



Agosto 2018 - ISSN: 1696-8352

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN CUBA EN EL PERIODO 2011-2018: SITUACIÓN Y PRINCIPALES DESAFÍOS HOUSING ISSUES IN CUBA IN THE 2011-2018 PERIOD: STATUS AND MAIN CHALLENGES

AUTORES:

Dr. C. Roberto Muñoz González.

Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Central "Marta Abreu" de Las Villas.
rmunoz@uclv.edu.cu.¹

Lic. Jorge Manuel García Vázquez.

Especialista del Departamento de Proyectos y Eventos de la Universidad Central "Marta Abreu" de Las Villas.
jgvazquez@uclv.edu.cu.²

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Roberto Muñoz González y Jorge Manuel García Vázquez (2018): "El problema de la vivienda en Cuba en el periodo 2011-2018: situación y principales desafíos.", Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana, (agosto 2018). En línea:

<https://www.eumed.net/rev/oel/2018/08/problema-vivienda-cuba.html>

RESUMEN

La accesibilidad a la vivienda se la considera un derecho humano. Tiene conexión con políticas sociales, macroeconómicas y de empleo, las que permiten que los trabajadores puedan acceder a ingresos dignos y, por tanto, a viviendas decentes. En el caso de Cuba desde el año 2011, el proceso de actualización del modelo económico y social cubano, trae aparejadas reformas regulatorias, nuevos mecanismos de políticas y diversificación de actores vinculados al proceso de construcción de viviendas; abriendo así un camino que debe ser estudiado en busca de la solución integral y sistémica del problema social que es la vivienda. El acercamiento diagnóstico a esa situación en Cuba, los avances del periodo señalado y algunos de los principales desafíos, constituyen el propósito esencial de la presente investigación. La cual es de tipo teórico-explicativa de orientación cualitativa, con predominio de los presupuestos epistémicos y metodológicos del materialismo dialéctico como proceder filosófico.

PALABRAS CLAVES: Desarrollo - modelo económico – vivienda - problema social – Cuba.

ABSTRACT

Access to housing is considered a human right and is linked to social, macroeconomic, and employment policies that allow workers to have access to decent incomes and, therefore, to decent homes. In the case of Cuba, ever since 2011, the updating process of the economic and social model has brought about regulatory reforms, new policy mechanisms, and diversification of the actors linked to housing; thus paving a way that needs to be studied in order to find a global and systemic solution to the social problem that housing represents. An assessing approach to such situation in Cuba, the progresses in the above mentioned period, and some of its main challenges are the essential goals of the present paper. It has a theoretical-explanatory nature with a qualitative orientation, where the epistemic and methodological assumptions of the dialectic materialism prevail as a philosophical procedure.

¹ Economista. Profesor Titular del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Central "Marta Abreu" de las Villas. Carretera a Camajuaní Km 5^{1/2}, Santa Clara, Villa Clara, Cuba. CP 54830.

² Economista. Profesor Auxiliar. Especialista del Departamento de Proyectos y Eventos de la Universidad Central "Marta Abreu" de Las Villas. Carretera a Camajuaní Km 5^{1/2}, Santa Clara, Villa Clara, Cuba. CP 54830. Miembro del Proyecto Internacional "Implementación de estrategias para la gestión local del hábitat a escala municipal" (Hábitat 2). Doctorando en Ciencias Económicas, en la Universidad de La Habana.

KEY Words: development (O2) - economic model (O41) – housing (P25) - social problem (R21) – Cuba (N6).

INTRODUCCIÓN

Desde los primeros tiempos de la humanidad la vivienda ha jugado un papel fundamental en la vida del ser humano, contribuyendo en gran medida a su desarrollo en sociedad, ya que garantiza de forma segura el punto de encuentro de la familia, lugar de descanso y desarrollo de las habilidades que condicionan su proceso reproductivo. La vivienda es el espacio físico donde se construye el hogar, se facilita el intercambio social, la educación y el desarrollo familiar; es el lugar en donde se devuelve la dignidad a su dueño, permite defenderse ante rigores climáticos, protege la salud y es un bien de inversión durable y transable. (Andrade 2007: 13)

El problema de la vivienda tiene conexión prácticamente con todos los ámbitos económico-sociales de un país, ya que para su funcionamiento y eficacia tienen que existir instituciones, mecanismos y leyes que regulen las actividades, tanto constructivas, tecnológicas, como de infraestructuras y servicios; igualmente posee vínculos con el mercado, la actividad financiera y de inversión de recursos de largo alcance, además con las políticas macroeconómicas y de empleo. Estas últimas resultan decisivas, pues mucho tienen que ver con la posibilidad de que los trabajadores puedan acceder a ingresos dignos y, por tanto, a viviendas decentes.

En concordancia, la accesibilidad a la vivienda constituye una pieza clave del conjunto de políticas sectoriales que deben integrarse con el sistema de protección social, a fin de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de la población.

En la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, se reconoce la vivienda digna y adecuada como parte del derecho del ser humano a un nivel de vida adecuado, para sí y para su familia, incluyendo alimentación y vestido apropiados, y una mejora continua de las condiciones de existencia (Cecchini & Martínez, 2011).

De esa manera y en la medida en que permita a los integrantes del hogar vivir en un ambiente que favorezca el desarrollo de sus capacidades y la disminución de su vulnerabilidad a la pobreza, la vivienda se considera un elemento clave en todo sistema de protección social, lo cual concierne a todos los estados y gobiernos. (ONU-HÁBITAT, 2010).

Sin embargo, aun cuando se reconozca legalmente como un derecho en casi todos los países del mundo y haga parte de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se debe tener presente que la posibilidad real de que todas las familias tengan una vivienda digna, depende esencialmente del carácter del modo de producción social de que se trate.

En el caso de Cuba luego de 1959, la vivienda es asunto estratégico y constantemente ha estado en el centro de las preocupaciones de las políticas sociales. Ello no significa que se hayan podido resolver ni mucho menos los déficits de viviendas que tiene el país, no solo debido a razones objetivas, sino también subjetivas. Las restricciones económicas, comerciales y financieras impuestas por el bloqueo de los estados Unidos de América al país por casi sesenta años, unido a las propias debilidades estratégicas en la solución integral del problema de la vivienda, no han permitido avanzar con mayor celeridad y mejores resultados.

Sin embargo, las transformaciones que se operan en el país luego del año 2011, en que se establecen y comienzan a implementarse nuevos lineamientos de políticas económicas y sociales, como parte del proceso de actualización del modelo económico, traen aparejadas reformas regulatorias, nuevos mecanismos de políticas y diversificación de actores asociados al proceso de construcción de viviendas; abriendo así un camino mucho más flexible y diverso, que debe ser estudiado para lograr el gran empuje que se precisa en la solución integral y sistémica del secular problema social que es la vivienda.

El acercamiento diagnóstico a esa situación en Cuba, los avances logrados en el periodo señalado y algunos de los principales desafíos, constituyen el propósito esencial del presente trabajo.

MATERIALES Y MÉTODOS

La investigación es de tipo teórico-explicativa, con predominio del enfoque cualitativo, todo ello facilitó la identificación de las principales perspectivas epistemológicas y metodológicas en la literatura acerca de varios criterios existentes en torno a la temática seleccionada, considerando puntos de vista diversos, incluidos aquellos que son expresión de la práctica cotidiana, cuyo valor empírico con frecuencia resulta de gran valor.

El enfoque metodológico general utilizado es el materialismo dialéctico como proceder filosófico, con base en la abstracción científica. Tal enfoque es contentivo de una serie de métodos específicos como son: lógico-histórico en el proceso de organización del conocimiento

existente sobre el tema y la valoración de los propósitos planteados; análisis-síntesis en la taxonomía de las concepciones teóricas relacionadas particularmente con la tipificación conceptual sobre las diferentes miradas al problema de la vivienda, así como las derivaciones analíticas resultado de las observaciones y criterios de los autores acerca de la efectividad o no de tales o cuales políticas y mecanismos asociados al proceso de la vivienda; de igual manera el análisis de la información documental y la comparación de las características, importancia y posibles contradicciones entre las diferentes perspectivas teóricas del tema abordado. Además fueron considerados principios y métodos propios del pensamiento socio-económico como el historicismo, la contextualización, la precedencia, las influencias, la vigencia y la proyección.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El cambio en las políticas sobre la vivienda se condiciona por el cambio en las relaciones sociales de producción; ellas son los determinantes en cual modo de producción histórico.

En Cuba, desde la etapa neocolonial, destacaba La Habana por su crecimiento desproporcionado en relación con el resto del país. Cada vez más se acentuaban los contrastes de opulencia y pobreza dentro de las ciudades, y entre las zonas urbanas y rurales. La vivienda era un reflejo de esa situación, de manera que en los campos la población habitaba en condiciones que hacían recordar a la de nuestros aborígenes.

La situación de la población cubana empeoró luego del golpe de estado dado por Fulgencio Batista en 1952, particularmente la que vivía en zonas rurales y barrios miserias en los contornos de las principales ciudades del país: un cuarto era analfabeta, había una cifra similar de desempleados y casi la mitad de los niños de 6 a 14 años no iba a la escuela. Solo el 10% de las viviendas rurales tenía electricidad. Había 200 000 campesinos sin tierra, estando improductivas 300 000 hectáreas de tierra en manos extranjeras o de terratenientes cubanos. (Pichardo, 1978)

En *La Historia me Absolverá*, el alegato de autodefensa del líder de la Revolución Fidel Castro Ruz ante el Tribunal de Urgencia de Santiago de Cuba (octubre de 1953), se exponen de modo preciso y elocuente las terribles condiciones socioeconómicas antes apuntadas, lo que le permitió señalar en su autodefensa, que al triunfar la Revolución:

[...] el problema de la tierra, el problema de la industrialización, el problema de la vivienda, el problema de la educación y el problema de la salud del pueblo [...] eran los seis puntos a cuya solución se hubieran encaminado resueltamente nuestros esfuerzos[...]. (Castro, 1960: 60)

Es de notar que el periodo 1945 a 1958, considerado el de mayor actividad constructiva antes de la Revolución de 1959, las viviendas construidas con niveles buenos o aceptables, solo pudieron satisfacer la tercera parte de la demanda por crecimiento demográfico. (Segre, 1989: 35)

Es así que la investigación censal realizada en Cuba en 1953, que a la vez constituyó el primer Censo de Viviendas en el país, reflejó que solo el 13% de las casas existentes entraban en la categoría de buenas, mientras que más del 40% se consideraban malas y ruinosas (**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**).

Tabla 1. Estado de la Vivienda en 1953. República de Cuba

Estado	%
Buenas	13
Aceptables	20
Regulares	21
Malas	32
Ruinosas	14

Fuente: Elaboración en base a: "Los Censos de Población y Viviendas en Cuba 1907-1953" (ONE, 2007).

La Revolución desde sus inicios, se encaminó en el claro objetivo social de satisfacción de las necesidades habitacionales del pueblo de Cuba, tanto como la educación, la salud o el empleo. De ahí que el criterio para la distribución de viviendas al inicio de la Revolución tuviera en cuenta generalmente la mayor necesidad de los más vulnerables. De ese modo se establecieron políticas y mecanismos para erradicar los barrios indigentes que circundaban las principales ciudades del país, y se inició un esfuerzo para liquidar las llamadas "cuarterías" o "solares" en las zonas urbanas.

Ya en 1970 el Censo de Población y Vivienda (ONE, 2007) que se aplica muestra los primeros resultados de la política de dar prioridad al desarrollo de la vivienda en el interior del país y se observa una disminución del peso relativo de las casas y apartamentos urbanos de La Habana en el total de los construidos, al pasar de un 55% en el período de 1946-1959, a un 25% en la etapa de 1959-1970.

Es digno de destacar el papel jugado por la población en el ritmo de construcción de viviendas que tuvo el país a partir de 1980; por ejemplo en ese año, según Segre (1989: 37) “[...] la población construyó el 24,1% del total de viviendas terminadas y llegó al 34,59% en 1984”.

Prácticamente en los inicios del proceso de actualización del modelo económico-social cubano, en el año 2012, se realizó el Censo de Población y Vivienda, el cual determinó que existen 3 885 900 unidades de alojamiento por provincias en Cuba que comparten 11 167 325 habitantes —correspondiente a 2,87 personas por vivienda. Si a este escenario le sumamos que en relación con los 2 992 unidades de locales de trabajo destinados a viviendas encontramos 3 015 hogares, de igual forma sucede con las 484 colectividades —otra alternativa de vivienda—, donde convive una población de 27 730 habitantes, o sea un promedio de 57,29 habitantes por colectividad, encontrándose en ambos casos niveles de hacinamiento, aunque nos lleve a la conclusión que no existen personas sin viviendas, pero viven en albergues.

A partir del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC) celebrado en abril de 2011, se aprueban los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, con el objetivo supremo de actualizar el modelo económico-social cubano, pero manteniendo los rasgos esenciales del mismo, a saber:

- Atención simultánea de los problemas económicos y sociales;
- Planificación económica centralizada y reconocimiento del papel mercado;
- Política social única;
- Combinar la elevación del consumo individual y social;
- Participación popular en aplicación de política social; y
- Armonización de los diversos tipos de economía y formas de su gestión para impulsar el crecimiento y desarrollo económico-social del país.³

El conjunto de transformaciones y reformas que se producen en el país, en correspondencia con los acuerdos del VI Congreso del Partido Comunista, encuentran continuidad y ruptura a partir del VII Congreso celebrado en el año 2016. Se aprecian modificaciones en el redimensionamiento de los sectores productivos, asimismo el reconocimiento e introducción de nuevas figuras productivas y cambios en determinadas formas de propiedad y gestión vinculados con la producción, distribución y comercialización. En la práctica, el reconocimiento e introducción de nuevas figuras productivas, amplió el carácter heterogéneo de la economía del país, incluidos sectores como la construcción de viviendas, originándose un escenario complejo que reconoce la necesidad de identificar a los múltiples sujetos económicos existentes y verificar su participación en los diversos procesos y resultados productivos y de servicios.

Los cambios regulatorios, de políticas y mecanismos, resultan decisorios en el contexto que se dibuja y reconstruye en el país.

Un diagnóstico de situación del problema de la vivienda en el contexto de actualización del modelo económico-social cubano, resulta necesario para poder comprobar los nodos más relevantes que caracterizan la dialéctica de los procesos asociados al tema habitacional en el país. Asimismo, sienta las bases analíticas para las propuestas de lineamientos estratégicos enfocadas a tributar a la solución progresiva de tal problema, que es como se ha afirmado, asunto económico, social y político, de carácter estratégico para la construcción socialista en el país.

Contenidos regulatorios y económico-sociales, asociados por ejemplo a la propiedad de la vivienda, el financiamiento, los problemas demográficos y los subsidios, constituyen nodos de la compleja madeja del problema que se aborda.

1. La vivienda y la cuestión de su propiedad a partir del año 2011.

Después de 1959 llegaron a existir 200 mil familias propietarias de viviendas, y en la actualidad más del 85% de las familias cubanas son propietarias de la vivienda que poseen, fenómeno que responde a dos grandes momentos históricos anteriores al inicio del proceso de actualización del modelo económico-social cubano: el primero, el 14 de octubre de 1960,

³ Véase de Ernesto Molina Molina, Presidente de la Sociedad Científica Nacional de Economía Política y Pensamiento Económico de la Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba: “Hacia una Economía Política del Socialismo en la Cuba actual”. Conferencia de clausura, Taller Científico sobre Pensamiento Económico Cubano, Camagüey, octubre 2012.

cuando se promulgó la Ley de Reforma Urbana, como parte del texto constitucional y que estableció el derecho de los inquilinos a recibir la propiedad de la vivienda; el segundo momento, el 27 de diciembre de 1984 cuando se promulgó la Ley No. 48, Ley General de la Vivienda, que creó un organismo para controlar la ejecución de la política del Estado: el Instituto Nacional de la Vivienda y estableció la transferencia de la propiedad a favor de los que aún seguían sin ser propietarios por haber incurrido en impago para adquirir la propiedad al amparo de la Ley de Reforma Urbana y de otros supuestos. (Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, 2012)

La Resolución 114 del Ministerio de Justicia del 29 de junio de 2007 puso en vigor “Las Normas y Procedimientos para la Organización y Funcionamiento del Registro de la Propiedad, que regula el registro de inmuebles, así como los derechos, actos y circunstancias de éstos como garantía de seguridad jurídica, incluyendo las transferencias de dominio.

Es importante subrayar que la Ley 113 del Sistema Tributario, establece un impuesto por la propiedad de las viviendas y de los terrenos urbanizados, que es otra medida importante para estructurar el sector vivienda en Cuba; sin embargo esta norma jurídica difiere la aplicación de este impuesto para cuando las condiciones económicas y sociales lo aconsejen, previa aprobación por la Ley del Presupuesto del año que corresponda.

Todo lo anterior, unido a otras regulaciones y normas concomitantes, condicionaron el marco jurídico para fortalecer la legalidad, legitimidad, sostenibilidad de la propiedad y el mercado de vivienda, que se inicia en 2011 a partir del Decreto-Ley No. 288; el cual regula la compra y venta de viviendas por nacionales y residentes permanentes en Cuba.

Es de subrayar que el Decreto-Ley No. 288 de 2011, unido a las regulaciones anteriores, conforman un conjunto de características socio-políticas y legales, que tipifican la cuestión habitacional en el país. Entre ellas destacan:

- La responsabilidad del Estado por lograr que no haya familia que no tenga una vivienda confortable (Constitución de la República de Cuba, 2013). A la responsabilidad y los esfuerzos del Estado en la solución del problema habitacional, se agrega la necesidad de una participación activa de la población. (Vega, 1986; Ley No. 65 de 23 de diciembre de 1988);
- La propiedad personal de la vivienda para la mayoría de la población;
- La seguridad de la tenencia que prohíbe el desalojo sin alojamiento alternativo por ningún motivo;
- La protección de la vivienda como medio básico para vivir y la prohibición de usar la misma para fines de especulación o de explotación. Por esto se limita la propiedad personal a una vivienda permanente, más una vivienda de descanso;
- Se permite la libre compra y venta de viviendas por nacionales y residentes permanentes en Cuba y la selección del lugar de residencia sin restricciones; y
- A partir de 2011, el marco jurídico consagra la flexibilización en los trámites relacionados con la transmisión de la vivienda entre sus propietarios (permutas, donaciones y compraventas), la supresión de limitaciones existentes para que los propietarios de viviendas ejerzan los derechos que se derivan del Código Civil.

No obstante los avances alcanzados en el sector de la vivienda, particularmente luego del 2011, persisten problemas regulatorios, económicos e institucionales. Se observan notables multiplicidades de provisiones legales, con base funcional en varios sectores ministeriales del país, que dificultan la gestión y supervisión del mercado de vivienda que se inicia con el Decreto-Ley No. 288 de 2011. Ello en cierta medida tiene que ver con lo que se explica en el último epígrafe del capítulo uno de esta investigación, en cuando al nivel de desarmonización en las relaciones de cooperación inter-institucionales y actorales en el sector vinculado a la vivienda.

Las normativas jurídicas y legales referentes a la vivienda y el hábitat, no están armónicamente integradas y crean fragmentación de los factores productivos del sector vivienda, tales como el urbanismo, el ordenamiento territorial, suelo, infraestructura y financiamiento. Por tanto, se encuentran vigentes innumerables regulaciones para el ordenamiento de la vivienda, que han sido establecidas acorde a las circunstancias objetivas e intereses del Estado en cada momento transcurrido, pero suceden paradojas y desencuentros legales. Al momento se llegan a contabilizar hasta 152 normas jurídicas de rango superior e inferior.

En los procesos de compra-venta de viviendas, tanto como en los de permutas, se observa cierto dinamismo, y desde 2006 el Sistema de la Vivienda presta un servicio de asistencia a la permuta; misma que se acompaña de las operaciones legítimas de los trabajadores por cuenta propia que también se dedican a este tipo de gestión.

La legalización de compra-venta de casas, ha favorecido a un pequeño segmento de la población con alta solvencia económica, y tiende a impactar positivamente en la renovación y al mantenimiento del fondo habitacional en riesgo de deterioro estructural. El mercado inmobiliario actual, representa un desafío para un ciudadano común en búsqueda de su primera vivienda, porque los precios y valores monetarios practicados, tanto en las permutas como en el sistema de compra-venta, van mucho allá de los ingresos medianos del país.

1.2 Vivienda y tendencias socio-demográficas.

Igualmente las dinámicas demográficas impactan el proceso de la vivienda. En el 2012 se realizó el Censo de Población y Vivienda, el cual determinó que existían 3 885 900 unidades de alojamiento por provincias en Cuba, que comparten 11 167 325 habitantes –correspondiente a 2,87 personas por vivienda. Se le suman las 2 992 unidades de locales de trabajo destinados a viviendas, con un total de 3 015 hogares; además se agregan las 484 colectividades —otra alternativa de vivienda—, donde convive una población de 27 730 habitantes, o sea un promedio de 57,29 habitantes por colectividad. En ambos casos esas personas y familias vivían, de una forma u otra, en condiciones de albergados, con niveles de hacinamientos no deseados (Tabla 2).

Otros análisis socio-demográficos pudieran realizarse a partir de los datos del mencionado censo. Se ha producido, entre otros fenómenos, una reducción en la población de 0 a 14 años del 17,2 %, y un incremento de personas de más de 60 años en un 18,3%. En ese contexto se proyecta que en 2020 haya un aumento de los hogares de una persona, con un 22,3% del total de hogares; igualmente se espera que el 76,6% sean hogares de una a tres personas, de cuatro y cinco personas el 22,2% y la casi desaparición de los núcleos mayores de cinco personas. A su vez, la población de 60 años o más, se pronostica alcance el 21,8% en el 2020; para el año 2030 el 30,3% y el 36% en el año 2050. (Murillo, 2013/diciembre/21: 3)

Tabla 2. Población residente por tipos de unidades de alojamiento (Censo 2012). República de Cuba.

País	Población	Total	Unidades de alojamiento		
			Viviendas particulares	Locales de trabajo	Colectividades
Cuba	11 167 325	3 885 416	3 882 424	2 992	484

Fuente: Elaboración propia en base a: “Informe Nacional de Cuba 2014. Censo de Población y Viviendas. Cuba-2012” (ONEI, 2014: 114-120).

Estas cifras indican la necesidad de construir viviendas de diferentes tipologías y tamaños, entre otras razones porque se aprecia una notable diferencia entre la población de 0 a 14 años y la de 60 años o más. La población de 60 años y más de edad, que residen en hogares de viviendas particulares, alcanza un total de 3 537 341 (ONEI, 2014: 270). Las regulaciones vigentes que definen superficies, espacios y requisitos para las nuevas viviendas, no se corresponden con el nivel de ocupación real de las viviendas ni con las necesidades actuales de la población.

En las viviendas que son construidas por la vía del llamado esfuerzo propio de la población, sus diseños y tipología responden generalmente a las necesidades y gustos específicos de sus propietarios, aunque eso depende mucho del nivel de ingresos de las familias que construyen; con relación a las casas que son construidas por instituciones estatales, las familias que las reciben deben aceptar la tipología y el diseño, no obstante la situación etaria y el número de personas que integran las mismas. (ONE, 2007)

No existen fórmulas conexas entre el fondo de unidades con habitaciones inutilizadas y la demanda de viviendas para familias hacinadas; así como las necesidades de viviendas en planta baja que demandan ancianos y discapacitados. Para la reducción de las necesidades habitacionales, existe un potencial de viviendas vacías, de cambio de uso de locales, y otras variantes, que complementan el ajuste natural que se produce con la compraventa y las permutas.

En general, persiste una visión dirigida al déficit cuantitativo sin calibrar suficientemente la relevancia estratégica de atender el déficit cualitativo, que significa transformar la condición de vivienda inadecuada, eliminar la vulnerabilidad integral, evitar bajas físicas y mejorar las condiciones de vida de la población. A escala local tampoco es considerado el déficit habitacional como el índice principal para medir la gestión de vivienda a cargo del gobierno y su entidad administrativa.

Como ha sido señalado, las proyecciones demográficas indican una continua disminución de la población cubana en las próximas décadas y la progresión de su envejecimiento como fenómeno notable. Significa que en las proyecciones de desarrollo económico-social del país, al menos hasta 2050, se debe dar prioridad a temas como las tipologías, diseños y ubicación espacial de las viviendas; pero además a las infraestructuras urbanísticas y propuestas de variados esquemas para poder financiar la construcción de viviendas (incluidos los subsidios), que consideren los diferentes niveles de ingresos y vulnerabilidades de la población; de modo que el progreso en la solución de la vivienda, acompañe de manera pertinente el proceso de construcción del socialismo próspero y sostenible a que aspira el país.

1.3 Los subsidios y el financiamiento para la construcción de viviendas por personas naturales. Síntesis.

El problema de los subsidios y del financiamiento de la vivienda en general, ha tenido en Cuba altas y bajas, complejidades y contradicciones. Y aun cuando se ha avanzado, queda mucho por prosperar en esa dirección en cuanto a eficacia y efectividad de los mecanismos experimentados.

En el 2013 se aprueba el Decreto-Ley No. 272, "Reglamento para el otorgamiento de subsidios a personas naturales para realizar acciones constructivas en su vivienda", el cual autoriza el financiamiento con cargo al presupuesto del Estado. El Reglamento aprobado tiene como objetivo principal regular el procedimiento para el otorgamiento de subsidios a las personas naturales con falta de solvencia económica, protegidas o no por la asistencia social, que lo requieran, con el propósito de adquirir materiales de construcción y pagar mano de obra para la ejecución, reparación y conservación de viviendas por esfuerzo propio.

Según la norma, 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 en las provincias, 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 para realizar acciones constructivas en la vivienda de las personas con falta de solvencia económica.

Con el subsidio habitacional, al cierre del año 2013 se beneficiaron 48 228 familias, el 91% de ellas para conservar o rehabilitar sus casas. En noviembre de 2014 se aprueban modificaciones en el otorgamiento de los subsidios (**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**).

Tabla 3. Modificaciones en el otorgamiento de subsidios (2013 y 2014). República de Cuba.

Decreto-Ley No. 272	
2013 (aprobación)	2014 (modificación)
1. El término para dar respuesta a los pedidos es de 45 días hábiles a partir de la fecha de presentación de las solicitudes.	1. El término para dar respuesta a los pedidos es de 70 días hábiles a partir de la fecha de presentación de las solicitudes.
2. El Consejo de la Administración Municipal (CAM) recepciona las solicitudes para acceder a subsidios en todo momento.	2. El Consejo de la Administración Municipal realizará como mínimo dos convocatorias para recepción de solicitudes para acceder a subsidios.
3. El subsidiado podrá emplear como base de cálculo del monto para mano de obra hasta el 30% del importe de los materiales de construcción.	3. El beneficiado con subsidio podrá destinar hasta el 30% del importe del monto otorgado, sin incluir transportación, para el pago de la mano de obra.
	4. Los propietarios de viviendas construidas con subsidio, si las tramitan (compraventa o donación) en los primeros 15 años de su adquisición, están obligados a ingresar el monto total subsidiado.

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, es común que las personas que son sujetos de subsidios para mitigar su situación habitacional, son aquellas que pertenecen a grupos vulnerables, generalmente

personas de la tercera edad, discapacitados o madres solteras en situación económica calamitosa; y son ellas mismas las que deben dedicarse a la compra de materiales y a contratar a los constructores, a partir del monto del subsidio recibido. La manera como reciben el subsidio, el monto y su ejecución, en las condiciones económicas restrictivas y los altos precios de los insumos para la construcción, convierten el proceso en una verdadera odisea para estas personas.

Otro asunto es que no existe captación de financiamiento a nivel municipal para proyectos sustentables de rehabilitación y desarrollo habitacional, con mecanismos parecidos con los que opera la Oficina del Historiador de la Ciudad en La Habana Vieja, por lo que hay es necesario repensar formas y métodos actuales, y emplear y/o buscar alternativas, por ejemplo del tipo en el uso del 1% a nivel municipal que se emplea de manera general para el desarrollo local.

La otra variante es la de créditos bancarios⁴, la que solo es posible para familias trabajadoras que puedan ofrecer garantías de retorno del préstamo; y aun cuando el ciudadano cubano profesa confianza en el banco y tiene cultura de ahorro, esta opción financiera no es una variante totalmente factible debido a diferentes razones, entre ellas al hecho de que los montos de los créditos no cubren los costos para la construcción completa de la vivienda, igualmente en la situación actual, no se logra estimular a la familia con sus magros ingresos a ahorrar. Pero no deja de ser una alternativa en el proceso de solución del problema habitacional en el país.

Persiste la limitación en fuentes de recursos para ampliar y mantener la fuerte inversión que demanda el déficit de vivienda. La recuperación mínima de los gastos, limitan fomentar un fondo de reserva para inversión en vivienda; aunque posiblemente esta sea una de las alternativas más efectivas para mitigar progresivamente la situación habitacional, obviamente que en combinación con otros esquemas y mecanismos.

No es de dudar que entre los déficits más formidables que tiene el desarrollo local en nuestro país, se encuentra precisamente el de la vivienda, y ella resulta ser uno de los medios determinantes para que las familias puedan progresar en cuanto a bienestar.

En el mes de noviembre del 2014 el Estado aprueba otras políticas relacionadas con la vivienda, entre ellas:

- La legalización de la vivienda y el reconocimiento del derecho perpetuo de superficie a los afectados por eventos climatológicos;
- Los precios referenciales para compraventas y donaciones de viviendas;
- La transmisión de la propiedad de las viviendas asignadas por el Estado o células básicas construidas con subsidios; y
- El traspaso de viviendas estatales en ejecución para su terminación por esfuerzo propio.

Como parte del proceso de transformaciones que se vienen operando en el país desde el año 2011, se decide por las máximas autoridades disolver el Instituto Nacional de la Vivienda, hecho que sucede el 5 de enero del 2015. Sus funciones se distribuyen en distintos Organismos, a saber: Instituto de Planificación Física (IPF)⁵; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Ministerio de Justicia (MINJUS), quedando la función rectora en el Ministerio de la Construcción (MICONS) (**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**).

Diagrama 1. Organigrama del MICONS (2015). República de Cuba.

⁴ Más de 180 mil créditos bancarios se aprobaron en 2013 para la reparación de viviendas.

⁵ El IPF asumió 7 funciones las cuales fueron: expedir las licencias y autorizaciones para la realización de las acciones constructivas sobre la vivienda, establecer y controlar las normas para el mejor funcionamiento de los asentamientos urbanos y rurales, su organización social y de los servicios, asignar los terrenos estatales a las personas naturales o jurídicas que lo solicitan, para construir viviendas, certificar la habitabilidad de las viviendas terminadas que cumplan las regulaciones urbanas y constructivas, emitir dictamen técnico para la descripción y tasación de las viviendas, el enfrentamiento a las ilegalidades y aprobación de la certificación de medidas y linderos (Dictamen técnico que actualmente hacen los Arquitectos de la Comunidad) de traspaso de solares yermos y azoteas, así como el ejercicio del derecho de tanteo a favor del Estado.



Fuente: Elaboración propia.

La Dirección General Vivienda (DGV) quedó como parte de las funciones del MICONS, entre ellas se destacan:

- Propuesta de planes inversionistas de urbanización, construcción, rehabilitación y conservación de viviendas, partiendo de la planificación a escala municipal y provincial;
- Control del proceso inversionista del Programa de la Vivienda, conjuntamente con los Gobiernos territoriales y sus Sistemas de la Vivienda. Durante todo el año se controlan tanto los planes estatales como la actividad constructiva de la población mediante su esfuerzo propio (subsidios y otras vías);
- Diseño de propuestas técnico-metodológicas ante situaciones emergentes, como la ficha para el levantamiento de daños al fondo habitacional ocasionados por sismos, aprobada recientemente por el Consejo de Defensa Civil de Santiago de Cuba;
- Elaboración de políticas, conjuntamente con la Comisión de implementación y desarrollo de los Lineamientos del PCC; y
- Elaboración de estrategias de desarrollo habitacional, conjuntamente con Instituto de Planificación Física y Gobiernos territoriales.

Todo este proceso se realizó en concordancia con la implementación del Decreto-Ley No. 322, del 31 de julio del 2014, que modifica la Ley General de la Vivienda” (Ley No. 65 de 23 de diciembre de 1988).

En cada provincia se estableció un cronograma de fusión y traspaso de funciones el cual se realizó de la siguiente forma: el proceso de fusión se llevó a cabo entre las Direcciones de Vivienda y las Unidades Inversionistas y el traspaso de funciones que venía desarrollando el Sistema de la Vivienda en cada territorio hacia la Dirección de Planificación Física, Dirección de Trabajo y Tribunales.

Este proceso de reorganización, que ha supuesto transferencia de funciones específicas en la producción y administración de la vivienda hacia diferentes ministerios; posiblemente no logre hacer avanzar con eficacia los procesos de la vivienda. En la práctica resulta una fragmentación institucional en diferentes ministerios, que apunta a complejizar aún más el tema y, por tanto, a dificultar soluciones integrales que son indispensables para una tarea tan complicada, ya que para solucionar el problema habitacional, la población tiene que interactuar con muchas más entidades encargadas.

Con la realización del VII Congreso del Partido Comunista de Cuba en el 2016, se continuó el proceso de actualización, poniendo en práctica un conjunto de medidas de políticas, dirigidas a la consolidación del modelo social socialista y a la elevación del nivel y la calidad de vida de la población y corrigiendo algunos mecanismos y políticas aprobados desde el VI Congreso.

En ese nuevo contexto socio-económico se diseña y comienza a implementarse el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030. El país apuesta por un modelo donde es esencial el lugar primordial que ocupan las relaciones sociales de producción socialistas y el reconocimiento efectivo de la heterogeneidad de formas de propiedad y de gestión que demanda el nuevo modelo de desarrollo; así como el papel y funciones de los principales actores económicos y del Estado en todos sus niveles de dirección.

Sin embargo, los avances tropiezan con formidables obstáculos. El pesado lastre de la dualidad monetaria, en especial la cambiaria y el pobre desempeño económico del país en 2017 y las tensiones financieras, unido a los devastadores efectos del huracán Irma, que causó daños valorados en alrededor de 13 000 millones pesos, con afectaciones en 179 534

viviendas, son valladares suficientes para ser cautelosos en cuanto al progreso de la economía en general y en particular de la construcción de viviendas. Podría agregarse además la existencia de algunas regulaciones sin firme decisión —en revisión desde agosto—, para la operación más efectiva del sector privado y cooperativo no agropecuario.

Aunque en Cuba las políticas son en principio inclusivas, las estrategias habitacionales están configuradas para construir y rehabilitar viviendas, sin considerar intencionadamente enfoques de género, discapacidad y ancianidad. Es de decir, que la problemática habitacional que demandan los grupos desfavorecidos, no está reflejada diferenciadamente en la política de vivienda en el país. (García y Jara, 2017)

A escala urbana se está avanzando en la eliminación de barreras arquitectónicas en lugares públicos, que permite la accesibilidad a discapacitados y evita la ocurrencia de traumatismos ortopédicos, pero las inversiones municipales generalmente no planifican la adecuación y diseño del espacio público a necesidades específicas de las personas discapacitadas, de los adultos mayores (las mujeres son mayoría), y otras acciones que hagan más “amigables” las ciudades. (ONEI, 2014: 203)

Lo anterior exige la realización de un diagnóstico que desde la ciencia y sus instrumentos, permitan hacer propuestas de solución o mitigación, al grave problema de la vivienda en Cuba, que sin lugar a dudas se ha convertido en asunto de trascendencia política.

Conclusiones

- El país apuesta por un modelo, donde es esencial el lugar que ocupan las relaciones sociales de producción socialistas, la planificación y sus interconexiones con los mecanismos del mercado; en un contexto de reconocimiento de la heterogeneidad de formas de propiedad y de gestión, así como el papel y funciones de los principales actores económicos y del Estado en todos sus niveles de dirección.
- No obstante las nuevas políticas y mecanismos que se han venido aplicando en el país, a tono con los acuerdos del VI y VII Congreso del PCC que se vinculan al tema de la vivienda, la caracterización realizada revela la persistencia de problemas heredados de periodos anteriores y otros nuevos que surgen, en particular los que se relacionan con cuestiones no solo económico-sociales, sino además regulatorios, asociados al tema de la propiedad de la vivienda, el financiamiento, los problemas demográficos y los subsidios, entre otros muchos.
- La diversidad de formas de propiedad y de gestión en relación con la producción de materiales, reparación, rehabilitación, construcción de viviendas no están armonizadas, no hay mecanismos efectivos desde la política, que armonicen todas esas formas de ser y de hacer que tributen a una mayor eficiencia de esos procesos. Debe fomentarse una estrategia que facilite la edificación de relaciones pertinentes de cooperación, entre todos los actores involucrados en el proceso de construcción de viviendas a nivel territorial en Cuba.
- La situación y solución progresiva de la vivienda constituyen un problema económico, social y político de carácter estratégica, que demanda alta prioridad de las autoridades del país; pero igual precisa que desde la ciencia se realicen investigaciones y propuestas de acción para poder tributar a la mitigar de tan complejo problema.

Referencias bibliográficas

- Andrade, M., Aguirre, C. y Mora, M. (2007): La vivienda en la escala de necesidades. Antecedentes para una Evaluación de la Satisfacción Residencial de los Beneficiarios del Fondo Solidario de Vivienda. Revista de la construcción, 51, 13.
- Castro, F. (1960): La Historia me Absolverá. La Habana. Cuba: Política, p. 60.
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011): “Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos”. Publicación de las Naciones Unidas (Ed.), (pp. 236-238). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros. (2012): Ley 113 del Sistema Tributario. La Habana. Cuba: Gaceta Oficial de la República de Cuba, 21 de noviembre de 2012. Versión electrónica en <http://www.gacetaoficial.cu/>.
- Constitución de la República de Cuba. (2013): La Habana. Cuba: Gaceta Oficial de la República de Cuba. Gaceta Oficial 31 de enero de 2013. Versión electrónica en <http://www.gacetaoficial.cu/>.
- Decreto-Ley No. 322. (2014): La Habana. Cuba: Gaceta Oficial de la República de Cuba. Versión electrónica en <http://www.gacetaoficial.cu/>.

- García, J. M. y Jara, D. (2017): “La participación del sector cooperativo como alternativa del desarrollo local en Cuba”, Revista El Directivo al Día, No.3, Instituto de Información Científica y Tecnológica, CIGET, Villa Clara Cuba, Cuba.
- Ley No. 65: Ley General de la Vivienda. (1988): La Habana. Cuba: Gaceta Oficial de la República de Cuba. Versión electrónica en <http://www.gacetaoficial.cu/>.
- Molina, E. (2012): “Hacia una Economía Política del Socialismo en la Cuba actual”, Conferencia de clausura, Taller Científico sobre Pensamiento Económico Cubano, Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba, ciudad de Camagüey, octubre 2012.
- Murillo, M. (2013/diciembre/21): Información divulgada por Marino Murillo, Vicepresidente del Concejo de Ministros a la Asamblea Nacional, Granma, p. 3.
- ONE. (2007): Los Censos de Población y Viviendas en Cuba 1907-1953. Ciudad de La Habana: Oficina Nacional de Estadística (ONE).
- ONEI. (2014): Informe Nacional de Cuba 2014. Censo de Población y Viviendas. Cuba-2012. (pp. 114, 120, 204 y 270). La Habana. Cuba: Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI).
- ONU-HÁBITAT. (2010): El derecho a una vivienda adecuada. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HÁBITAT) (Ed.), Vol. Folleto Informativo No. 21. Suiza: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Naciones Unidas.
- Pichardo, H. (1978): Documentos para la Historia de Cuba. Hortensia Pichardo T-1. Artículo: Rubén Martínez Villena analiza la penetración imperialista en Cuba. Cuba factoría yanqui.
- Segre, R. (1989): Arquitectura y urbanismo de la revolución cubana. La Habana. Cuba: Edit., Pueblo y Educación, p. 35-37.
- Vega, J. (1986): Comentarios a la Ley General de la Vivienda (Editorial de Ciencias Sociales Ed.). La Habana.