarrollo, desigualdad y políticas sociales. La Habana: *Publicaciones Acuario*.

Tamayo Pineda, N. (2016). Inclusión para el desarrollo. Retos de la administración pública cubana actual, *Revista Estudio del desarrollo social Cuba y América Latina*, 4, (2), 44-50.

1. El «Acuerdo 7155», del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, modificado por el «Acuerdo 7387», de 9 de Abril del 2013, el que a su vez fue modificado por el «Acuerdo 8093», del Consejo de Ministro, de 23 de Febrero 2017.

2. Modificado por el «Acuerdo 7387», de fecha 9 de Abril de 2013, del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministro, publicado en la *Gaceta Oficial de la República*, del propio mes y año, que fue igualmente modificado por el «Acuerdo 8093», de fecha 23 de Febrero 2017, publicado en la *Gaceta Oficial 15 extraordinaria*, de 11 de abril 2017.

3. «Resolución 47», de diciembre 2011 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, modificada por la «Resolución 18 de marzo del 2017. Procedimiento para el análisis de la capacidad económica, publicada en la *Gaceta Oficial 15 extraordinaria*, de 11 de abril de 2017.
4. «Reglamento de las Administraciones Locales del Poder Popular», aprobado por el «Acuerdo 6176 del Consejo de Ministros», noviembre, 2007.