

MODELO DE GOBERNANZA PARA LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL DÉFICIT HABITACIONAL EN CUBA

Área de investigación: **Teoría de la administración**

Yalily González Díaz

Centro Universitario Municipal Palma Soriano
Universidad de Oriente
Cuba
yalily@uo.edu.cu

Jorge Luis Mariño Vivar

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad de Oriente
Cuba
jorge@uo.edu.cu

5, 6 y 7 de **octubre** de 2022

Ciudad Universitaria

| Ciudad de México



MODELO DE GOBERNANZA PARA LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL DÉFICIT HABITACIONAL EN CUBA



Resumen

La gobernanza y su rol en la gestión pública, resulta un tema cada vez más recurrente en las agendas de los gobiernos locales. Llegando a ser concebida como una propuesta innovadora de los procesos de transformación de los espacios locales en ciudades sostenibles. En el caso particular del municipio cubano de Palma Soriano para atender los retos derivados del acelerado crecimiento urbano y del deterioro acumulado del fondo habitacional, se ha requerido del diseño de esquemas de coordinación horizontal y vertical que involucren la participación de los agentes económicos y sociales. El objetivo del presente trabajo es diseñar un modelo con enfoque de gobernanza para la gestión municipal del déficit habitacional en los municipios cubanos, que contribuya a la toma de decisiones efectivas sobre los ajustes al proceso de gestión de los gobiernos locales, en función del mejoramiento del fondo habitacional y por consiguiente de la calidad de vida de la población. La propuesta está concebida sobre la base de la integración de áreas conceptuales y teóricas vinculadas a la gobernanza, utilizando de técnicas de la prospectiva estratégica. Se utilizaron métodos teóricos y empíricos que incluyeron el dialéctico-materialista, el histórico-lógico y el sistémico-estructural se utilizó, además, el método de expertos. Como resultado se obtuvo la concepción de dicho modelo, que permitió articular armónicamente gestión pública-gobernanza en función de los procesos que favorece la gestión municipal del déficit habitacional, así como la integración de actores locales. El modelo en cuestión constituye una herramienta para la toma de decisiones del gobierno local en aras de responder con eficiencia y eficacia a las complejas demandas de la población en materia de vivienda. La validación de la propuesta se realizó a través de la técnica de Iadov.

Palabras clave: gestión pública, gobernanza, déficit habitacional.



Introducción

Por primera vez en la historia, la mayoría de la población mundial vive en ciudades. La urbanización es una tendencia creciente que corrobora los niveles de desigualdad nunca antes vistos y por ende la necesidad de pensar, gestionar y gobernar de forma innovadora nuestras áreas urbanas y rurales.

En este contexto, las agendas públicas de los Estados y gobiernos locales en América Latina y el Caribe tienen un tema recurrente, la vivienda. Fenómeno que en la medida que se complejiza, requiere de un abordaje multinivel, multifactorial, multiactorial y consensuado que permita abarcar desde aspectos globales hasta cuestiones locales, teniendo como herramienta principal para medir, analizar, formular y evaluar políticas y programas dirigidos a la atención del déficit habitacional¹.

Este término desde su esencia y conceptualización denota una noción de carencia que condiciona una brecha que expresa la distancia entre las condiciones reales y las condiciones mínimas de vida generables a todos los miembros (vivienda adecuada según Artículo 71, Constitución de la República de Cuba del 2019) de un grupo o comunidad. Siendo este un indicador compuesto que incluye los aspectos cuantitativos (nuevas viviendas a construir) y cualitativos (viviendas a rehabilitar, mejorar o ampliar).

La revisión en la literatura especializada de las experiencias prácticas en cuanto a la gestión del déficit habitacional en 17 países de América Latina y el Caribe (ALC)², permitió identificar como aspecto coincidente el reconocimiento de que el éxito de estos programas depende, en alta medida de la participación integrada de los actores que tienen un compromiso real con el desarrollo del municipio.

Desde esta perspectiva se identifica a la gobernanza como “un nuevo modo de gestionar las políticas públicas” (Rosas, Calderón, Campos y



¹ El déficit habitacional como indicador oficial para los análisis del tema vivienda y sus problemáticas, fue adoptado internacionalmente desde el año 2014 en el marco del VII Foro Urbano Mundial y el mismo por su naturaleza denota la ausencia o carencia ya sea de la unidad habitacional o de algunos de sus parámetros de calidad.

² El estudio comprendió las experiencias en los países de: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.



Jiménez, 2018, p. 178), llegando a ser considerada como, “el instrumento donde se han depositado las esperanzas de una efectiva gestión y gobierno de las políticas de desarrollo a escala local” (Farinós Dasí, 2008, p. 11), nuevo marco que preludia la evolución de las democracias en el siglo XXI (Porras, 2021, p. 6). En virtud de lo cual la gobernanza ha devenido en perspectiva innovadora para la gestión de las políticas públicas relacionadas con el problema habitacional.

En correspondencia con las características del contexto cubano (que se caracteriza por una economía planificada y la prevalencia de una propiedad estatal) y a los efectos de esta investigación se concibe a la gobernanza, como el proceso directivo de la sociedad que fortalece el ciclo de gestión de los gobiernos en los territorios, a partir de una construcción compartida y sistémica entre los actores locales, los 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, impulsar propuestas y proyectos que promuevan iniciativas locales y que potencien el impacto de las políticas públicas como requisito para alcanzar el desarrollo local sostenible.

Sin embargo, aunque en la presente década, ha crecido el interés por la gobernanza, los estudios consultados sobre la relación entre gobernanza y la gestión del déficit habitacional constató la existencia de un vacío teórico-metodológico y práctico en cuanto a modelos que integren ambas áreas conceptuales.

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

Al cierre del año 2021, el país presentaba un déficit habitacional de 862 879 viviendas. De ellas, 491 841 corresponden al déficit cuantitativo (57%) y 371 038 viviendas corresponden al déficit cualitativo (43%). Situación habitacional que se complejiza como resultado del deterioro gradual del fondo habitacional, las limitaciones económicas



acumuladas, la imposibilidad de la industria de satisfacer toda la demanda de materiales de la construcción y la ocurrencia de eventos meteorológicos severos y cada vez más recurrentes.



En el caso específico de la provincia Santiago de Cuba, el comportamiento de la problemática no difiere mucho de la del país. Según la actualización del censo poblacional (año 2012), al cierre del 2021 en la provincia existía un déficit de 101 202 viviendas.

En el municipio de Palma Soriano (ver figura 1), segundo en importancia de esta provincia, por sus características socio-económicas: la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM) identifica la problemática del déficit habitacional como una de las primeras prioridades del municipio, luego de la alimentación.

Su 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.



Figura No. 1

Ubicación geográfica del municipio Palma Soriano



Fuente: Plan General de Ordenamiento Territorial 2020

La empresa estatal socialista es el eslabón fundamental de la economía. Al cierre del mes de mayo del 2022, el sector privado en el municipio ascendía a 2 335 Trabajadores por Cuenta Propia (TCP), de ellos el 6,7%



estaban vinculados a actividades relacionadas con la construcción³ y se habían constituido tres MIPYMES⁴ en esta esfera.



La economía local se caracteriza por un sector industrial que aporta el 51,7% de la producción mercantil, seguida de la prestación de servicios con el 38%.

El fondo habitacional al cierre del año 2021 asciende a 42 053 viviendas; con un déficit de 13 414, el cual es el mayor déficit de la provincia, luego del municipio Santiago de Cuba. A su vez, el 67,5% (9 061 viviendas) corresponde al déficit cuantitativo y el 32,5% (4 353 viviendas) al déficit cualitativo (Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), 2022).

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. Estos órganos se articulan para cumplir con el propósito constitucional de lograr la satisfacción de las necesidades locales.

Con una tasa de envejecimiento que asciende a 20,8% constituye el municipio más envejecido de la provincia, situación que repercute en el incremento de la cantidad de viviendas unipersonales (21% de viviendas del fondo habitacional) habitadas en su totalidad por adultos mayores lo que corrobora la hipótesis de que el envejecimiento estimula la demanda de vivienda. Al cierre del 2021, a esta situación se une el comportamiento negativo de indicadores como el crecimiento natural (-270) y el crecimiento total (-648)⁵, en tanto el déficit habitacional actúa



³ La Dirección Municipal de Trabajo y Seguridad Social reporta un total 158 TCP en actividades vinculadas a la esfera de la construcción (58 albañiles, 81 carpinteros, 9 productor vendedor de recursos naturales, 3 servicios de construcción y reparación de inmuebles y 9 techadores).

⁴ MIPYMES término que en el contexto cubano se refiere a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.

⁵ Por crecimiento natural se entiende a la diferencia algebraica entre el número de nacimientos y de defunciones que se producen en una población durante un período determinado, mientras que el crecimiento total concibe el incremento algebraico (positivo o negativo) del número de personas que la integran, en un período determinado. Este crecimiento es consecuencia de las entradas (nacimientos e inmigraciones) y de las salidas (defunciones y emigraciones) que tienen lugar en la población.



como un regulador de la tasa de natalidad y motor impulsor de las migraciones que de manera mayoritaria se producen en jóvenes y profesionales, cuestiones ya apuntadas en estudios realizados por el Grupo Municipal de Atención a la Dinámica Demográfica.



Esta situación se desarrolla en un entorno caracterizado por la implementación paulatina de un programa de perfeccionamiento de los Órganos Locales Poder Popular (OLPP), donde se desarrolla un proceso de descentralización del Estado nación hacia los gobiernos locales⁶. El cual demanda de elevar la efectividad de la gestión de los gobiernos locales.

Sin embargo, se perciben insuficientes niveles de articulación de actores, lo cual limita el carácter propiamente multidimensional que tiene la gestión municipal y evidencia la ausencia de herramientas integrales que aborden este tema de manera dinámica, sistémica e integral.

Estas insuficiencias sustentan el problema científico de la presente investigación que consiste en ¿cómo lograr una gestión del déficit habitacional efectiva a escala municipal?

Lo anterior permite plantear como objeto general que se propone este trabajo: diseñar un modelo con enfoque de gobernanza para la gestión municipal del déficit habitacional en el municipio de Palma Soriano, que contribuya a la toma de decisiones efectivas sobre los ajustes al proceso de gestión del gobierno local, en función del mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Materiales y métodos

Para la construcción del modelo y su representación gráfica se empleó el método de la modelación, así como para la obtención del procedimiento para su implementación. Se utilizó, además, el enfoque sistémico en función de fundamentar el modelo abordando dicho proceso desde la concepción de este como unidad, como integración de elementos y no como simple suma de sus partes, donde cada uno de ellos tiene un impacto en los restantes.

⁶ El término local se emplea como sinónimo de municipio.



La investigación realizada tiene una fundamentación dialéctico-materialista como método general. Se utilizó en todo el proceso al operar con categorías, leyes y principios como herramientas imprescindibles para los análisis, que permitieron revelar las relaciones existentes, según el tema investigado. Se emplearon métodos de investigación en los niveles teórico, empírico y estadístico matemático.

Dentro de los métodos del nivel teórico se encuentran el histórico-lógico, que reveló las relaciones esenciales existentes en el objeto de investigación, utilizadas en la elaboración de la propuesta, análisis y síntesis, inducción-deducción, sistémico estructural, con los que se puede fundamentar los componentes del modelo, para con posterioridad arribar a la metodología que acompaña su implementación en los municipios cubanos como parte de las estrategias de desarrollo local que se diseñan.

Se utilizó en todo el proceso al operar con categorías, leyes y principios como herramientas imprescindibles para los análisis, que permitieron revelar las relaciones existentes, según el tema investigado. Se emplearon métodos de investigación en los niveles teórico, empírico y estadístico matemático.

En relación con la validación de los resultados, desde el punto de vista teórico, se complementó a través de la técnica de Iadov⁷, aplicada por investigadores como: Mirabal y Torres (2021), Roque, Martínez y González Salgado (2020), y Zula (2018), quienes recomiendan su uso para valorar resultados en aquellos casos, en que los evaluadores son a su vez usuarios.

Esta técnica es una herramienta capaz de evaluar el grado de utilidad y usabilidad por los usuarios actuales y potenciales (Guerrero, Medina León y Nogueira, 2019, p. 172). La misma se aplicará al grupo de expertos que participó para el diseño del modelo diseñado y que poseen a su vez la condición de ser usuarios de la propuesta.

⁷ Debe su nombre a su creador V. A. Iadov

Se determinará además el índice del Net Promoter Score (NPS)⁸ o índice de recomendación de acuerdo al procedimiento propuesto por Fonseca (2018).



Marco teórico

Whittingham (2005, p. 7) afirma que la diversidad de determinantes empleadas en los estudios de gobernanza dependerá de la definición que se utilice. En este sentido Martínez Hernández, (2018, p. 44) reconoce que resulta de vital importancia, la identificación e institucionalización que se alcance del término gobernanza, a partir del tratamiento de sus determinantes, “puesto que las administraciones locales solo pueden desempeñarse dentro de los límites que estas dibujan, lo que crea entre ellos una relación de directa proporcionalidad”.

Es preciso a los efectos de esta investigación definir aquellas determinantes que por su pertinencia y validez puedan ser factibles a utilizarse como componentes en un modelo de gobernanza para la gestión municipal del déficit habitacional en el contexto cubano.

Esto requirió a partir de un análisis previo de la bibliografía especializada en base de datos de alto reconocimiento internacional, identificar las determinantes que se han empleado en las diversas experiencias tanto teóricas como prácticas. El listado inicial quedó conformado por 32 determinantes, las que, en la búsqueda de las determinantes de mayor significación, que deben utilizarse en un modelo de gobernanza para la gestión municipal del déficit habitacional en el contexto cubano, se decidió utilizar el método de expertos. La selección de los mismos estuvo marcada por dos momentos:

1. Se avaló a cada uno por las cualidades profesionales y/o académicas, el alto conocimiento de la realidad cubana y el alto grado de dominio del tema gobernanza, políticas públicas, déficit habitacional y desarrollo local que les permita emitir juicios de valor sobre base científicas.



⁸ Creado por Fred Reichheld en el año 2003.

2. Con la modelación multicriterio se fundamentó el nivel de conocimiento, experiencia y estudios realizados. La propuesta inicial para el grupo de expertos se conformó por 15 especialistas con un nivel de confianza de 0,85. El procesamiento mediante el software DECISION⁹, confirmó que el total de los expertos propuestos resultaron competentes para la investigación.



El listado de las 32 determinantes iniciales mediante el trabajo grupal y técnicas de generación de ideas con el grupo de expertos: 1) fue enriquecido a 38 determinantes y 2) el proceso de limpieza y reducción (eliminación de repeticiones y similitudes) redujo el listado a 18 determinantes. El empleo de una encuesta a los expertos mediante una escala Likert de uno a cinco, permitió evaluar cada determinante, en cuanto al nivel de incidencia que presentan en la incorporación del enfoque de gobernanza para la gestión del déficit habitacional en el contexto cubano.

Según los resultados del procesamiento de las encuestas se comprobaron dos cuestiones:

Primera cuestión: se evaluó la concordancia entre el criterio de los expertos con el empleo de la prueba del Coeficiente W de Kendall y el uso del software estadístico SPSS v 22.0. El nivel de concordancia alcanzado entre los expertos fue 0,947; resultado que corrobora la existencia de una alta concordancia en el criterio emitido por los especialistas.

Segunda cuestión: se evaluó la consistencia interna y la fiabilidad de la escala empleada a través del Coeficiente Alpha de Cronbach con el empleo del software estadístico SPSS. En el análisis de los resultados se tuvo en cuenta los criterios existentes en la literatura especializada, donde se afirma que el Alpha de Cronbach se mueve en un rango entre 0 y 1, representando el cero (0) la ausencia total de consistencia y el uno (1) la consistencia perfecta.

En caso de que el test tenga pocos ítems (hasta 10), si el valor se encuentra por encima de 0,50 este coeficiente es satisfactorio. Si el test

⁹ El paquete informático “Decisión” fue diseñado en la Universidad de Matanzas, utilizando el lenguaje de programación Visual Basic 4.0. El mismo ha sido catalogado como muy completo y con excelente calidad en la impresión de los resultados.

tiene muchos ítems: la prueba es satisfactoria, sí toma valores a partir de 0,80; se considera portentosa si resulta por encima de 0,90. Al aplicar la prueba del coeficiente Alpha de Cronbach esta arrojó un valor de 0,85; que se interpreta como la existencia de un alto grado de confiabilidad en el cuestionario.



Figura No. 2

Determinantes de gobernanza para la gestión del déficit habitacional en Cuba



Fuente: criterio de grupo de expertos.

Las 18 determinantes de gobernanzas obtuvieron una puntuación promedio entre 4 y 5 puntos en la escala Likert aplicada, lo que se interpreta como un nivel de incidencia entre muy alto y alto. En la figura 2 se muestra a través del método de nube de palabras las determinantes avaladas por los expertos nacionales, las que servirán como referentes importantes para el diseño del modelo propuesto y su metodología.

Los cambios que se generan en el contexto socio político cubano demandan de la implementación de nuevas formas de gestión de los gobiernos locales, pero a su vez de un eminente cambio en el comportamiento en la población caracterizada por la pasividad en la espera de recursos y soluciones a los problemas que llegan desde “arriba”. En esta misma dirección se reconoce que, a escala municipal, se carece de una política encaminada a estimular espacios de colaboración, cogestión, cocreación y coinnovación entre las diferentes formas socioeconómicas. Es decir, se requiere de introducir procesos de gobernanza como alternativa para que la participación ciudadana en la búsqueda de respuesta a las problemáticas locales desde los recursos



endógenos sea una realidad materializada y no una autopia de discursos y aspiraciones.



La participación se aprende, se mejora a través de la educación y de los conocimientos adquiridos (Jiménez, Álvarez, Hidalgo, 2021, p.222). Desde esta perspectiva se considera que la participación ciudadana deberá estar condicionada en tres dimensiones: el saber participar, el querer participar y el poder participar:

- el saber abarca el conocimiento de los mecanismos y herramientas que van a servir al ciudadano para poder participar;
- el querer transita por los niveles de motivación de los ciudadanos a proyectarse de una manera activa y creativa en la búsqueda colegiada de soluciones; mientras que
- el poder pasa por lo que se defina de manera colectiva se pueda ejecutar. Todas estas dimensiones de la participación se ven transversalizadas por la comunicación y la informatización.

Modelo de gobernanza para la gestión municipal del déficit habitacional

Los componentes que conforman la propuesta y que fundamentan su concepción y a la vez constituyen los soportes que intervienen en su implementación, están en consonancia con lo planteado por Zula (2018, p. 89), al contener una dimensión conceptual¹⁰ (objetivo, principios y premisas) y una dimensión operacional (estructura y funciones¹¹), las que direccionan el instrumental metodológico siguiente:

A. Objetivo del modelo: Dotar al gobierno municipal de una herramienta conceptual y metodológica desde la gobernanza, para la realización del diagnóstico, identificación de las áreas de mejora y formulación de políticas y estrategias de intervención práctica en el proceso de GMDH.

¹⁰ Objetivo: resultado específico que se pretende lograr bajo tales premisas y que puede coincidir o no con el objetivo del trabajo de investigación en general. Principios: reglas de funcionamiento, declaraciones normativas, políticas o marco estructural que se deben observar en su aplicación. Premisas: condiciones de aplicación, puntos de partida, exigencias de funcionamiento del modelo, que determinan su eficacia.

¹¹ Funciones: acciones, desempeño de cada elemento

B. Principios en que norman el funcionamiento del modelo de gobernanza para la GMDH



Enfoque estratégico, prospectivo¹² y situacional: herramienta que permite disponer de un proyecto a futuro y visibilizarlo; gestionar proyectos en red (Barrientos, Caldevilla y Castro, 2021, p. 477) para dinamizar factores de desarrollo y proveer soluciones a situaciones-problemas (Vázquez, Díaz y Pérez, 2020, p. 35). Tiene como punto de partida el análisis situacional (Moreno, Ziritt y Silva, 2020, p. 487) además de integrar los intereses nacionales, sectoriales y territoriales en función del aprovechamiento de los recursos (Díaz, Domínguez y Acosta, 2020, p. 183) lo que puede mejorar la eficiencia de los gobiernos, al reducir costos y crear valor público (Monsalve y Gómez, 2020, p.14).

Informatización de la sociedad: tendencia en la gestión pública, que sirve de referencia para la mejora de la capacidad de gobernanza (Lei y Yuwei, 2019, p. 76) al favorecer la agilidad, el diseño centrado en el usuario, la toma de decisiones basada en datos, las plataformas horizontales con transformaciones en el modelo de gobernanza y la rendición de cuentas (Clarke, 2020, p. 375). Los gobiernos locales con la información relevante y oportuna deben mejorar en gran medida la eficiencia de la asignación de los recursos (Díaz-Canel y Delgado, 2021, p. 8)

Ciencia e innovación: condición necesaria para avanzar en los programas el desarrollo del país demanda. Comprende la interacción entre actores diferentes que desde el profundo ejercicio de pensamiento innovador deben propiciar soluciones creativas a los más diversos problemas económicos, productivos, sociales, culturales (Díaz-Canel, Núñez y Torres, 2020, p. 370). La innovación constituye la primera fuerza motriz para conducir el desarrollo estratégico en la construcción de un sistema económico modernizado (Jinping, 2017, p. 21). Unido a este pilar se encuentra el liderazgo en la gestión de gobierno debe acompañarse con un sistemático proceso de capacitación y actualización de los cuadros hacia el cambio de mentalidad requerido que sustente las



¹² Tanto de la prospectiva como de la planificación van de la mano, ya que estas dos premisas forman parte de un todo; por un lado, la planificación muestra el camino y las estrategias para llegar a los objetivos y por otro lado la prospectiva analiza y ejecuta los imprevistos a largo plazo, es decir se complementan entre sí.

transformaciones e innovaciones en la gobernanza (Díaz-Canel y Delgado, 2021, p. 9).



Comunicación social: constituye un mecanismo de retroalimentación (Rodríguez, Ramírez y Pérez, 2021, p. 516) que sirve de soporte para asegurar una adecuada interacción con los ciudadanos y propiciar la participación social (Díaz-Canel, Núñez y Torres, 2020, p. 370). La comunicación como proceso y como recurso exige del fortalecimiento del dialogo contextualizado del gobierno y del pueblo e integra a todos los actores en el proceso de la gestión estratégica. La comunicación pertinente es una de las competencias que deben ser potenciadas en los cuadros y constituye una prioridad de su sistema de capacitación (Díaz-Canel, 2021, p. 86).

Para determinar la denominación de los componentes del modelo que se propone se tuvo en cuenta las determinantes de gobernanza en el contexto cubano identificadas previamente por investigadores nacionales, así como los tres pilares que sustentan la gestión de gobierno en Cuba y el enfoque estratégico, prospectivo¹³ y situacional.

Las bases que fundamentan el modelo de gobernanza para la gestión municipal del déficit habitacional (GMDH) en Cuba son las siguientes:

La GMDH se ubica como componente central del modelo. Esta gestión se materializa a través del ciclo de la gestión pública (planeamiento, normativa y reguladora, directiva y ejecutora y supervisión, evaluación y control) y se fortalece al ser transversalizado por los principios del modelo, los que coinciden con los tres pilares de la gestión de gobierno en Cuba (informatización de la sociedad, comunicación social y ciencia y tecnología) y con un enfoque estratégico, prospectivo y situacional. Estos principios aportan una visión y una praxis transformadora e innovadora en la gestión directiva del gobierno que favorecen en su interrelación a los determinantes claves de gobernanza.

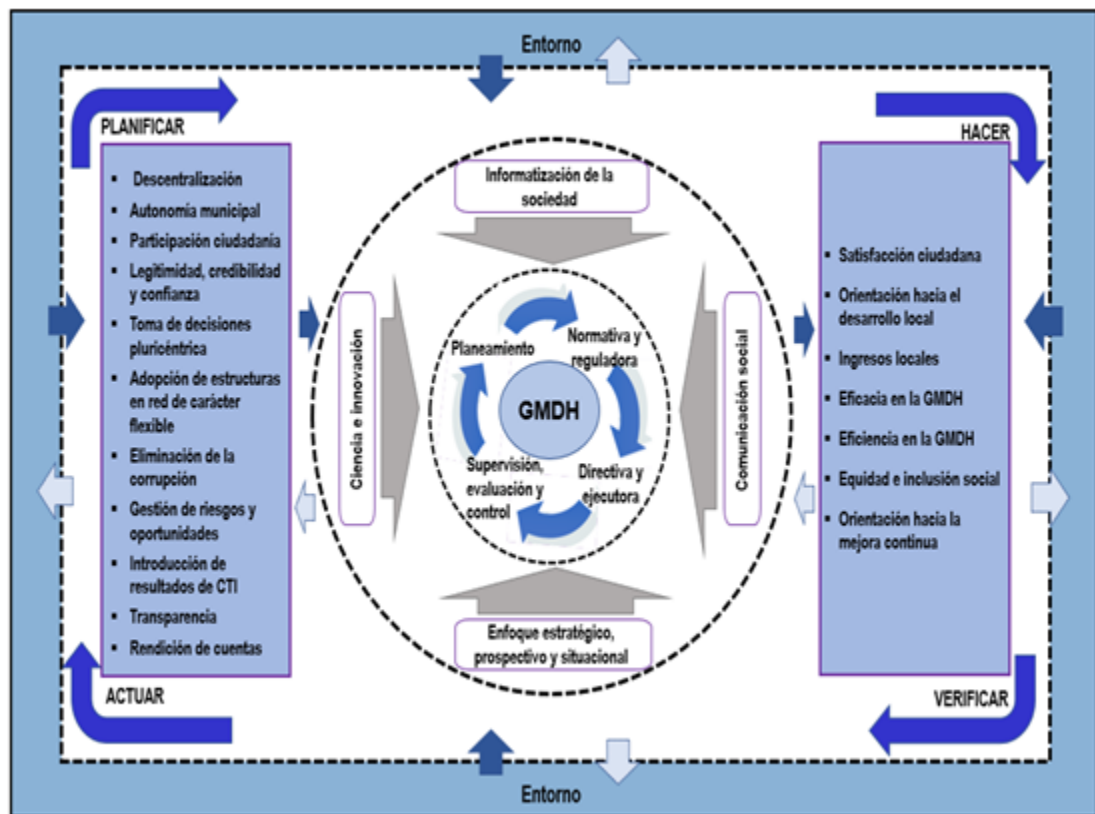
Esta nueva mirada que se caracteriza por la gestión integrada de sus actores locales con el liderazgo del gobierno municipal es la que propicia que se alcancen mayor eficacia y eficiencia en las determinantes

¹³ Tanto de la prospectiva como de la planificación van de la mano, ya que estas dos premisas forman parte de un todo; por un lado, la planificación muestra el camino y las estrategias para llegar a los objetivos y por otro lado la prospectiva analiza y ejecuta los imprevistos a largo plazo, es decir se complementan entre sí.

resultativas. Resultados que en su carácter sistémico y holístico deben ser sostenibles y enfocados hacia un proceso ininterrumpido de mejora continua, donde la inclusión de las buenas prácticas de gestión de la calidad incorporadas al modelo sigue el ciclo Deming (Planear-Hacer-Verificar-Actuar).

Teniendo en cuenta la máxima de que una variable existe únicamente por su tejido relacional con las otras variables, el modelo estable en este sentido una relación bidireccional entre el entorno y el proceso de GMDH lo que le permite ser coherente en su respuesta al contexto y a las necesidades.

Figura No. 3
Modelo de gobernanza para la gestión municipal del déficit habitacional



El modelo propuesto a criterio de los expertos tiene como singularidad que:



Reconoce el papel protagónico del Gobierno como cliente principal del modelo y responsable de su implementación, pues es el órgano local al que constitucionalmente le están asignadas las funciones y competencias de más alta autoridad desde la gestión pública.

El Consejo de la Administración Municipal (CAM) se responsabiliza del proceso de gestión municipal del déficit habitacional, rindiendo cuenta periódicamente ante la Asamblea Municipal del Poder Popular (AMPP), órgano que facultado para aprobar las políticas públicas locales que correspondan como parte de la mejora continua de este proceso. Para cumplir tal responsabilidad, el CAM se hace asesorar por el Subgrupo Municipal de atención a la vivienda, cuya creación es incluida en la metodología propuesta para la implementación del modelo.

La propuesta diseñada tiene en cuenta la necesaria relación sistemática, de retroalimentación y articulación permanente entre los diversos actores y con el resto de los componentes del modelo.

Las determinantes de gobernanza identificadas con anterioridad por expertos nacionales y su incidencia en el contexto municipal se consideran pautas de conducta dirigidas a la adquisición, transferencia, desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos locales.

El modelo de manera general se corresponde con la necesaria rehabilitación de la gestión pública municipal en el contexto cubano, en la que los gobiernos locales deben transitar de un modelo de gestión burocrático-tradicional a otro orientado, a resultados, para asumir las esencias de su nuevo rol de promotores del bienestar y desarrollo de sus respectivos territorios. Reto este que encuentra en la gobernanza como herramienta de cogestión, coparticipación, coinnovación y corresponsabilidad una importante aliada.

Una vez que los actores locales participen de forma activa en este proceso, estarán en condiciones de transformar y perfeccionar el proceso de gestión pública, sustentado en los saberes y experiencias compartidas



y enriquecidas constantemente mediante el intercambio, la creatividad y la colaboración.

Para la implementación del modelo se tienen en cuenta en su metodología tres fases.

I. Fase de diagnóstico, esta permite identificar los aspectos esenciales tanto internos como externos que conforman la matriz DAFO de la gestión municipal del déficit habitacional en Palma Soriano.

II. Fase de identificación de escenarios y selección estratégica, esta tiene su base en la identificación de las variables de escenario que se identifican como resultante del análisis DAFO. Empleándose técnicas de estudios prospectivo se identifica por los expertos el escenario apuesta. Se identifican además las prioridades estratégicas, las políticas públicas locales y los programas que se precisan implementar a escala municipal para la efectiva gestión del déficit habitacional.

III. Fase de seguimiento y monitoreo, en esta etapa se diseñan las acciones complementarias que se precisan para la implementación exitosa de las políticas públicas locales y los programas propuestos. Se identifican además las ideas de proyecto. Esta etapa precisa de la implementación de un sistema de control con enfoque de mejora continua, que permita establecer las correcciones necesarias para alcanzar los objetivos previstos.

Resultado de su implementación en el municipio de Palma Soriano

La implementación del modelo de gobernanza para la gestión municipal del déficit habitacional en Palma Soriano permitió identificar cinco políticas públicas locales (PPL) siendo estas:

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.



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.



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.

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.

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

Se identificaron además nueve programas y se formularon 34 acciones y 14 ideas de proyectos necesarias para su efectiva implementación.

Opiniones de expertos en relación a la propuesta diseñada

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

Por su parte, el índice de recomendación (NSP) arrojó como resultado que: 13 encuestados fueron catalogados como promotores y dos como pasivo. Lo que conllevó a que el índice de recomendación sea equivalente a 0,87 por lo que se considera que es muy alta la probabilidad de recomendación del modelo de gobernanza para la gestión municipal del déficit habitacional y su metodología asociada.



Conclusiones

La gobernanza como método para encarar los nuevos y grandes retos que la modernización de la gestión pública impone, se configura en esta dirección como una práctica de innovadoras formas compartidas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales, respaldadas por multiplicidad de actores que comparten unos objetivos y conocen y asumen cuál debe ser su papel en su consecución.

El impacto de las acciones de los gobiernos locales de cara a las demandas de los ciudadanos precisa de mayores resultados y mayor inmediatez, para lo cual es imprescindible evolucionar y modernizarse y en este sentido la gobernanza se presenta como método idóneo para encarar los nuevos grandes retos territoriales.

El modelo propuesto tiene en cuenta la sistematización de las áreas conceptuales que caracterizan el proceso de la gobernanza y que inciden en el ciclo de la gestión municipal del déficit habitacional, soportado por principios que aportan una visión y una praxis transformadora e innovadora en la gestión directiva del gobierno.

Los resultados que se han venido obteniendo en el municipio Palma Soriano a partir de la implementación del modelo propuesto corrobora que la gestión municipal del déficit habitacional encuentra en los esquemas de gobernanza un instrumento pertinente para la identificación, elaboración e implementación de las políticas públicas locales con un criterio proactivo sobre la base del aprovechamiento de los recursos endógenos y exógenos de la localidad y la articulación coherente de los intereses nacionales, ramales y territoriales.

Con la implementación del modelo propuesto se coadyuva a resolver una importante problemática de alto nivel de impacto en la calidad de vida de la población y cuya solución se dificulta a la actuación del Estado; evidenciándose la necesidad medular de emprender acción política y gerenciales desde los gobiernos municipales, soportadas por técnicas modernas de administración.

El municipio que se quiere está por construir. Alcanzar esta meta presupone implementar un modelo de administración que transite por patrones de gestión cada vez más descentralizados unido al logro de



una auténtica autonomía local y de un enfoque de gobernanza que se traduzca en la participación activa y comprometida de la ciudadanía en la toma de decisiones.



Referencias bibliográficas

Asamblea Nacional del Poder Popular. (2019). Constitución de la República de Cuba. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria No. 5. <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/constitucion-de-la-republica-de-cubaproclamada-el-10-de-abril-de-2019>

Barrientos Báez, A. C., Caldevilla Domínguez, D. y Castro Premier, M. E. (2021). Planificación de desarrollo local en el sector turístico. *Revista Venezolana de Gerencia*, 26(95), pp. 473-491. <https://doi.org/10.52080/rvgluz.27.95.3>

Clarke, A. (2020). Digital government units: what are they, and what do they mean for digital era public management renewal? *International Public Management Journal*, 23(3), pp. 358-379. <https://www.tandfonline.com/loi/upmj20>

Díaz Pando, J. C., Domínguez Junco, O. y Acosta Oramas, M. (2020). Caracterización de la gestión de políticas públicas para el pago por servicios ecosistémicos forestales. *COODES*, 8(2), pp. 183-196. <http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sciarttext&pid=S2310-340X2020000200183>

Díaz-Canel Bermúdez, M. (2021) ¿Por qué necesitamos un sistema de gestión del Gobierno basado en ciencia e innovación? *Anales de la Academia de Ciencias de Cuba*, 11(1) pp. 1-14. <http://www.revistaccuba.sld.cu/index.php/revacc/article/download/1000/1079>

Díaz-Canel Bermúdez, M. M. y Delgado, M. (2021). Gestión del gobierno orientado a la innovación: Contexto y caracterización del Modelo. *Revista Universidad y Sociedad*, 13(1), pp. 7-22. <https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/1886>





Díaz-Canel Bermúdez, M. M., Núñez Jover, J. y Torres Páez, C. C. (2020). Ciencia e innovación como pilar de la gestión de gobierno: un camino hacia los sistemas alimentarios locales. *COODES*, 8(3), pp. 367-387. <http://coodes.upr.edu.cu/index.php/coodes/article/view/372>

Farinós Dasí, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (46), pp. 11-32. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/668/622>

Fonseca Vásconez, J. F. (2018). La gestión territorial para el desarrollo sostenible. Caso cantón Baños de Agua Santa, Tungurahua [Tesis doctoral en Ciencias Económicas, Universidad de Matanzas]. <http://cict.umcc.cu/repositorio/tesis/tesis%20de%20doctorado/Ciencias%20Econ%C3%B3micas/2018/>

Guerrero Aguiar, M., Medina León, A. y Nogueira Rivera, D. (2019). Instrumental metodológico para consultoría organizacional. *Retos de la Dirección*, 13(2), pp. 158-181. <http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S2306-91552019000200158&script=sciarttext&tlng=en>

Jiménez Guethón, R.M., Álvarez Cruz, J. y Hidalgo López-Chávez, V. (2021). Un enfoque sistematizador a estudios sobre participación y equidad en Cuba. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*. Vol. 9 (1), pp. 216-232. <http://www.revflacso.uh.cu/index.php/EDS/article/view/537>

Jinping, X. (2017). Informe presentado por Xi Jinping ante el XIX Congreso Nacional del Partido Comunista de China (PCCh) en nombre del XVIII Comité Central del PCCh, en el Gran Palacio del Pueblo. http://spanish.xinhuanet.com/2017-11/03/c_136726335.htm

Lei, T. y Yuwei, T. (2019). Digital Governance Model for Big Data Era-Based on Typical Practices in Singapore. *Humanities and Social Sciences*, 7(2), pp. 76-82. <https://article.sciencepublishinggroup.com/pdf/10.11648.j.hss.20190702.15.pdf>





Martínez Hernández, A. (2018). Modelo para la gobernanza de la matriz energética provincial con enfoque de sostenibilidad en Pinar del Río [Tesis Doctoral, Universidad de Pinar del Río]. <http://rc.upr.edu.cu/handle/DICT/3397>.

Mirabal Sarria, Y. y Torrez Páez, C. C. (2021). Validación del modelo de gestión pública de la calidad de vida en Cuba. *COODES. Cooperativismo y Desarrollo*, 9(3), pp. 919-934. <https://coodes.upr.edu.cu/index.php/coodes/article/view/453>

Monsalve, D. y Gómez Domínguez, J. G. (2021). Transformación digital: la gestión pública de la nueva era. *Debates IESA*, 25(2), pp. 10-17. <http://www.debatesiesa.com/transformacion-digital-la-gestion-publica-de-la-nueva-era/>

Moreno Freites, Z., Ziritt Trejo, G. y Silva, H. (2019). Turismo Sostenible: percepciones, bienestar ciudadano y desarrollo local. *Revista Venezolana de Gerencia*, (24), pp. 104-130. <https://www.redalyc.org/jatsRepo/290/29063446006/index.html>

Porras, A. (2021). Caminos de gobernanza. Política y Gobernanza. *Revista de Investigaciones y Análisis Político*, (5), pp. 5-31. <http://dx.doi.org/10.30827/polygob.i5.24079>

Rodríguez Basso, S., Ramírez Pérez, J. F. y Pérez Hernández, I. (2021). Experiencia de gestión sociocultural para el desarrollo local a nivel de Consejo Popular. *COODES*, 9(2), pp. 509-525. <https://coodes.upr.edu.cu/index.php/coodes/article/view/422>

Roque Cala, K., Martínez Bencomo, H. E. y González Salgado, D. (2020). Iadov para medir el nivel de satisfacción de la comunicación oral pedagógica en la carrera informática. *Serie Científica de la Universidad de las Ciencias Informáticas*, 13(12), pp. 76-95. <https://publicaciones.uci.cu/index.php/serie/article/view/673>

Rosas Ferrusca, F., Calderón Maya, J., Campos Alanís, H. y Campos Alanís, P. (2018). Análisis del concepto de gobernanza territorial desde el enfoque del desarrollo urbano. *Estado, Gobierno y Gestión*



Pública, (31), pp. 175-210. <https://revistas.uchile.cl/index.php/REGP/article/download/53699/56348>



Vázquez López, D. L., Diaz Legón, O. y Pérez Hernández, M. (2020). Definición de enmarcamiento para las líneas estratégicas: políticas públicas locales. *Cataurito de herramientas para el desarrollo local 2*, Primera edición. Centro de Desarrollo Local y Comunitario, pp. 35-50. <http://redciencia.cu/uploads/CEDEL/Cataurito%202.pdf>

Whittingham Munevar, M. V. (2005). Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (33), pp. 1-15. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533665007.pdf>

Zula Cujano, J. A. (2018). Modelo de gestión administrativa para los gobiernos autónomos descentralizados de las parroquias rurales del cantón Guano, Ecuador. Tesis doctoral en Ciencias Económicas, Universidad de la Habana. Cuba.

