



CIENCIAS TÉCNICAS

Artículo original de investigación

Modelo de gestión municipal del hábitat

Andrés Olivera Ranero ¹ <https://orcid.org/0000-0001-8815-9187>
Pedro Seijo Pérez ¹ <https://orcid.org/0000-0002-5316-0783>
Lucrínés Azcuy Aguilera ¹ <https://orcid.org/0000-0003-0128-2428>
Gloria Esther Artze Delgado ¹ <https://orcid.org/0000-0002-1367-2418>
María Isabel Escalante Leiva ¹ <https://orcid.org/0000-0002-7368-2036>
Mayra Paula Espina Prieto ² <https://orcid.org/0000-0001-9872-715X>
Ibis María Menéndez-Cuesta González ³ <https://orcid.org/0000-0002-7127-6405>
Anabel Díaz Hurtado ¹ <https://orcid.org/0000-0002-4729-606X>
Tomás Raúl Gómez Hernández ¹ <https://orcid.org/0000-0002-6367-7436>
Cecilia Valdés Benítez ¹ <https://orcid.org/0000-0003-1574-3133>
Jorge Manuel García Vázquez ¹ <https://orcid.org/0000-0001-5394-6930>
Grizel Donéstevez Sánchez ¹ <https://orcid.org/0000-0001-7332-008X>
Jaime Gabriel García Ruiz ¹ <https://orcid.org/0000-0002-1396-586X>
Raúl González López ¹ <https://orcid.org/0000-0003-0007-1266>
Sergio Betancourt Rodríguez ¹ <https://orcid.org/0000-0001-6532-8726>
Pedro Tex Martínez Cuevas ¹ <https://orcid.org/0000-0001-6511-1949>
César Eduardo Álvarez González ¹ <https://orcid.org/0000-0003-2942-8257>

¹ Universidad Central Marta Abreu de Las Villas, Santa Clara, Cuba

² Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, La Habana, Cuba

³ Instituto Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbanismo, La Habana, Cuba

*Autor para la correspondencia: aolivera@uclv.edu.cu

RESUMEN

Introducción: El artículo es el resultado de un proceso de investigación-acción sobre la gestión local del hábitat en el período 2013-2021, que implicó 19 municipios cubanos. Su antecedente radica en las prácticas de gestión del municipio con poca integración del planeamiento y el ordenamiento con estrategias de desarrollo y el programa de la vivienda. Existen contradicciones entre la toma de decisiones y los planes de ordenamiento territorial-urbano, se desaprovecha el suelo, persisten vulnerabilidades en el hábitat, explotación insuficiente de potencialidades endógenas y limitada participación popular. **Objetivo:** Proponer e implementar un modelo de gestión municipal del hábitat, basado en principios (equidad, calidad de vida, integralidad, participación, soberanía, sustentabilidad, sostenibilidad y resiliencia), y con las funciones de fortalecer la gestión estratégica del hábitat, aumentar la eficacia y eficiencia de los recursos y articular el trabajo de los actores locales. **Métodos:** Se empleó el método de investigación-acción, participativa y colaborativa, con enfoque multidisciplinar. De 2013 al 2017 se realizó la conceptualización, el diagnóstico y la creación de herramientas en 10 municipios; de 2018 a 2021 se extendió a 19 territorios y se implementó el modelo de gestión. **Resultados:** Se generaron herramientas metodológicas, como instrumental del Modelo de gestión municipal del hábitat, aplicándose a través del trabajo por proyectos, asesorías y acompañamiento a los decisores locales. La implementación del modelo fortaleció la go-

Editor

Lisset González Navarro
Academia de Ciencias de Cuba.
La Habana, Cuba

Traductor

Darwin A. Arduengo García
Academia de Ciencias de Cuba.
La Habana, Cuba

bernanza local y su proyección estratégica, soberanía productiva y resiliencia, promoviendo equidad social y participación. **Conclusiones:** Es novedosa la innovación en la gestión de un sistema complejo en el funcionamiento del municipio. La articulación de criterios tecnológicos, sociales, económicos y otros, permitieron un salto cualitativo en la satisfacción de las necesidades y expectativas de los ciudadanos en el hábitat. Existe capacidad para sustentar sosteniblemente los resultados y lograr su extensión en el marco jurídico, político, económico y social vigente.

Palabras clave: hábitat; municipio; gestión; modelo

Model of municipal habitat management

ABSTRACT

Introduction: The paper is the result of a research-action process on local habitat management, in the period 2013-2021, involving 19 Cuban municipalities. Its antecedent deals with the non-integral management practices of the municipality, with reduced integration of urban and territorial planning regarding development strategies and the housing program. There are contradictions between decision-making and territorial-urban planning strategies, the land is wasted, habitat vulnerabilities persist, there is insufficient development of endogenous potentialities and limited popular participation. **Objective:** To propose and implement a municipal habitat management model, based on principles (equity, quality of life, integrality, participation, sovereignty, sustainability, and resilience), and with the functions of strengthening the strategic management of the habitat, to increase the effectiveness and efficiency of resources and to articulate the work of local actors. **Methods:** A participatory and collaborative research-action was developed, as well as a multidisciplinary approach. From 2013 to 2017, conceptualization, diagnosis and creation of tools were carried out in 10 municipalities; from 2018 to 2021, the scope was extended to 19 territories and the management model was implemented. **Results:** Methodological tools were generated, like instruments of the Municipal Habitat Management Model, applied through project work, advisory and support to local decision makers. The implementation of the model strengthened local governance and its strategic projection, productive sovereignty and resilience, promoting social equity and participation. **Conclusions:** Innovation in the management of a complex system in the functioning of municipalities is novel. The articulation of technological, social, economic and other issues, produced a qualitative leap in the satisfaction of the needs and expectations of the citizens in the habitat. There is capacity enough to sustain the results and achieve their extension within the current legal, political, economic and social framework.

Keywords: habitat; municipality; management; model

INTRODUCCIÓN

El hábitat construido, como parte consustancial del hábitat humano, es el espacio donde existe el ser social y se desarrolla la vida política, económica y cultural. Forma un sistema que interrelaciona el territorio, la vivienda, el espacio y el ambiente y donde, para la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos y de la sociedad, se requiere una continua producción, gestión, conservación y mejoramiento de sus compo-

nentes y condiciones. En este contexto la gestión del hábitat es esencialmente territorial y se expresa en el ámbito local y, por tanto, en el funcionamiento del municipio, en su condición de unidad político-administrativa primaria y fundamental de la organización nacional. En la práctica de gobierno municipal, la gestión del hábitat contempla, desde la provisión, acceso y conservación de viviendas, hasta el resto de las condiciones de urbanización, infraestructura, movilidad y los servicios y producciones disponibles para los ciudadanos.

En las condiciones actuales la situación problemática que sirvió de punto de partida de la investigación se caracteriza por prácticas de gestión del municipio que no logran interpretar de manera holística las problemáticas del hábitat, insuficiente integración de las proyecciones de planeamiento y ordenamiento territorial y urbano con las metas de desarrollo del municipio y una atención fragmentada del problema de la vivienda en el territorio. Como consecuencia de estos problemas se producen contradicciones entre las decisiones municipales que repercuten en el contexto construido y los planes de ordenamiento territorial y urbano, se desaprovecha el suelo como recurso clave de desarrollo, se mantienen desigualdades y vulnerabilidades en el hábitat, no se explotan todas las potencialidades endógenas del territorio, y son limitadas las vías y mecanismos de participación de la población.

Para el desempeño del trabajo de investigación-acción, se seleccionaron municipios de la región central del país, donde se establecieron fuertes vínculos con los gobiernos y las entidades locales más implicadas en la gestión local del hábitat. En la escala nacional se lograron sinergias con el Instituto Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbanismo (INOTU) y el Ministerio de la Construcción (MICONS). Actualmente se entiende el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, no sólo asociado al acceso a la vivienda, sino a un entorno construido y una dotación de servicios que contribuyan a su bienestar integral y a la satisfacción de sus necesidades básicas. Es por ello que el concepto de "hábitat construido" ha venido a sintetizar la integralidad de un problema multifacético asociado a la gobernanza local. Constituyó un hecho positivo el reconocimiento en el Artículo 71 de la Constitución de la República de Cuba, del derecho de los ciudadanos "a una vivienda adecuada y a un hábitat seguro y saludable".⁽¹⁾

En el I Informe Nacional Voluntario de Cuba sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, al abordar el ODS 11, se ratifica la concepción integral para la solución de los problemas habitacionales y de calidad de vida, al proponerse "facilitar una gobernabilidad transparente y la interacción directa con el ciudadano; así como en la articulación entre las formas de planificar, gestionar y gobernar, a partir de un planeamiento participativo que permita crear un ambiente de identificación de problemas y búsqueda de soluciones a escala local".⁽²⁾ Los antecedentes más recientes en la concepción sostenible e integral de la gestión del hábitat en Cuba recaen en la aprobación del Plan de Estado para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en Cuba 2017-2036, liderado por el Instituto Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbanismo (INOTU) y la aprobación, mediante el Decreto Presidencial No. 261 de 2021 y la Resolución No. 57/2022 del Ministro de Economía y Planificación,

del macro programa "Desarrollo humano, equidad y justicia social", donde el macroproyecto "Condiciones de vida" incluye el proyecto "Condiciones de hábitat" que coordina el INOTU.

El objetivo de la presente investigación consiste en proponer e implementar un Modelo de gestión municipal del hábitat (MGMH), basado en principios básicos de: equidad social, calidad de vida, integralidad, participación, soberanía, sustentabilidad, sostenibilidad y resiliencia, que cumpla las funciones de fortalecer la gestión estratégica del hábitat, aumentar la eficacia y eficiencia de los recursos y articular el trabajo de los actores locales.

MÉTODOS

Se aplicó el método de investigación-acción en un proceso basado en el conocimiento científico anteriormente generado y sistematizado sobre gestión del hábitat y su adecuación a las situaciones reales de casos seleccionados, produciéndose así la regeneración de nuevos conocimientos, su aplicación en la práctica transformadora y la evaluación de resultados, como base de conclusiones investigativas que permitan su generalización pertinente. Partiendo de las definiciones primarias de los procesos de investigación-acción aportadas por Lewin, hasta posteriores interpretaciones y enfoques más cercanos a los problemas en estudio (Vidal y Rivera, Gutiérrez y Pérez, Alguacil, Basagoiti y Camacho) se reconoce su validez metodológica como una intervención en la práctica concreta con la intención de ocasionar una mejora.^(3,4,5,6)

Se entendió la conveniencia de este tipo de investigación al ser participativa y colaborativa, permitir una vinculación dinámica y activa entre teoría y práctica y su mutua interrelación transformadora, generando e implementando cambios, al tiempo que los somete a reflexión y evaluación; así como por su potencial de réplica y escalado. Las complejidades de este proceso reclamaron un enfoque multidisciplinar e interrelacionado, donde la arquitectura y el urbanismo debieron integrarse con la sociología, la economía, el trabajo sociocomunitario y otras interconexiones eventuales, de tal manera que el colectivo de investigación devino en un equipo interdisciplinar inédito para este tipo de vínculo academia-sociedad.

En una primera etapa (2013-2017) se trabajó en 10 municipios como casos de estudio, de las provincias de Villa Clara, Sancti Spiritus y Cienfuegos, desplegando las acciones de investigación-acción que conllevaron un intenso proceso de planeamiento, acción, observación, sistematización y reflexión, donde se evaluaron los cambios logrados y las rectificaciones necesarias. También permitió identificar y profundizar las sinergias y relaciones de mayor profundidad con el sistema de actores de los contextos municipales, realizar una intensa labor de capacitación y transferencia de conocimientos.

tos y crear los vínculos estables que permitieran la sostenibilidad de los resultados transformadores.

El alcance de la investigación se amplió en una segunda etapa (2018-2021), donde se incrementó la cantidad municipios participantes hasta 19, todos de las provincias iniciales. En la selección de estos casos de estudio se tuvo en cuenta su ubicación en la región central del país, para una mayor factibilidad de investigación en términos económicos y materiales (mayor proximidad a la Universidad); así como que su tamaño y población estuvieran cercanos a la media nacional (el promedio de habitantes de los municipios seleccionados es de 42 000 personas), contando con un sistema de asentamientos humanos consolidado. En todos los casos se contó con la aprobación de los Gobiernos provinciales implicados y se evitó seleccionar cabeceras provinciales, por presentar problemáticas específicas derivadas de su tamaño.

Para facilitar la investigación y la aplicación de resultados se crearon, conjuntamente con los gobiernos municipales, los comités locales de hábitat, integrados por representantes de las entidades más implicadas (actores locales), tales como las direcciones municipales de Ordenamiento Territorial y Urbanismo (anteriormente Planificación Física), Viviendas, Servicios Comunales, Acueducto y Alcantarillado, Trabajo y Seguridad Social y otras, representadas en los Consejos de Administración Municipal. Otros actores no menos importantes fueron también incorporados a los comités, como fueron las oficinas locales del Arquitecto de la Comunidad, los Centros Universitarios Municipales (CUM) y las unidades empresariales que se ocupan de la producción local de materiales y elementos de construcción.

Estos comités llegaron a contar con no menos de 20 miembros en cada municipio y su coordinador fue designado por el Gobierno, de tal manera que actuaron como comités de implementación de los resultados científico técnicos, convirtiéndose de hecho en comités de innovación de la gestión pública del hábitat en el municipio. En la práctica se logró que el equipo de investigación activara la colaboración local de más de 380 personas, agrupadas en los Comités locales del hábitat, entre los cuales se encontraban decisores, especialistas y técnicos, imprescindibles para el proceso de investigación-acción. Esta estructura metodológica a partir de un proyecto de investigación e incluyendo las alianzas y sinergias de trabajo con los organismos nacionales constituyó un ejemplo práctico exitoso de vinculación universidad-sociedad a escala municipal.

RESULTADOS

En la investigación se realizó una amplia indagación documental alrededor de los modelos de gestión del hábitat, lo que derivó en temáticas afines y aportadoras a dicho enfoque,

tratando la gestión urbana, la gestión habitacional y elementos de índole teórica y general sobre modelos de vivienda y hábitat. Entre las referencias de partida se analizaron modelos de Producción social de hábitat, sobre todo basados en conceptos y experiencias aplicados en América Latina (México, Argentina y Colombia), donde resulta particularmente representativa la obra de Ana Dantur, así como compilaciones de experiencias publicadas por el programa ONU-HÁBITAT, y una extensa producción de Enrique Ortiz, figura relevante en el desarrollo de estas prácticas en la región. ⁽⁷⁾

Desde el punto de vista de los modelos de gestión urbana fueron aportadores de conocimientos y prácticas divulgadas por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), sobre todo de Ricardo Jordán y Daniela Simioni y otros materiales que abordan específicamente la gestión urbana dentro del ámbito municipal, como en el caso de las publicaciones de Rafaela Zambra, Juan Delgado Lobo y Sandra Ornés. ^(1,8,9,10,11) Del estudio teórico-referencial, así como de las mejores prácticas y su adecuación a las condiciones específicas en que se desenvuelve la gestión municipal cubana, en el contexto de la situación de vivienda y hábitat, se establecieron las funciones a cumplir por el MGMH:

- Fortalecer y dar coherencia a la gestión estratégica del municipio para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y el cumplimiento de las metas de desarrollo a mediano y largo plazo;
- racionalizar y conseguir la máxima eficacia y eficiencia de los recursos humanos, materiales y financieros en las condiciones en que se desenvuelve la gestión del municipio;
- articular en una plataforma operativa la acción de las diversas entidades y actores municipales que participan en la producción, gestión, conservación y mejoramiento del hábitat local.

Los principios de este modelo representan los valores y fundamentos conceptuales e ideológicos en que descansa, en consonancia con las normas, bases y características del sistema político y social cubano, así como los fundamentos de toda acción que se realice en función de construir un hábitat más apropiado, humano y justo. El sistema de principios se trabajó mediante talleres participativos a todo lo largo del período de investigación, fue enriqueciéndose con la práctica y el aporte de los propios actores e implementadores de sus resultados. Estos principios son: equidad social, calidad de vida, integralidad, participación, soberanía, sustentabilidad, sostenibilidad y resiliencia.

La configuración del modelo se definió basada en diversas fuentes; así como parte del trabajo investigativo, se promovieron talleres participativos con directivos de gobierno y

otros actores municipales, entre los que se incluyeron especialistas de Ordenamiento Territorial y Urbanismo, Viviendas, Arquitecto de la Comunidad y del Centro Universitario Municipal, entre otros. ⁽¹²⁾ En estos encuentros colectivos se aplicaron las técnicas de grupos de discusión que derivaron en análisis de casos, ya que los participantes aportaron experiencias concretas que se analizaron y enriquecieron con el aporte colectivo. Sobre esta base y los fundamentos científicos a partir de la literatura teórica y de la práctica recogidos por el equipo de investigación, se perfilaron los objetivos a cumplir por un modelo de gestión que facilitara la innovación y permitiera avances respecto a la situación existente en ese momento. Estos objetivos son:

- Afianzar la concepción multidimensional e integrada del hábitat, tanto en sus diferentes escalas espaciales (territorio, asentamiento, vivienda), como en sus componentes tangibles e intangibles, donde se manifiestan los factores políticos, organizativos, económicos, sociales, culturales y ambientales;
- alinear con efectividad los elementos de gestión del hábitat con las políticas y estrategias de desarrollo municipal y otras de nivel superior;
- jerarquizar las decisiones del ámbito municipal dentro de los sistemas de gestión del hábitat, sin dejar de conciliarlas con las políticas y acciones del nivel provincial y el marco político y jurídico nacional;
- aplicar vías y mecanismos de participación social, con mayor protagonismo y compromiso de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre el hábitat;
- priorizar las capacidades de generación de servicios y productos, sobre todo endógenamente, para la producción, conservación y mejoramiento del hábitat, accesibles e inclusivos para todos;
- aplicar crecientemente la ciencia y la innovación en los procesos de gestión del hábitat, puestos en función de mayor racionalidad técnica, económica y elevación continua en la satisfacción de las necesidades y expectativas de la población;
- desarrollar la preparación, calificación y motivación de los recursos humanos locales que intervienen en la gestión del hábitat.

La definición de la estructura del modelo, inseparable de su funcionamiento o forma de gestionarlo en sí mismo, constituyó un problema científico específico a resolver, el cual demandó de una aproximación simultánea desde la teoría y las experiencias de referencia reconocidas internacionalmente y desde la práctica nacional y sus condicionamientos. En el compendio de información analizado en el nivel teórico se reitera el destaque de las proposiciones de Ana Dantur, que reali-

za un análisis de los modelos de producción social del hábitat en diversas alternativas, tanto con actores internacionales en programas específicos de provisión de viviendas, como otros con la participación principal o parcial del Estado, acorde con las condiciones específicas de los escenarios nacionales y locales donde se desarrollaron. ⁽⁷⁾ Los factores comunes de la estructura funcional de dichos modelos, son la definición de políticas y principios de partida como condicionantes de los mismos, las estrategias que sustentan su desarrollo y los mecanismos de acción que conducen a los resultados previstos.

El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda de Ecuador puso en práctica un modelo de gestión enfocado a facilitar el acceso a un hábitat digno y seguro, en articulación con los gobiernos locales y sus ámbitos de descentralización. ⁽¹²⁾ Los aspectos de su tipología estructural contemplan la definición de líneas de acción, con carácter estratégico y determinados ámbitos donde se generan los productos de salida del modelo, bajo acciones de control y evaluación y sistemas de trabajo y funcionamiento. Este ejemplo obedece a un organismo nacional, por lo que responde a esas exigencias y norma regulaciones específicas de cómo articularse con los niveles político-administrativos subordinados al órgano central.

El modelo de Producción Social del Hábitat, en contraposición a modelos de mercado, es analizado por Agudelo, García y Vaca, destacándose en primer lugar el uso de un concepto de hábitat integral y abarcador, dentro del cual definen la vivienda y otros elementos de índole material e intangibles, como los aspectos organizativos, sociales y culturales. ⁽¹³⁾ Dicho modelo se estructura en dimensiones de tipo estratégico y a partir de estas se descompone en variables y aspectos. Como interesante y adecuado a los intereses de la investigación se estudió un modelo de administración pública para los ayuntamientos vascos, el cual posee un enfoque de innovación en gestión pública para darle mayor valor público a la sociedad. ⁽¹⁴⁾ Organiza el modelo en líneas estratégicas, áreas de actuación y las acciones propiamente dichas, en un entorno de control y evaluación, dando posibilidades a una mayor participación y preparación en competencias y desempeño al personal implicado en la gestión.

El otro punto de análisis está en la práctica nacional orientada específicamente a la gestión del hábitat en la escala municipal. El equipo de investigación realizó un conjunto de entrevistas grupales y talleres participativos con actores implicados en la gestión municipal. También se convocó por la Universidad Central Marta Abreu de Las Villas (UCLV), en alianza con la Cátedra Cubana en Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación de la Universidad de La Habana (UH), un foro nacional sobre el papel de los centros universitarios municipales (CUM) en ciencia e innovación para la gestión local

del hábitat, con más de 60 ponencias que constituyeron un banco de trabajos científicos y académicos de valor para identificar problemáticas y soluciones en función del objeto de la investigación.

A partir de ello resultaron significativas las ponencias de Aimara Brito, sobre la implementación de la Nueva agenda urbana en el contexto municipal; Lisandra Lefont, en un tema de políticas públicas municipales para la gestión del hábitat; Yahima Padrón, Kastiuska Francia y Antonia Suárez, sobre las estrategias de participación en la gestión del hábitat; Arianna Camué y Daima Pérez, en lo referido a las estrategia de desarrollo local en el hábitat y otras igualmente aportadoras para la investigación. (15,16,17,18) A partir de estos elementos una de las conclusiones parciales de la investigación plantea la necesidad de lograr una gestión del hábitat municipal integrada, multidimensional, regida por definiciones a mediano y largo plazo en la Estrategia de desarrollo municipal, donde los diferentes componentes de gestión estén enlazados en una acción común regida por el Gobierno y tributen a líneas transversales de equidad social (incluyendo la de género), participación y resiliencia (figura 1).

Para el logro de los objetivos estratégicos y demás metas los elementos anteriores deben articularse en un ciclo de gestión definido, donde se establezcan sus etapas componentes de diagnóstico, organización, planeamiento, ejecución y evaluación. Esta caracterización general de algunos aspectos de

la gestión municipal en la actualidad, corroboraron las hipótesis de investigación acerca de la pertinencia de un modelo, que en condiciones de fuertes restricciones económicas y materiales hace valer su necesidad con mayor urgencia.

Como aporte clave de la investigación, resultado de todo un proceso de análisis de información científica actualizada, buenas prácticas internacionales y nacionales y mucha acción participativa de actores con amplia experticia, se propuso la estructura del MGMH. Los elementos componentes más significativos del modelo son: principios, objetivos y sistema de trabajo; diagnóstico integral del hábitat municipal, ejes estratégicos, ejes transversales, líneas de actuación, acciones, sistema de control y evaluación. El MGMH se condiciona al marco general y específico político, jurídico e institucional, así como a los factores económicos, sociales, culturales y de otra índole que actúan en el contexto local y los que estén vigentes en los niveles de provincia y país (figura 2).

Las bases del modelo establecen el marco político e institucional y su modo de funcionamiento, permitiendo que el Gobierno municipal lidere y coordine un sistema de gestión basado en sus estrategias de desarrollo. Por su parte, el diagnóstico permite determinar las fortalezas y debilidades de la gestión del hábitat en el municipio y las potencialidades existentes para su desarrollo. El eje estrategia tiene como elemento rector la estrategia de desarrollo municipal, la cual debe contemplar los retos y objetivos para la producción, conserva-

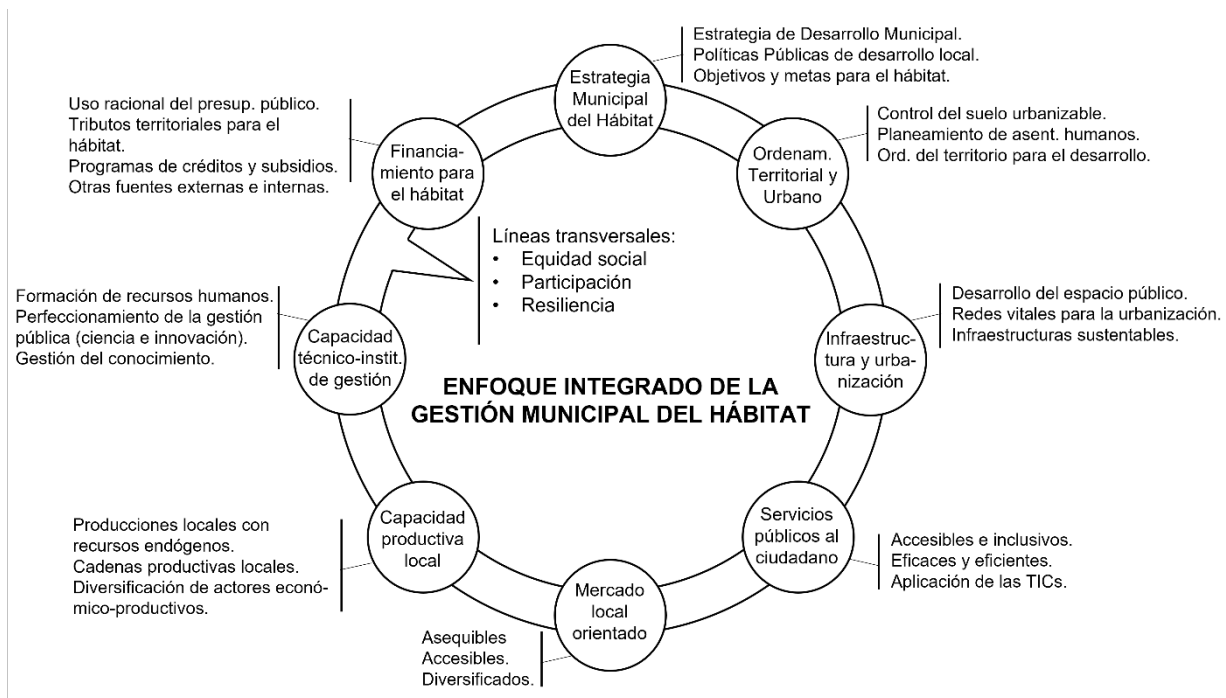


Fig. 1. Enfoque integrado de la gestión municipal del hábitat. Fuente: Elaboración propia.

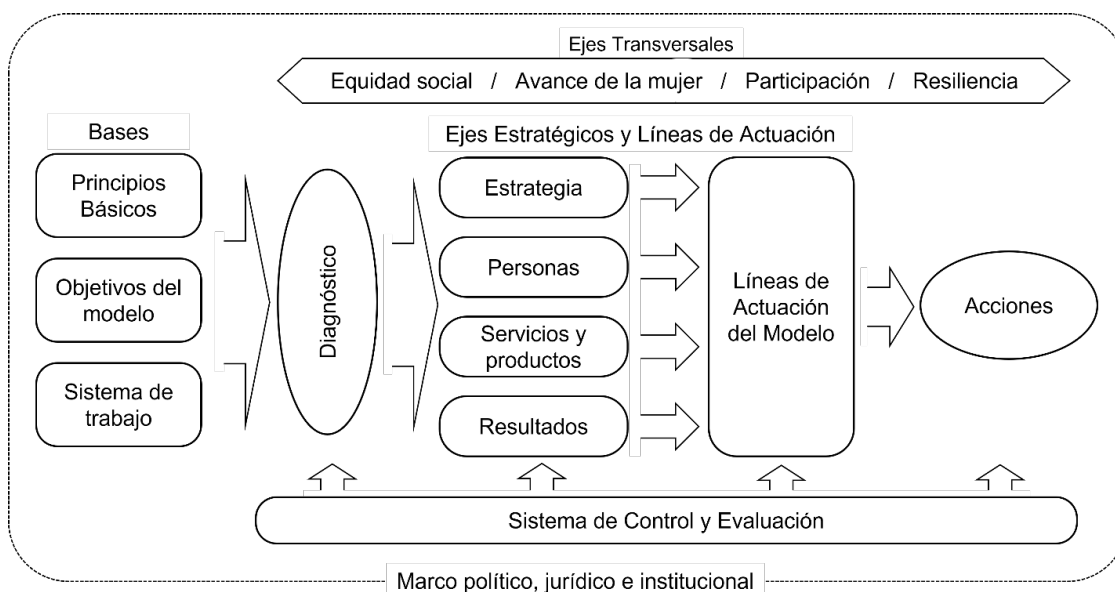


Fig. 2. Modelo de gestión municipal del hábitat (MGMH). Fuente: Elaboración propia.

ción y mejoramiento del hábitat. En el planeamiento estratégico de las metas a lograr en el hábitat, en la proyección temporal establecida (mediano-largo plazo) se tienen en cuenta los resultados del diagnóstico integral del hábitat.

Para ello se ha de gestionar la información necesaria para definir la estrategia para el hábitat y asegurar que esta es comunicada y desplegada adecuadamente al conjunto de su ámbito organizativo. Esta definición de la estrategia y la planificación se realizará mediante procesos participativos lo más amplios posibles y en los que tomen parte tanto el personal del gobierno y las entidades organizativas como de criterios de la población.

Líneas de actuación del eje estrategia:

- Definir entre las líneas estratégicas principales en la estrategia de desarrollo municipal una dedicada al hábitat, con un sentido integrador y multifacético, en tanto es elemento clave para la calidad de vida de la población y el desarrollo sustentable y sostenible del municipio;
- hacer del Plan de ordenamiento territorial y urbano del municipio, junto con el resto de sus elementos de planeación, uno de los elementos rectores del desarrollo municipal;
- reconocer el problema de la vivienda como uno de los elementos clave de la estrategia para el hábitat, comprendiendo no sólo la construcción de nuevas unidades, sino la conservación, rehabilitación y mejoramiento de las existentes;
- entender que la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo integral del municipio en sus diferentes vertientes se sustenta en el mejoramiento paulatino de las condiciones del hábitat municipal, en un ámbito de equidad, justicia social

e inclusión, donde se implementen políticas y acciones de reducción de la vulnerabilidad de asentamientos, barrios y grupos de la población.

Con relación al eje personas, en su denominación se obvian las denominaciones usuales de recursos humanos (u otras alternativas: capital, talento), por cuanto en la gestión del hábitat los ciudadanos no pueden verse como los “clientes” o “usuarios”, al estilo del planeamiento estratégico empresarial. La población no es un ente homogéneo, también forman parte de la comunidad los líderes no formales, los trabajadores privados o autónomos independientes, los ciudadanos con responsabilidades en las organizaciones de masas, los miembros de asociaciones profesionales, etcétera. En los procesos de gestión del hábitat están llamados a participar activamente, haciendo valer en la realidad el conocido eslogan de “Hábitat para Todos” que encabezó las campañas llevadas a cabo mundialmente desde la década pasada. Este eje contempla el personal público que desde la municipalidad cumple funciones y responsabilidades en la generación de servicios y productos necesarios para el cumplimiento de las misiones de los actores como servidores públicos.

También tiene en cuenta a los líderes de la población que operan a nivel local o comunitario. En esto intervienen tanto los líderes formales, así como líderes no formales, que surgen por el reconocimiento de su actividad por la población, entre los cuales se cuentan líderes religiosos, personas que desempeñan a nivel comunitario funciones de gran reconocimiento social. Los propósitos principales en este eje estratégico radican en elevar las competencias para lograr mejores desem-

peños, lograr el mejoramiento continuo de los procesos y las condiciones técnico-materiales de los empleados públicos, preparar mejor a la población para ejercer sus derechos y deberes de participación en los procesos de gestión y fortalecer la comunicación institucional y social dirigida a los diferentes públicos receptivos.

Líneas de actuación del eje personas:

- Implementar sistemas de preparación del personal del Gobierno y de las entidades públicas que participan en la gestión del hábitat, a partir de la determinación de sus necesidades de capacitación y la aplicación de la ciencia y la innovación;
- desarrollar actitudes proactivas, de responsabilidad social, espíritu de innovación y servicio público entre los directivos, especialistas, técnicos y empleados públicos vinculados con la gestión del hábitat;
- singularizar las acciones a realizar con las personas y grupos más vulnerables de la población, ya sea por su condición social y económica, localización y situación habitacional u otro factor, haciendo énfasis en la atención y avance de las mujeres;
- crear las vías de información, orientación y preparación de los líderes de la población, de las personas que desempeñan funciones en la comunidad y en general, de los ciudadanos del municipio.

En el eje servicios y productos, la creación y desarrollo de ofertas de servicios y productos basados en las capacidades endógenas del municipio consolidan soberanía, generan resiliencia, favorecen la satisfacción de necesidades de la población y amplían el mejoramiento continuo de las condiciones del hábitat. El modelo planteado permite servicios cada vez más próximos y accesibles a los ciudadanos que aprovechen las posibilidades tecnológicas de la conectividad remota, permitan una mayor participación real y prioricen la asequibilidad por la población más vulnerable. Por otra parte, también constituyen objetivos de una buena gestión el aumento de la disponibilidad de productos, accesibles y asequibles en mercados directos a la población, su repercusión en un mayor desarrollo local, así como permitir que los logros que se alcancen en las condiciones del hábitat sean sustentables y sostenibles.

En la coyuntura del país los servicios de tramitación de documentos (incluye los permisos legales correspondientes), fomento de la condición legal en el hábitat y apoyo a la iniciativa privada de los trabajadores por cuenta propia, ganan en importancia. Así también resulta clave la producción local de materiales y componentes para la construcción de viviendas sociales y mejoramiento de las existentes, así como la consideración de las nuevas formas productivas, estatales, cooperativas y privadas

que amplíen el horizonte de posibilidades para los ciudadanos, en especial de los más vulnerables y las mujeres.

Línea de actuación del eje servicios y productos:

- Mejorar las condiciones de prestación de servicios de las entidades públicas que participan en la gestión del hábitat, sobre todo en preparación del personal, tecnologías y sistemas de atención a las necesidades de la población;
- fortalecer la producción local de materiales y componentes de construcción, con mercados dinámicos más accesibles y asequibles a la población, sobre todo del segmento más vulnerable;
- diversificar el espectro de actores que brindan e intervienen en la oferta de servicios y productos, logrando vínculos público-privados y una dinamización de la gestión con enfoques de cadenas productivas locales.

Finalmente, en el eje resultados están los efectos de las acciones que conforman los programas y proyectos de la línea estratégica del hábitat, en sus diferentes ámbitos de actuación, debe tener como principal condición su aporte al cumplimiento de la Estrategia de desarrollo municipal, las políticas públicas locales y las estrategias particulares. El planeamiento de los resultados a lograr debe estar precisado tanto cuantitativa como cualitativamente en términos e indicadores específicos, tanto a partir de la base o punto de partida y como de la meta. Los resultados tienen que ser eficientes y socialmente útiles para el desarrollo del hábitat municipal. Algunos de estos resultados no sólo deben expresar una superación respecto al estado inicial o base; sino que es preciso evaluarlos relativamente en comparación con la situación de sus áreas de planeación a nivel de la provincia y el país, respecto a ciudades o asentamientos similares y otros paralelos plausibles.

Líneas de actuación del eje resultados:

- Establecer aquellos resultados que aportan más directamente a las metas clave de las estrategias del municipio y que tienen un mayor potencial de cambio efectivo;
- distinguir los resultados que aportan a la satisfacción de necesidades y expectativas de la población e influyen en un salto cualitativo en la prestación de servicios y productos para el bienestar de las personas en el hábitat, evaluando explícitamente sus efectos para reducir la vulnerabilidad y aumentar la equidad e inclusión;
- promover la aplicación de la ciencia y la innovación en la consecución de resultados y evaluar su contribución y efectos en la sustentabilidad de los niveles alcanzados y ventajas en términos económicos, materiales, técnicos, sociales, ambientales y en otros aspectos.

En la estructura descrita, resulta importante la implementación de un sistema de control y evaluación, cuyo fin princi-

pal es medir y monitorear de manera sistemática el cumplimiento de las metas y objetivos planificados en la Estrategia de desarrollo municipal en el área de resultados que corresponda. El sistema de control se centrará en los resultados, aunque también evalúe los procesos y adopte las medidas para su perfeccionamiento o corrección según proceda. Debe llegar a la medición o determinación de los impactos de las acciones planificadas y de los resultados alcanzados. También debe ser capaz de evaluar la eficacia, eficiencia y economía de la utilización de los recursos (económicos, materiales, humanos), los impactos en las personas, la comunidad y la sociedad en su conjunto, así como el grado de avance en el desarrollo del municipio.

Durante la investigación se desarrolló un instrumental metodológico producto de la interacción de la ciencia y la academia con los actores locales. La aplicación de las herramientas metodológicas desarrolladas e implementadas se realizó a través de diversas vías, muchas de las cuales aprovecharon como canal de implementación los proyectos y acciones demostrativas. Estas herramientas metodológicas fueron:

- Instructivo metodológico para el diagnóstico integrado del hábitat municipal,
- Instructivo para la definición de la línea estratégica del hábitat en la estrategia de desarrollo municipal,
- Instrumento para la creación e implementación de los grupos municipales de gestión del hábitat,
- Instructivo para la actualización del diagnóstico del hábitat,
- Manual para el trabajo de las líneas de género, equidad y participación en la red de puntos focales para el hábitat,
- Guía para programas de transformación del hábitat precario,
- Instructivo para el análisis de cadenas productivas en los procesos de producción local de materiales para viviendas,
- Instructivo para la gestión participativa de espacios públicos a escala local,
- Concepto e implementación de la mesa de intercambio intermunicipal,
- Centro local de orientación y capacitación para el hábitat (CLOC),
- Guía para la sistematización de experiencias en gestión local del hábitat,
- Guía para la elaboración de buenas prácticas en gestión local del hábitat,
- Lecciones aprendidas de la COVID-19 en la gestión local del hábitat.

DISCUSIÓN

Dado el carácter de investigación-acción del trabajo realizado se verificaron efectos e impactos obtenidos en la ges-

ción de los municipios, sobre todo en las áreas de resultados: Gestión del hábitat y Condiciones del hábitat. En el área de la gestión la situación de partida se caracterizaba en las estrategias y políticas municipales que no interpretaban el hábitat en su integralidad, estando disperso en programas independientes. La operatividad cotidiana del trabajo del gobierno en el municipio y la carencia de instrumentos de planeamiento en materia de hábitat limitaba el impacto de las acciones ejecutadas en diversos objetivos que, si bien se aplicaban programas sociales justos e inclusivos, eran insuficientes los enfoques y acciones dirigidos a los grupos vulnerables de la población en el hábitat. Con la aplicación del modelo el Gobierno Municipal dispone de una base de conocimiento actualizada para un mejor planeamiento estratégico del municipio, de enfoques integrados y una mayor participación social.

Los trabajos de Zabala, Espina, Fundora y Núñez, Escalante y Rodríguez, Azcuy, Roque y Olivera y Pino, Wellington y Romero abordan los efectos beneficiosos de la implementación del modelo propuesto. ^(19,20,21,22,23) En el área de impacto de las condiciones del hábitat la línea base evidenció insuficientes capacidades municipales de oferta de servicios y productos para el hábitat con recursos locales y limitados cambios en la creación y mejoramiento de las condiciones de hábitat, sobre todo de los grupos y personas más vulnerables del municipio. El Modelo de gestión municipal del hábitat (MGMH), junto con la aplicación de las herramientas generadas en la investigación, demostró su capacidad de producir impactos sostenibles y duraderos en los municipios, como lo evidencian los trabajos de Olivera, Álvarez y Álvarez, Escalante y Kambrucusso, Artze, Díaz y Valdés. ^(8,24,25,26,27,28)

Conclusiones

La factibilidad de generalización se facilita gracias a que el modelo propuesto descansa sobre la plataforma de las leyes orgánicas, reglamentos, competencias y estructuras existentes en los municipios, manteniendo su correspondencia con el marco jurídico, político, económico y social vigente. El modelo de Gestión municipal del hábitat (MGMH) propuesto, con una demostrada aplicación, constituye uno de los ejemplos de la factibilidad y necesidad de implementar en Cuba un sistema de gestión de gobierno basado en la Ciencia y la Innovación, a la vez que constituye una manifestación de la validez de la vinculación universidad-sociedad, particularmente en el nivel municipal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Gaceta Oficial de la República de Cuba. Constitución de la República [Internet]. 2019 [Consultado 10 jul 2022]. Disponible en: <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/constitucion-de-la-republica-de-cuba-proclamada-el-10-de-abril-de-2019>.

2. Ministerio de Economía y Planificación. Informe Nacional Voluntario Cuba 2021 [Internet]. 2022 [Consultado 12 jul 2022]. Disponible en: <https://www.mep.gob.cu/es/documento/informe-nacional-voluntario-cuba-2021-sobre-la-agenda-2030>.
3. Lewin K. Action research and minority problems. *Journal of Social Issues* [Internet]. 1946 [Consultado 15 ago 2022]; 2(4):34-46. Disponible en: https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=es&user=KK3obfgAAAAJ&citation_for_view=KK3obfgAAAAJ:foquWX3nUaYC
4. Vidal M, Rivera N. Investigación-acción. *Revista Médica Superior* [Internet]. 2007 [Consultado 15 ago 2022];21(4):1-15. Disponible en: <http://scielo.sld.cu/pdf/ems/v21n4/ems12407.pdf>
5. Gutiérrez ME, Pérez del Hoyo R. Investigación acción participativa y compromiso social del arquitecto: estudio de un caso. *Repositorio institucional de la Universidad de Alicante* [Internet]. 2012 [Consultado 15 ago 2022]. Disponible en: <https://core.ac.uk/outputs/32325490>
6. Alguacil J, Basagoiti M, Camacho J. Investigación-acción participativa en el barrio de San Cristóbal de los Ángeles (distrito de Villaverde, Madrid). *Cuadernos de Trabajo Social* [Internet]. 2006 [Consultado 15 ago 2022];19(2006):331-46. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/view/CUTS0606110319A>
7. Dantur A. Modelos de gestión en la producción del hábitat. *INVI* [Internet]. 1997 [Consultado 15 jun 2021];12(32). Disponible: <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62075>
8. Jordan R, Simoni D. Editores. *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Chile: Naciones Unidas; 2003.
9. Zambra R. Gestión urbana municipal: configurando ciudades desde el poder de la ciudadanía. *Perspectivas* [Internet]. 2014 [Consultado: 2 ago 2022];(25):203-18. Disponible en: <https://www.semanticscholar.org/paper/Gesti%C3%B3n-urbana-municipal%3A-configurando-ciudades-el-%C3%81lvarez/181c6a-570badb5fd426bafdbcf594347c8949972>
10. Delgado JC. Gestión urbana en el contexto del desarrollo local. *Visión Gerencial* [Internet]. 2017 [Consultado 10 ago 2022];(2):274-87. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/4655/465552407002/movil/>
11. Ornés S. La gestión urbana sostenible: conceptos, rol del gobierno local y vinculación con el marketing urbano. *Provincia* [Internet]. 2014 [Consultado: 15 ago 2022];(31):147-71. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/555/55532603006.pdf>
12. Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. *Modelo de Gestión* [Internet]. 2016 [Consultado 10 may 2021]. Disponible en: <http://intranet.miduvi.gob.ec/intranet2/wp-content/uploads/2018/01/MODELO-DE-GESTION-MIDUVI-VIEGENTE-20-02-2016.pdf>
13. Agudelo CF, Vaca ML, García CA. Modelo de producción social de hábitat frente al modelo de mercado en la construcción de vivienda de interés social. *Tecnura* [Internet]. 2013 [Consultado 10 jun 2022];17(38):37-52. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-921X2013000400004
14. Asociación de Municipios Vascos. *Modelo de Gestión Pública Avanzada de los Ayuntamientos Vascos* [Internet]. s.f. [Consultado 2 jul 2022]. Disponible en: https://www.eudel.eus/es/file/libro_ficheros/modelo_de_gestion_publica_avanzada_de_los_ayuntamientos_vascos
15. Brito A, *et al.* La Nueva Agenda Urbana en la Estrategia de Desarrollo Municipal de San Nicolás, Mayabeque. *Resúmenes del Foro Rol de los Centros Universitarios Municipales en Ciencia e Innovación para la Gestión Local del Hábitat*. Universidad Central Marta Abreu de Las Villas. 21-29 oct 2021.
16. Lefont L. Hacia una metodología de políticas públicas para la gestión del hábitat en Cuba. *Resúmenes del Foro Rol de los Centros Universitarios Municipales en Ciencia e Innovación para la Gestión Local del Hábitat*. Universidad Central Marta Abreu de Las Villas. 21-29 oct 2021.
17. Padrón Y, Francia K, Suárez A. Estrategia participativa para implementar la línea estratégica Hábitat en Sagua la Grande. *Resúmenes del Foro Rol de los Centros Universitarios Municipales en Ciencia e Innovación para la Gestión Local del Hábitat*. Universidad Central Marta Abreu de Las Villas. 21-29 oct 2021.
18. Camué A, Pérez D. Estrategia de desarrollo local para el municipio San Antonio de los Baños, provincia Artemisa. *Resúmenes del Foro Rol de los Centros Universitarios Municipales en Ciencia e Innovación para la Gestión Local del Hábitat*. Universidad Central Marta Abreu de Las Villas. 21-29 oct 2021.
19. Escalante MI, Rodríguez F. Diagnóstico multidimensional para la gestión local del hábitat en Aguada de Pasajeros, Cienfuegos. *Arquitectura y Urbanismo* [Internet]. 2018 [Consultado 20 ene 2021];39(2):60-71. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/3768/376858946006/html/>
20. Azcuy L, Roque Y, Olivera A. El rol de la universidad en la gestión local del hábitat. *Resúmenes del 13er Congreso Internacional de Educación Superior*, Universidad 2022. Ministerio de Educación Superior. La Habana, Cuba. 7-11 feb 2022.
21. Azcuy L, Roque Y, Olivera A. Implementación de políticas públicas para la gestión local del hábitat en Cuba: experiencia de un proyecto internacional. *Resúmenes del Congreso Internacional de Ciencias Sociales Interdisciplinarias*; Universidad Nacional Kapodistriaca de Atenas, Grecia. 20-22 jul 2020.
22. Pino AJ, Wellington D, Romero K. Equidad y participación: herramientas para lograr un hábitat social inclusivo. *Diagnóstico en el municipio Abreus, Cienfuegos, Cuba*. *Resúmenes del XXXII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*. ALAS, Perú. 1-6 dic 2019.
23. Olivera A. Transformación del hábitat precario: "Vísteme despacio que tengo prisa". *Arquitectura y Urbanismo* [Internet]. 2022 [Consultado 10 jul 2022]; 43(1):3-6. GRUPO II. Disponible en: <https://rau.cujae.edu.cu/index.php/revistaau/article/view/676/629>
24. Álvarez CE, Álvarez A. Gestión de la vivienda a partir de subsidios. Barrio La Laguna, Sagua la Grande, Cuba. *Experiencias de intervención*. *Arquitectura y Urbanismo* [Internet]. 2018 [Consultado 10 ene 2021];39(1):51-64. GRUPO II. Disponible en: <http://revistascientificas.cujae.edu.cu/RAarquitectura.asp>
25. Escalante MI, Kambrucusso B. Plan de acción para erradicar la precariedad del hábitat. Caso de estudio: asentamiento rural Santana. *Resúmenes de la III Convención Científica Internacional UCLV 2021*. Simposio Internacional Hábitat y Desarrollo Comunitario Sostenible; Universidad Central Marta Abreu de Las Villas, Cuba. 24-27 nov 2021.
26. Artze GE. Desafíos y oportunidades de la Universidad para avanzar por un hábitat inclusivo, seguro y resiliente en la Región Precaria del Norte de la ciudad de Remedios. *Resúmenes de la III*

- Convención Científica Internacional UCLV 2021. Simposio Internacional Hábitat y Desarrollo Comunitario Sostenible; Universidad Central Marta Abreu de Las Villas, Cuba. 24-27 nov 2021.
27. Díaz A. Construyendo un nuevo tipo de relación comunitaria: El espacio público como factor de inclusión social. Resúmenes de la II Convención Científica Internacional UCLV 2019. Taller Internacional Hábitat y comunidades sostenibles. Universidad Central Marta Abreu de Las Villas, Cuba. 24-28 Jun 2019
28. Valdés C. Regeneración urbana de los espacios libres en el reparto 26 de Julio en Sagua la Grande. Resúmenes de la XV Convención Internacional de Ordenamiento Territorial y Urbanismo. Instituto de Planificación Física, Cuba. 9-13 nov 2015.

Recibido: 24/06/2024
Aprobado: 24/07/2024

Agradecimientos

Los autores expresan su agradecimiento a un amplio equipo de colaboradores de la investigación y de sus aplicaciones, cuyo trabajo contribuyó significativamente a los resultados alcanzados. Entre ellos están profesores e investigadores de las facultades de Construcciones, Ciencias Sociales y Ciencias Económicas de la Universidad Central Marta Abreu de Las Villas, así como del Centro de Estudios Comunitarios y del Centro de Investigación y Desarrollo de Estructuras y Materiales de esa propia institución. También es pertinente agradecer a los especialistas de Producción Local de Materiales del Ministerio de la Construcción y de las dependencias implicadas del Instituto Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbanismo. No puede faltar la gratitud a la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación en Cuba, aliado clave en la aplicación e implementación de los resultados en los municipios y su impacto en la población beneficiada.

Conflictos de intereses

Los autores declaran no tener conflictos de interés en relación con la investigación presentada.

Contribuciones de los autores

Conceptualización: Andrés Olivera Ranero, Mayra Paula Espina Prieto Pedro Seijo Pérez, Lucrinés Azcuy Aguilera, Gloria Esther Artze Delgado, María Isabel Escalante Leiva.

Investigación: Andrés Olivera Ranero, Pedro Seijo Pérez, Lucrinés Azcuy Aguilera, Gloria Esther Artze Delgado, María Isabel Escalante Leiva, Ibis María Menéndez-Cuesta González, Anabel Díaz Hurtado, Cecilia Valdés Benítez, Tomás Raúl Gómez Hernández, Jorge Manuel

García Vázquez, Grizel Donéstevez Sánchez, Jaime García Ruiz, Raúl González López, Sergio Betancourt Rodríguez, César Eduardo Álvarez González.

Metodología: Lucrinés Azcuy Aguilera.

Administración del proyecto: Andrés Olivera Ranero, Pedro Seijo Pérez.

Recursos: Andrés Olivera Ranero, Pedro Seijo Pérez.

Supervisión: Andrés Olivera Ranero.

Validación: Gloria Esther Artze Delgado, María Isabel Escalante Leiva, Tomás Raúl Gómez Hernández, Cecilia Valdés Benítez, César Eduardo Álvarez González.

Redacción-borrador original: Andrés Olivera Ranero.

Redacción-revisión y edición: Pedro Seijo Pérez.

Financiamientos

La Universidad Central Marta Abreu de Las Villas (UCLV) aportó financiamiento para la investigación en forma de gastos de personal, al garantizar el salario de los autores afiliados a dicha institución. También cubrió los gastos en telefonía fija y parcialmente en insumos de oficina de las actividades relacionadas con la investigación.

La Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) aportó financiamiento para la ejecución del proyecto de colaboración "Implementación de estrategias para la gestión local del hábitat a escala municipal-Hábitat 2", aprobado por el Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera, según sus términos de referencia. A través de dicho proyecto se financiaron parcialmente actividades de implementación y aplicación de resultados de la investigación, equipamiento, útiles y herramientas e insumos utilizados en investigación y en capacitación y talleres participativos.

Cómo citar este artículo

Olivera Ranero A, Seijo Pérez P, Azcuy Aguilera L, Artze Delgado GE, Escalante Leiva MI, Espina Prieto MP, *et al*. Modelo de gestión municipal del hábitat. An Acad Cienc Cuba [internet] 2024 [citado en día, mes y año];14(3):e1633. Disponible en: <http://www.revistaccuba.cu/index.php/revacc/article/view/1633>

El artículo se difunde en acceso abierto según los términos de una licencia Creative Commons de Atribución/Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), que le atribuye la libertad de copiar, compartir, distribuir, exhibir o implementar sin permiso, salvo con las siguientes condiciones: reconocer a sus autores (atribución), indicar los cambios que haya realizado y no usar el material con fines comerciales (no comercial).

© Los autores, 2024.

