

## **Aproximación a la evaluación de impactos de los subsidios para construcción de viviendas: caso La Habana Vieja, Cuba**

*An approach to the assessment of impacts of subsidies for housing: La Habana Vieja, Cuba*

**Carmen Magaly León Segura\* y Carmen Mesa León\*\***

Códigos JEL: H2

Recibido: 11/02/2016, Revisado: 09/03/2016, Aceptado: 16/04/2016

### **Resumen**

La política de entrega de subsidios para la ejecución de acciones constructivas en la vivienda, es desarrollada por el gobierno de Cuba desde inicios del 2012 hasta la actualidad. En el presente trabajo se realiza la evaluación de impactos de la referida política en el período comprendido desde enero de 2012 hasta febrero de 2015, mediante la utilización de técnicas econométricas. Los principales resultados alcanzados son: deficiencias en el proceso de implementación de la política relativas a retrasos en la entrega y cobro de los subsidios, el inconstante flujo de materiales a las tiendas de ventas, lo que obstaculiza y frena la culminación de las obras, y el exceso de instituciones en el proceso de dirección de la política, entre otros.

**Palabras clave:** políticas públicas, subsidio, evaluación, Habana Vieja.

### **Abstract**

The policy of providing subsidies for the implementation of constructive actions in housing, is developed by the government of Cuba from early 2012 to the present. The principal objective of this paper is to evaluate the impact of policy in the period it is from January 2012 to February 2015, using econometric techniques. The main achievements are deficiencies in the process of implementing the policy concerning delays in delivery and payment of the subsidies, inconsistent material flow to the stores sales, which hampers and slows the completion of works, and excess institutions in the process of policy direction, among others.

**Key words:** public policies, subsidy, evaluation, Habana Vieja.

---

\* Doctora en Ciencias Económicas de la Universidad de la Habana, Cuba. Docente Investigador de la Universidad de Guayaquil, Ecuador. Correo electrónico: cleonsegura@gmail.com

\*\* Licenciada en Economía. Docente e Investigadora de la Facultad de Economía de la Universidad de La Habana, Cuba. Correo electrónico: carmenmesa95@gmail.com

## 1. Introducción

El deterioro del fondo habitacional a nivel nacional y la incapacidad económica de las familias para solucionar el grado de deterioro de sus viviendas, motivó el desarrollo e implementación de la política de entrega de subsidios para la ejecución de acciones constructivas en las viviendas por parte del gobierno de Cuba. Desde que la política se puso en marcha, en enero de 2012 hasta la actualidad, se ha podido constatar la existencia de un rápido crecimiento de la demanda de la población que desea participar del programa, especialmente en el municipio de La Habana Vieja.

Sin embargo, durante este proceso de implementación se han presentado algunas dificultades que conspiran contra el éxito de la política en esta localidad, tales como: atrasos en el otorgamiento del financiamiento a los aprobados, demoras en la confección de los expedientes de solicitantes, falta de materiales de construcción en las tiendas de ventas para que las familias subsidiadas puedan comprarlos, indisciplinas asociadas al cumplimiento en tiempo del dictamen técnico de las viviendas de los solicitantes y la caracterización socioeconómica de los núcleos, así como atrasos en la aprobación o no de los solicitantes dentro de la política.

El municipio La Habana Vieja, Cuba, constituye un referente para el estudio de esta política en particular, dadas sus características especiales que devienen de su condición de Patrimonio Histórico de la Humanidad y de las atribuciones especiales que le han sido conferidas a la Oficina del Historiador de la Ciudad (OHC) bajo la dirección del Dr. Eusebio Leal Spengler. Esta oficina ha impulsado un conjunto de acciones para rescatar y restaurar el patrimonio tangible e intangible de esta localidad en beneficio del país. Igualmente, el municipio constituye el tercer polo turístico a nivel nacional, característica que acentúa la necesidad de mostrar inmuebles en buen estado. Además, presenta una alta densidad demográfica, pues con una extensión superficial de sólo 4,37 km<sup>2</sup>, cuenta con 20.611 habitantes por km<sup>2</sup> (ONEI, 2012). Sin embargo, no es el territorio de mayor cantidad de residentes de la provincia debido a la pequeña superficie que ocupa. Adicionalmente, este territorio muestra gran deterioro del fondo habitacional, situación que lo ubica en

el segundo lugar dentro de los municipios que presentan peor estado de sus viviendas en la capital.

En el presente trabajo se realiza un diagnóstico tras el funcionamiento de la política de entrega de subsidios para la ejecución de acciones constructivas en las viviendas en el municipio La Habana Vieja, Cuba, dadas sus características de centro histórico de la capital, Patrimonio Histórico de la Humanidad, tercer polo turístico del país y la alta densidad poblacional que presenta. Para la realización de la evaluación de la política, y debido al tipo de información recopilada, se optó por un diseño cuasi-experimental a través del uso del estimador *propensity score matching* (PSM). Este estimador utiliza técnicas estadísticas para construir un grupo de comparación artificial que contenga la mayor cantidad de observaciones similares posibles al conjunto de tratados.

El trabajo se estructura en tres partes: en la primera, se caracteriza el funcionamiento de la política en el municipio La Habana Vieja, Cuba; en la segunda parte; se destacan algunos aspectos principales sobre el modelo construido para la evaluación de la política; y en la tercera, se muestran los resultados alcanzados tras la evaluación. Finalmente, se emiten algunas consideraciones finales.

Como metodología empleada se utilizaron datos cuantitativos a partir de entrevistas, encuestas, fuentes oficiales (informes emitidos por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información, la Oficina del Historiador de Cuba, el Ministerio de Economía y Planificación), así como técnicas econométricas mediante el uso del programa *STATA*, para la ejecución de la evaluación de impactos. Se analizaron textos, publicaciones seriadas y no seriadas, en idioma español e inglés, artículos, conferencias, y otros materiales de diversos autores nacionales e internacionales investigadores del tema.

Como principales resultados se obtuvieron: la presencia de deficiencias en el proceso de implementación de la política relativas a atrasos en la entrega y cobro de los subsidios, el inconstante flujo de materiales a las tiendas de ventas (lo que obstaculiza y frena la culminación de las obras), y el exceso de instituciones en el proceso de dirección de la política, lo cual genera dificultades para la toma de rápidas decisiones en la implementación diaria de la política.

## **2. Generalidades de la política de entrega de subsidios para la ejecución de acciones constructivas en la vivienda**

La política de entrega de subsidios para la ejecución de acciones constructivas en la vivienda se diseñó a partir de la previa determinación del Estado en cuanto a las familias con falta de solvencia económica para emprender acciones constructivas en sus viviendas, y como complemento a la política de crédito ya implementada anteriormente, que se erigía tras el objetivo de detener el deterioro del fondo habitacional en el país. Se puso en vigor el 15 de enero de 2012, un mes después de haber sido publicada en la Gaceta Oficial de la República, y contenía las generalidades que se describen a continuación.

La fuente de financiamiento para el subsidio será recaudada mensualmente por provincias mediante la venta de materiales de construcción a la población (MINJUS, 2012). En la elaboración del plan y del presupuesto anual de la economía se define la cantidad destinada para el subsidio por este concepto, que representa el 70 % de la recaudación mensual de las tiendas de ventas por provincias. De este, el Ministerio de Finanzas y Precios dispone el 40 % como concepto de subsidio para transferir a los Consejos de la Administración Provinciales (CAP) del Poder Popular y del municipio especial Isla de la Juventud.

El CAP tiene la facultad de distribuir entre sus municipios el monto de subsidio otorgado según el nivel de deterioro que presente cada uno. Esta institución no toma en cuenta para la asignación del subsidio a los municipios que presenten mayor demanda, sino a los que muestren el mayor nivel de deterioro de sus viviendas. Lo anterior demuestra que existen territorios priorizados por presentar mayor vulnerabilidad ante eventos climatológicos o de otro tipo, que afecten al fondo de inmuebles (MINJUS, 2012).

En el caso de La Habana, el CAP ha diagnosticado que los meses de más baja recaudación son enero y febrero debido a la insuficiente producción de materiales por parte de las industrias nacionales.<sup>1</sup> El monto de subsidio que recibe la provincia mensualmente, a excepción de los meses mencionados, oscila entre 8 y 12 millones de pesos. Se conoce que los municipios capitalinos de mayor deterioro del fondo habitacional son Centro Habana, Habana Vieja, 10 de Octubre, Cerro y Guanabacoa.<sup>2</sup>

El financiamiento del subsidio se obtiene de la recaudación de las ventas de las tiendas de materiales mensualmente, que a su vez, depende de la producción de la industria nacional, lo que permite inferir que no existe una cifra fija mensual para distribuir.<sup>3</sup> Esta situación ha ocasionado atrasos en el proceso de cobro de los cheques por parte de las familias, así como la existencia de meses considerados como críticos para la asignación (como es el caso de enero y febrero).<sup>4</sup> La industria nacional produce los materiales de construcción de acuerdo a su plan mensual. Sin embargo, no necesariamente existe correspondencia entre este plan y la demanda que se genera para el municipio, lo cual constituye, en ocasiones, cuellos de botella en la repartición del subsidio.

En la fase de diseño de una política debe quedar establecido el cálculo del presupuesto, así como de los recursos materiales, físicos, tecnológicos, entre otros, con los que se va a implementar la medida, de manera que se logre cumplir exitosamente con el objetivo planteado. Lo anterior es de vital importancia pues permite identificar *a priori* el alcance del programa, a qué población se beneficiará, y las etapas en las que se hace necesario desarrollarlo. Este monto no debe depender de futuras recaudaciones, pues se corre el riesgo de no poder cubrir a los individuos que se quieren beneficiar.

A pesar de que el diseño de esta política no haya advertido esta posible dificultad, se conoce que el CAP ha intervenido en muchas ocasiones para incidir en que la industria aumente la producción de algunos materiales específicos (principalmente juegos de baños, sacos de cemento, cabillas y azulejos), para que las familias puedan finalizar la reparación de sus hogares.<sup>5</sup> Las personas que necesiten ser beneficiadas con este programa procederán a presentar la solicitud, siempre que cumplan los siguientes requisitos (MINJUS, 2012):

Núcleos familiares y personas convivientes con falta de solvencia económica, protegidos o no por la asistencia social, que tengan disposición a solucionar su problema habitacional por esfuerzo propio. Vivir en condiciones habitacionales vulnerables, carecer de vivienda o estar necesitados de construir, ampliar, reparar o conservar su vivienda, y tener disposición a solucionar su problema habitacional por esfuerzo propio.

El escrito de solicitud se presenta ante la Dirección Municipal de la Vivienda y debe contener, los nombres y apellidos del solicitante, el carnet de identidad, la dirección del domicilio, el lugar de localización, la titularidad de la vivienda y la descripción de las acciones que se pretende realizar. En los casos en que la acción constructiva requiera de licencia o autorización de construcción, el solicitante debe adjuntar el proyecto con el cálculo de los materiales y fuerza de trabajo necesarios para su ejecución. Para la selección de los subsidiados se establecieron las siguientes prioridades:

Familias afectadas por catástrofes (ciclones, inundaciones, deslizamientos de tierra, incendios y otros considerados como tales), cuyo daño se clasifica como pérdida total o parcial de vivienda, fundamentalmente los casos en que están pendientes de concluir la acción constructiva, cuentan con la licencia de construcción por esfuerzo propio y las viviendas se encuentran en avanzado estado de ejecución. Y los casos sociales críticos, de manera particular aquellos encaminados a la erradicación de condiciones habitacionales vulnerables.

La instancia receptora y tramitadora de la solicitud contará con un período de quince días hábiles para preparar el expediente, que debe contener el dictamen técnico y la evaluación socioeconómica previamente solicitada a la dirección de trabajo municipal, para someterlo a la consideración del Consejo de Administración Municipal (CAM), que en el término de treinta días hábiles procede a su aprobación. Su presidente, una vez recibidas las propuestas, las somete a la aprobación del consejo, el cual para adoptar la decisión de la asignación del subsidio, considera:

El resultado de la evaluación de la situación socioeconómica del núcleo familiar o de las familias convivientes, realizada por las direcciones de trabajo municipales, con el objetivo de determinar la insuficiencia de ingresos para el pago de los trabajos de construcción, reparación o conservación de la vivienda. Cuando se requiera licencia o autorización de construcción, el cálculo del importe a pagar por la ejecución del proyecto se realiza sobre la base del dictamen técnico elaborado por las unidades municipales inversionistas de la vivienda, respecto al listado de materiales aprobados y el costo de la mano de obra necesaria.

En el caso del CAM de La Habana Vieja, se ha podido constatar que existe atraso en el proceso de aprobación, generado a su vez, por la demora en la entrega de subsidio por parte del CAP.<sup>6</sup> Por otra parte, el CAM ha logrado evaluar las solicitudes presentadas en 2013, no así las de 2014 y 2015, a pesar de que los expedientes generalmente, son confeccionados en el tiempo establecido (15 días hábiles).<sup>7</sup> Las razones para el atraso en la confección de los expedientes que reportan en la secretaría del CAM son la falta de personal en la propia secretaría para procesar toda la información que requiere el expediente,<sup>8</sup> así como los atrasos en las direcciones de trabajo y en la unidad municipal de la vivienda, en la realización de la evaluación socioeconómica y del dictamen técnico, respectivamente.

Del proyecto total, será subsidiada la ejecución de la célula habitacional básica, que se corresponde con una vivienda de veinticinco metros cuadrados de superficie útil como máximo, cuyo valor no exceda de ochenta mil pesos cubanos (CUP). Cuando no se necesite licencia o autorización de construcción, según la información contenida en el dictamen técnico, se tendrá en cuenta que para acciones de conservación menores se aprueba un monto financiero de hasta cinco mil pesos cubanos, y para las de conservación y otros trabajos de mayor complejidad, el monto es de hasta once mil pesos cubanos (MINJUS, 2012).

Se emplea como base de cálculo del monto subsidiable, para mano de obra, hasta el 30 % del importe de los materiales necesarios de construcción para el proyecto. Los precios a utilizar para el cálculo de los montos de las acciones constructivas serán los fijados por el Ministerio del Comercio Interior y por el CAM, este último decide la cantidad que será subsidiada. El otorgamiento final se realiza por una vez, para un objeto de obra específico, de acuerdo con los requisitos establecidos (MINJUS, 2012).

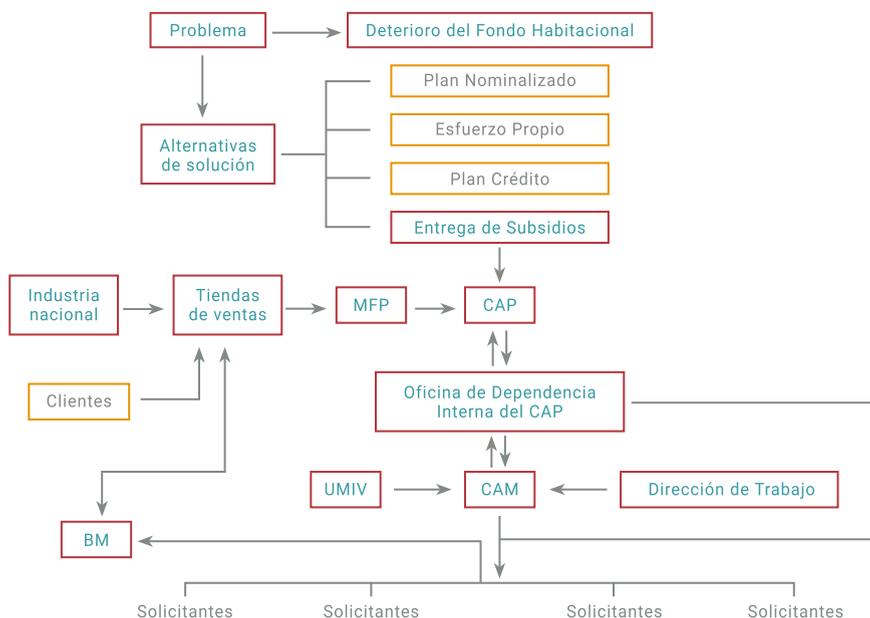
La dirección de dependencia interna, en representación del CAP, suscribe con el beneficiario el contrato de subsidio para la ejecución o reparación de la vivienda y hace entrega de un cheque a favor de la sucursal bancaria correspondiente, por el importe aprobado. En el caso de las provincias de Artemisa y Mayabeque los recursos son asignados a las unidades presupuestadas de servicios y aseguramiento. Posteriormente,

el remunerado presenta a la sucursal bancaria el contrato y deposita el cheque para la apertura de una cuenta de administración de fondos. Para efectuar las compras de materiales de construcción, el beneficiario solicita a la sucursal bancaria un cheque de gerencia, con previa presentación del documento expedido por las unidades minoristas de comercio interior. Los materiales seleccionados se reservan en la unidad de comercio minorista, por un período de cinco días hábiles en los cuales se deberá presentar dicho cheque de gerencia (MINJUS, 2012).

La sucursal bancaria debita la cuenta de administración de fondos después de aplicar al valor de la prefactura, la tasa de cambio de venta con la población CUC-CUP,<sup>9</sup> y emite un cheque de gerencia en CUC<sup>10</sup> por el valor de la prefactura a favor de la entidad que la expidió. Cabe señalar que, el financiamiento otorgado podrá también emplearse para pagar gastos de mano de obra. En este caso, la emisión del cheque será a nombre del trabajador por cuenta propia que ejecuta la obra. Las Unidades Municipales Inversionistas de la Vivienda (UMIV) serán las encargadas de controlar la marcha de la ejecución del proyecto, en conjunto con la oficina de la dependencia interna del CAP, según los plazos establecidos en el contrato de subsidio e informan, al menos dos veces al año, a los consejos de la administración municipal del poder popular (MINJUS, 2012).

En la figura 1 se muestra el mapa institucional que resume la política de entrega del subsidio, donde se observa la intervención de ocho instituciones en su proceso de implementación: la industria nacional provee de materiales de construcción a las tiendas de venta, las cuales a su vez, dependen del nivel de comercialización con sus clientes para entregar al Ministerio de Finanzas y Precios (MFP) el 70 % de su recaudación por concepto de subsidio. De ese total, el MFP asigna el 40 % a los CAP, que son los encargados de distribuirlo entre sus municipios según el deterioro que presente el fondo habitacional. Para ello se apoya de los Consejos de Administración Municipal (CAM), que es la institución que recibe la demanda del subsidio por parte de las familias.

El CAM confecciona un expediente para cada solicitud, que contiene el dictamen técnico sobre el estado de la vivienda que elabora la Unidad Municipal Inversionista de la Vivienda (UMIV) y la caracterización



**Figura 1.** Mapa Institucional de la Política de Entrega de Subsidios. Fuente: Elaboración propia.

socioeconómica del núcleo familiar que realizan los trabajadores sociales que contrata el CAM (dirección de trabajo). Una vez confeccionado el expediente, el CAM lo somete a valoración y decide si puede ser aprobado o no para el subsidio. Posteriormente, traslada las solicitudes aprobadas a la dependencia interna del CAP, que es la encargada de otorgar directamente el financiamiento a las familias mediante cheque bancario. A continuación, los aprobados deben reservar los materiales en las tiendas de venta y presentar esta reservación ante el Banco Metropolitano de la localidad para poder cobrar el cheque. Si además contratan mano de obra, deben hacerse acompañar de estos trabajadores hasta el banco para poder cobrar el monto asignado por este concepto.<sup>11</sup> Finalmente, el CAM, en conjunto con la UMIV y los trabajadores sociales (que gestiona la dirección de trabajo), realiza periódicamente el control sobre el financiamiento asignado, que es verificado por la dependencia interna del CAP.

### 3. Modelo

Para conocer el impacto de la política sobre la posibilidad de realizar acciones constructivas en la vivienda se utilizaron todas las observaciones para estimar un modelo *logit*, el cual presenta la siguiente estructura:

$$M_i = \alpha_i + \beta^M F_i + \gamma^M P_i + \varepsilon_i \quad [1]$$

Donde  $M_i$  es una variable *dummy* que asume valor 1 si el solicitante recibe el subsidio para realizar acciones constructivas en la vivienda. El vector  $F_i$  representa el grupo de características que son estimadas a partir de los datos originales de la muestra, mientras que el vector  $P_i$  incluye los elementos que distinguen a cada solicitante y su familia (sexo, edad y ocupación del solicitante, cantidad de miembros del núcleo familiar, ocupación de los integrantes del núcleo, ingreso mensual de la familia, estado técnico de la vivienda y tipo de acción constructiva en la vivienda). Los resultados de la proyección del modelo *logit* fueron usados para obtener las probabilidades de que cada solicitante participe en la política dado su conjunto de características.

### 4. Resultados

El comportamiento de las solicitudes recibidas en el CAM al finalizar febrero de 2015 (Cuadro 1).

Como se muestra en el cuadro 1, existen 3.320 solicitudes recibidas al cierre de febrero de 2015. De ellas, 43 se encuentran fuera de término, debido a que la dirección de trabajo, no ha entregado la caracterización socioeconómica de estas familias. Se hallan en proceso de confección del expediente, por parte de la secretaría del CAM, 441 solicitudes. Han finalizado la elaboración del expediente 2.793 solicitudes, de las cuales 1.104 resultaron evaluadas y están pendientes de valoración 1.689. Sobre las solicitudes evaluadas,<sup>12</sup> se conoce que el 60 % fueron clasificadas de mal estado técnico, mientras que el 40 % restante de regular. En el cuadro 2 se muestra el comportamiento del estado técnico de las viviendas según clasificación de mal y regular.

**Cuadro 1.** Situación de la entrega del subsidio al cierre de febrero de 2015

<b>Total de Solicitudes Recibidas</b>	<b>3.320</b>
<b>De ellas:</b>	
Fuera de Términos:	43
En UMIV	0
En Trabajo	43
Sin presentar al CAM	441
Presentadas al CAM	2.793
Sin evaluar en el CAM	1.689
Evaluadas en el CAM	1.104
<b>De ellos:</b>	
Denegados	181
Aprobados	923

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados en el CAM.

**Cuadro 2.** Estado técnico de las viviendas al solicitar subsidio, 2013

<b>Estado técnico de la vivienda</b>	<b>Solicitudes</b>	<b>Aprobados</b>	<b>Denegados</b>
Malo	61 %	60 %	69 %
Regular	39 %	40 %	31 %
Total	1.104	923	181

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CAM.

Del total de solicitudes evaluadas el 69 %, 16 % y 15 % corresponden a reparaciones intermedias, mayores y menores, respectivamente. De ese total, el 84 % resultaron aprobadas, lo cual implica una erogación de 13.669.330 pesos del presupuesto del Estado para el financiamiento de subsidios (ver Cuadro 3).

Los montos de las solicitudes seleccionadas por tipo de reparación mayor e intermedia representan el 98 % del monto total aprobado. El 2% restante corresponde a la reparación menor. Las acciones de rehabilitación integral dentro de la reparación mayor y otras dentro de la reparación intermedia y menor resultaron las que más se aprobaron (ver Cuadro 4).

**Cuadro 3.** Monto de subsidio solicitado por tipo de reparación, 2013

Monto Solicitado	Tipo de Reparación			Total de Solicitudes
	Mayor	Intermedia	Menor	
2800	0	0	8	8
4.300	0	0	1	1
4.900	0	0	14	14
5.000	0	7	39	46
5.400	0	0	3	3
5.500	0	0	94	94
6.500	0	40	0	40
8.370	0	3	0	3
9.810	0	12	0	12
10.000	0	247	0	247
10.900	0	12	0	12
11.000	0	444	0	444
22.000	10	0	0	10
24.500	97	0	0	97
30.800	2	0	0	2
54.000	1	0	0	1
55.000	43	0	0	43
57.700	4	0	0	4
58.000	23	0	0	23
Total de Solicitudes	180	765	159	1.104
Porcentaje del Total	16 %	69 %	15 %	100 %
Porcentaje de los Aprobados	100 %	86 %	80 %	84 %
Monto Total Solicitado (Pesos)	6.641.900	7.922.630	823.500	15.586.030
Monto Total Aprobado (Pesos)	6.641.900	6.739.130	288.300	13.669.330

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CAM.

**Cuadro 4.** Descripción de acciones por tipo de reparación solicitada y aprobada, 2013

Descripción de acciones	Solicitudes por Tipo de Reparación			Total	Aprobados por Tipo de Reparación			Total
	Mayor	Intermedia	Menor		Mayor	Intermedia	Menor	
Rehabilitación Integral	171	0	32	203	171	0	32	203
Rehabilitación Parcial	9	0	0	9	9	0	0	9
Conservación Menor Múltiple	0	0	50	50	0	0	50	50
Reconstrucción de Estructura Horizontal	0	153	4	157	0	116	0	116
Estructura Vertical	0	105	15	120	0	69	0	69
Otras	0	507	58	565	0	431	45	476
<b>Total</b>	<b>180</b>	<b>765</b>	<b>159</b>	<b>1.104</b>	<b>180</b>	<b>616</b>	<b>127</b>	<b>923</b>
<b>Monto Total</b>	<b>6.641.900</b>	<b>3.536.830</b>	<b>325.300</b>	<b>15.388.030</b>	<b>6.641.900</b>	<b>2.515.130</b>	<b>288.300</b>	<b>13.669.330</b>
<b>Por ciento del Monto Total</b>	<b>43%</b>	<b>55%</b>	<b>2%</b>	<b>100%</b>	<b>49%</b>	<b>49%</b>	<b>2%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CAM.

El análisis de la caracterización socioeconómica de los solicitantes mostró que las mujeres tienen mayor probabilidad de ser aceptadas para el subsidio que los hombres, pues el 85 % de ellas resultaron admitidas, lo que representa una diferencia del 5 % con respecto al total de hombres seleccionados. Del total de solicitudes aprobadas, el 48 % correspondió a solicitantes jubilados, el 21 % a amas de casas y el 17 % a trabajadores. Cabe destacar que a pesar de que los titulares con padecimientos médicos representan bajos porcentajes dentro de la muestra, casi la totalidad de las solicitudes realizadas por propietarios clasificados dentro de este grupo fueron aprobadas. La edad promedio óptima para clasificar dentro del programa es de 59 años.

Al observar el test de diferencia de medias se comprueba que es significativa la diferencia de edad entre aprobados y denegados, lo que significa que el primer grupo está más representado por solicitantes con

59 años que con 57. Igualmente, el test muestra que los aprobados están más representados por solicitantes que son trabajadores, y jubilados. Por otra parte, el test también dio significativo para las familias donde los solicitantes no conviven. Este resultado permite inferir que estos núcleos que resultaron admitidos cumplen con los requisitos necesarios para clasificar dentro del subsidio, a pesar de que el solicitante principal no conviva. Estas familias presentan miembros capaces de encargarse de ejecutar las acciones constructivas, lo cual fue válido para que no fueran rechazados (ver Cuadro 5).

**Cuadro 5.** Características socioeconómicas de los solicitantes, 2013

Características	Aprobados	Denegados	Totales	Test Diferencia de Media
Mujeres	78 %	71 %	100 %	-
Hombres	22 %	29 %	100 %	-
Edad (Años) †	59	57	59	2,1**
Ocupación				
Trabajador	17 %	19 %	18 %	0,149**
Estudiantes	1 %	0 %	1 %	-0,031
Jubilados	48 %	32 %	46 %	-0,178**
Amas de Casa	21 %	38 %	23 %	-0,001
Asistenciados	2 %	1 %	2 %	-0,088**
No Conviven	7 %	1 %	6 %	-0,240**
Otros	2 %	0 %	2 %	0,053
Total de Solicitudes	923	181	1.104	-
Del total, ocupaciones declaradas °	899	181	1.080	-

Notas: \*, \*\*, \*\*\*, Implica significación estadística al 10%, 5%, 1%, respectivamente. † Se hace referencia a la edad promedio de los solicitantes. ° Se refiere al total de solicitudes que declararon la situación en que se encontraba el solicitante. De ese total (1.104), 24 solicitantes no declararon su ocupación. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CAM.

Con respecto a la composición de los núcleos de los solicitantes aprobados, en el cuadro 6 se muestra que el 26 % de las familias seleccionadas se componen de, al menos, un miembro con padecimiento médico; el 25 % de al menos un trabajador estatal; y el 20 % de al menos un estudiante. No resultaron seleccionadas las familias donde, al menos, uno de sus miembros estuviera desvinculado laboralmente, lo cual se comprueba con el test de diferencia de medias que demostró que el grupo de los denegados está bien representado por núcleos con miembros desvinculados. El ingreso promedio óptimo para quedar admitido es de 408 pesos. La diferencia de media entre aprobados y denegados resulta significativa para esta variable, pues las familias que no muestran solvencia económica, teniendo miembros con capacidad de trabajo, quedan denegadas de la política.

Al observar el test sobre el ingreso mensual (ver Cuadro 7) se visualiza una diferencia de 86 pesos entre el ingreso mensual medio de los aprobados y denegados. Según el test, esta diferencia es significativa, por tanto se comprueba que sí influye en la decisión de política el monto del ingreso que las familias declaren. El resultado anterior es consistente con la información que brindan en el CAM, pues uno de los motivos por los cuales las familias pueden quedar denegadas es por no presentar solvencia económica. Igualmente, si se puede comprobar que las familias tienen un ingreso alto la política no las prioriza. Se trata de contemplar dentro del subsidio aquellos núcleos que realmente estén necesitados.

Como causas de la denegación la secretaria del CAM refiere que en la primera etapa de otorgamiento no se contempló como beneficiarios aquellas familias que habitaran en usufructos gratuitos, requisito que fue modificado posteriormente. Igualmente, constituyeron otros elementos de desaprobación las solicitudes provenientes de viviendas arrendadas y las que carecían de documento legal sobre la propiedad del domicilio. También fueron rechazados los casos donde la vivienda no admitiera acciones constructivas y, en menor medida, algunos donde las familias no demostraron solvencia económica y se demostró que contaban con miembros con capacidad de trabajo.

Existe un gran atraso en el proceso de evaluación de los expedientes, lo cual explica que solo hayan sido analizadas 1.104 solicitudes con

**Cuadro 6.** Características socioeconómicas de los miembros de las familias solicitantes, 2013

Características	Aprobados	Denegados	Totales	Test Diferencia de Media
Personas por Hogar †	2.49	2.4	2.4	0,6
Ocupación				
Trabajador Estatal	25 %	20 %	24 %	-0,049
Cuentapropistas	11 %	8 %	11 %	0,028
Estudiantes	20 %	19 %	20 %	-0,008
Jubilados	13 %	16 %	14 %	0,028
Amas de Casa	8 %	7 %	8 %	-0,007
Desvinculados Laboralmente	0 %	5 %	1 %	0,043**
Familiares Dependientes				
Hijos Pequeños	6 %	9 %	7 %	0,028
Asistenciados	5 %	3 %	5 %	0,024
Con Padecimientos Médicos	26 %	26 %	26 %	0,002
Servicio Militar	2 %	1 %	2 %	-0,009
Recluso	1 %	1 %	1 %	0,737
No Conviven	4 %	8 %	5 %	0,037
Otros	2 %	3 %	2 %	0,010
Ingresos (Pesos)†	408	321	393	87***
Con Ingresos > 0	465	437	461	28
Total de Solicitudes	923	181	1.104	-

Notas: \*, \*\*, \*\*\*, implica significación estadística al 10%, 5%, 1%, respectivamente. † Las personas por hogar y los ingresos fueron medidos como promedios. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CAM.

**Cuadro 7.** Test sobre ingresos mensuales promedios por aprobados y denegados, 2013

Grupos	Obs.	Media	Error Est.	Desv. Est.	95% Interv. Conf.	
0	181	321,45	21,55	290,01	278,91	363,98
1	923	407,51	9,36	284,57	389,13	425,89
Combinado	1.104	393,40	8,64	287,12	376,45	410,36
Diferencia <sup>oo</sup>		-86,07	23,20		-131,59	-40,52

<sup>oo</sup> Dif = Media(0)-Media(1); t=-3,7086; Ho:Dif=0 grados de libertad=1.102; Ha:Dif<0; Ha:Dif=0; Ha:Dif>0; Pr(T<t)=0,0001; Pr(TI>|t|)+0,0002; Pr(T>t)=0,999. Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados en el CAM.

respecto a las 3.320 recibidas al cierre de febrero de 2015. Sin embargo, solo ha sido rechazado un 16 % del total de evaluados, lo cual muestra que la política tiene un amplio alcance. No obstante, el atraso en la revisión y aprobación dificulta el correcto funcionamiento de la misma y constituye un aspecto que debe ser modificado, pues las familias deben esperar mucho tiempo para conocer si quedan amparados o no dentro de la política. Se conoce además, que han concluido 325 acciones del total de aprobados. En el cuadro 8 se relacionan las acciones culminadas en febrero de 2015.

**Cuadro 8.** Acciones concluidas por clasificación al cierre de febrero de 2015

Acciones Concluidas	325
Reparación Mayor	49
Reparación Intermedia	207
Reparación Menor	69

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados en el CAM.

El total de acciones concluidas (325) representa sólo 35 % con respecto a la cantidad que ha sido aprobada. Además, se ha podido conocer que también existe un gran atraso en el cobro del subsidio por parte de las familias aprobadas debido a la demora en el otorgamiento del financiamiento al municipio. Lo anterior, se ha convertido en fuente de descontento para los beneficiados y conspira contra el éxito de la política. Paralelamente, en la propia puesta en marcha de la política se han constatado otras dificultades, entre las que se destacan:

1. Desconocimiento de gran parte de la población residente en el municipio sobre el funcionamiento de la entrega de subsidios, lo cual genera temor de los habitantes para acudir a solicitarlo.
2. Ser beneficiario de la política implica que las personas gestionen por su cuenta el transporte para el traslado de materiales constructivos y la búsqueda de la mano de obra, pues el CAM no se responsabiliza sobre este trámite. La búsqueda de albañiles y de transportistas puede resultar compleja pues no siempre se halla personal que cuente con la debida licencia sobre este tipo de trabajo. El pago a estos trabajadores

solo se efectúa si se presentan al banco que entrega el subsidio con la licencia correspondiente sobre su oficio y acompañados del beneficiario. En el caso de los constructores, el monto que se entrega para pagar la faena realizada, en ocasiones, ha resultado insuficiente, lo cual se ha convertido en fuente de conflicto para las familias debido a que no resulta fácil encontrar albañiles que acepten el pago que se oferta para mano de obra dentro del subsidio.

3. Existencia de pugnas entre los otorgados del subsidio pues los usufructuarios solo pueden ejecutarlo para acciones de reparación de la vivienda (intermedia y menor), mientras que los propietarios pueden ejercer acciones de construcción (mayor).
4. La distribución centralizada del monto del subsidio obstaculiza su otorgamiento en períodos de mayor demanda. La Habana Vieja presenta una alta solicitud, la cual se encuentra limitada por la cantidad de dinero que se puede conceder en el municipio, a pesar de que la recaudación de su rastro permita financiar las crecientes necesidades de los habitantes de la localidad.
5. La decisión de financiamiento a las familias no tiene apelación dentro del CAM, esto implica que los solicitantes no tienen derecho de reclamar en el caso de no ser concedido el subsidio.
6. La realización de una solicitud dentro de la localidad no implica que necesariamente se apruebe el subsidio a los pobladores. Sin embargo, algunas familias solo consideran esta petición y descuidan otras posibles alternativas para la solución de sus problemas habitacionales.
7. De no ejecutarse el monto aprobado en las actividades establecidas dentro del contrato, el gobierno municipal puede retirarlo de la cuenta concedida al beneficiario. Esta medida implica que inmediatamente deba ser cobrado el financiamiento. Sin embargo se ha mencionado que no siempre existe el dinero depositado en el banco para que pueda ser distribuido entre los beneficiarios y tampoco coincide el momento de compra de materiales y muebles en las tiendas de recaudación con el momento de entrega de este monto debido a la escasez de materiales disponibles para la venta a la población.

## 5. Consideraciones finales

La política de entrega de subsidios para la ejecución de acciones constructivas en la vivienda se concibe a partir de la previa identificación del problema de insuficiente solvencia económica de las familias para mejorar el deterioro de su fondo habitacional, y como complemento a programas que anteriormente se habían implementado para tratar de frenar el mal estado de las construcciones. En la fase de diseño de la política se establece la intervención de ocho instituciones, donde el papel fundamental lo juegan el CAP y el CAM. No se contempló en esta etapa, la asignación de un presupuesto inicial para financiar a los beneficiados, sino que en función de las ventas de materiales por municipios se procedería a formar un monto mensual para asignar a los municipios por concepto de subsidio. Esto ha generado atrasos en la distribución del financiamiento aprobado, y el descontento entre los beneficiados.

La Habana Vieja, presenta situaciones particulares como municipio dada su condición de centro histórico y Patrimonio de la Humanidad. Sin embargo, muestra gran deterioro del fondo habitacional. Es por ello que clasifica como uno de los territorios priorizados dentro de la política. En el proceso de implementación de la medida, se observa la existencia de gran demanda por parte de la población residente en este municipio, así como dificultades generadas a partir de los atrasos en los cobros de los cheques de los aprobados. No obstante, se aprecia que la política es inclusiva pues sólo ha sido denegado el 16% del total de solicitudes evaluadas. Las familias seleccionadas, en su mayoría, se componen por solicitantes mujeres, que alcanzan los 59 años como promedio y declaran ser principalmente jubiladas, amas de casas y trabajadoras. Cuentan con núcleos de aproximadamente 3 personas, donde, se halla un miembro con padecimientos médicos, otro como trabajador estatal y otro como estudiante. El ingreso promedio que debe presentar la familia para quedar aprobado es de 408 pesos. Se puede recomendar al CAM la incorporación de variables como la raza y nivel de escolaridad a los expedientes de las familias que solicitan el subsidio.

## 6. Notas

1. Esta información ha sido facilitada en el Consejo Administración Popular de La Habana Vieja.
2. *Ibídem.*
3. *Ibídem.*
4. *Ibídem.*
5. *Ibídem.*
6. El CAM retiene la evaluación de expedientes hasta que el CAP pueda cumplir con los compromisos de entrega de subsidios de años anteriores. En el mes de mayo de 2015, el CAP alegó para esta investigación que logró cubrir los casos pendientes de 2013.
7. Según reporte del CAM, al cierre de febrero de 2015, existe atraso en la confección de 484 expedientes en la Secretaría del CAM. De ellos, 43 están clasificados como fuera de término, debido a que la dirección de trabajo del CAM no ha entregado la evaluación socioeconómica de las familias, que deben realizar los trabajadores sociales. La Unidad Municipal de Inversión de la Vivienda ha entregado a tiempo el dictamen técnico, por tanto no es responsable de este atraso. Los 441 expedientes restantes, están siendo confeccionados por la secretaría.
8. La secretaría del CAM ha estado sujeta a la constante remodelación del personal de trabajo, debido a la migración de estos hacia otros empleos. En el 2015, la secretaría se compone sólo por dos miembros: la secretaria y una trabajadora de reciente incorporación, que se encuentra en proceso de adiestramiento, después de tres meses donde solo la secretaria debía realizar todo el trabajo.
9. Pesos cubanos.
10. Moneda convertible cubana con una tasa de cambio de 1 a 25, solo válida para transacciones internas en el país.
11. Los aprobados deben demostrar que el subsidio está siendo ejecutado según lo establecido en el contrato. Por esa razón, deben presentar ante el banco al trabajador que han contratado para realizar las acciones constructivas, y este a su vez, debe dar pruebas de su oficio mediante la presentación de licencia de trabajo.

12. Debido a que solo se han evaluado 1.104 expedientes hasta febrero de 2015, no ha sido posible tener acceso a los restantes 1.689 que se encuentran en proceso de valoración. El presente trabajo toma como datos referenciales para el análisis de la política solo los 1.104 casos procesados, que pertenecen al 2013.

## 7. Referencias

- Abdala, Ernesto (2004). Manual para la evaluación de impacto en programas de formación para jóvenes. *CINTERFOR*, 3-148.
- Ángeles, Gustavo; Bautista, Sergio y Gadsden, Paola (2011). Evaluación de Impacto de Programas de Salud y Nutrición. *Training-in-IE-methodologies-for-the-health-sector-session-1*, (p. 5). México.
- BID (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. México: Planeta Mexicana.
- Bueno, Carlos (2013). Diseño y evaluación de políticas públicas: un reto al alcance de Cuba. *Economía y Desarrollo*, vol.150, N° 2, 23-39.
- Colectivo de Autores (2002). *Guide to evaluate Public Policies*. Bogotá, Colombia: Kimpres Ltda.
- Cortázar, Juan (2007). *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- De Kostka, Estanislao (2013). Políticas públicas. *Materiales Docentes del Diplomado en Administración Pública para la Escuela Superior de Cuadros del Estado y el Gobierno de Cuba*, 50-61.
- Díaz, Cristina (2014). *El ciclo de las Políticas Públicas. Notas para su abordaje y construcción*. Documento de Trabajo.
- Díaz, Cristina (2013). Resumen de algunos contenidos de políticas públicas. *Materiales Docentes del Diplomado en Administración Pública para la Escuela Superior de Cuadros del Estado y el Gobierno de Cuba*, 38-50.
- Maggiolo, Isabel y Perozo, Javier (2007). Políticas públicas: Proceso de concertación Estado-Sociedad. *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 12, N° 39.
- Martínez, Roberto (1995). *Análisis de las Políticas Públicas*. Trabajo preparado para el Instituto Nacional de la Administración Pública.

- Mesa, Carmen ( enero-junio de 2014). Evaluación de políticas públicas. Una perspectiva desde las ciencias sociales. (V. d. Publicación semestral. Centro Nacional de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades (CENICSH, ed.) *Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, No. VI, págs. 161-180.
- Mesa, Carmen (2015). Políticas públicas en América Latina: Avances y desafíos. *Revista Temas de Economía Mundial VI Edición Especial, Evento de Jóvenes del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial*, 12-27.
- Mesa, Carmen (Septiembre-Diciembre de 2014). Políticas públicas y desarrollo local en Cuba: una propuesta para el debate. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y America Latina*, vol. 2, N° 3, 29-44.
- MINJUS (2012). *Gaceta Oficial de la República de Cuba. No.001. Edición Ordinaria*. La Habana.
- OHC (2013). *Plan de Desarrollo Integral de La Habana Vieja. Avances*. La Habana: Inédito.
- Ruiz, Carlos (2013). *Manual para la elaboración de políticas públicas*. DF.: Inédito.
- Subirats, Joan (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración pública*. Madrid: Imprenta Nacional del Boletín del Estado.
- Winchester, Lucy (2011). Políticas Públicas: Formulación y Evaluación. *Curso Internacional "Planificación Estratégica y Políticas Públicas"* (p. 32). Guatemala: ILPES, CEPAL.