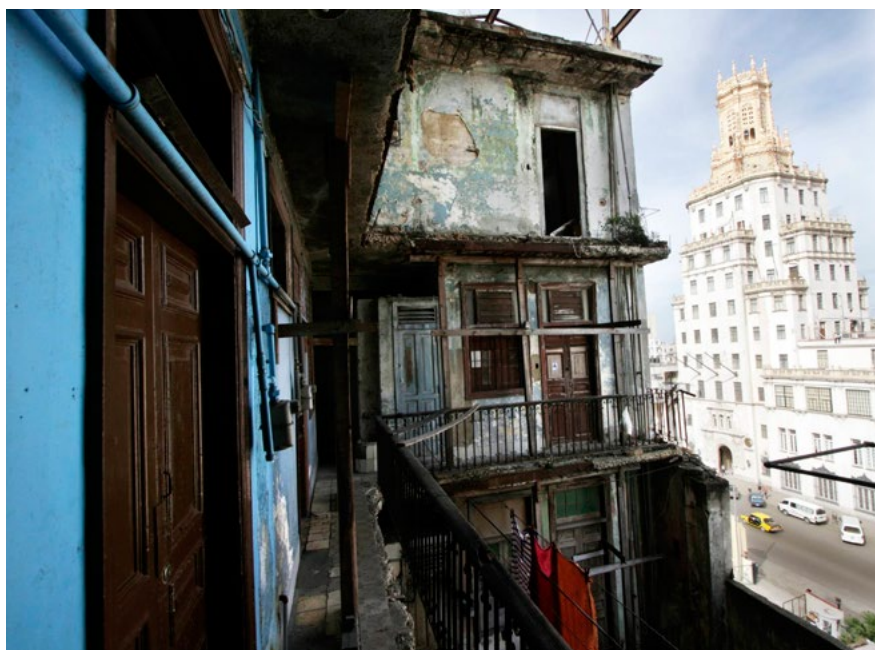


# Una mirada a la vivienda, su contexto macroeconómico y su política en la economía social de mercado y en Cuba

Rudolf Erich Trefftz



Edificio en el entorno del Parque de La Fraternidad, Centro Habana.

## Introducción

En el transcurso de la redacción de este artículo, el autor tuvo la posibilidad (en raras ocasiones concedida a un científico) de ser testigo presencial de un cambio socioeconómico paradigmático y poderlo documentar. Al comienzo de las investigaciones realizadas para esta contribución, se puso en evidencia la primacía absoluta de la política ante la economía, lo que se pudo constatar por la negativa de las autoridades locales, ante la intención del autor de entrevistar a residentes de los barrios céntricos de La Habana. En el transcurso de los últimos años se llegó a un notable proceso de reorientación [1, 2]. Posteriormente, en el año 2009 se publicó una edición en la revista Temas de la influyente Unión de Escritores y Artistas de Cuba sobre el manejo de la vivienda, en la cual, en una apertura inesperada y sin precedentes, se trataba, de forma fresca y libre de todo tipo de trabas, de asumir el sensible tema de la vivienda. Este proceso encontró (provisionalmente) su punto culminante en la aprobación de los Lineamientos para una nueva política social, los cuales se han transformado en leyes, decretos y disposiciones concretos. Con ello se puso fin a una política de la vivienda plagada de decisiones y principios dogmáticos.

**Resumen:** Se ofrece una visión general del contexto macroeconómico de la vivienda y algunos aspectos generales de su política y objetivos, así como el lugar que ocupa en diferentes sistemas socioeconómicos. Se identifican cuatro grupos de variables para facilitar el análisis del manejo de la vivienda en Cuba: tenencia, derechos y deberes inherentes en las diferentes formas de posesión y aspectos legales; provisión del suelo, como elemento suelto; promoción, producción y distribución y el financiamiento, los subsidios y pago. Se explican medidas revolucionarias en la política de la vivienda y se analizan los resultados y contradicciones que prevalecen hoy. Se exponen resultados de una encuesta a expertos en vivienda de Cuba realizada por el autor que serán confrontados con el nuevo orden económico introducido por los lineamientos del 6to Congreso del Partido.

**Palabras clave:** vivienda, contexto macroeconómico, política de vivienda, transformación económica.

*A Housing Overview: its macroeconomic context and its economic policy in the Cuban social market*

**Abstract:** A general overview on the macroeconomic context of housing, as well as general aspects on housing policy and goals are shown in the paper together with their position in different socio-economic systems. Four different sets of variables were identified to make the Cuban housing system possible. These are: tenure, including rights and responsibilities inherent to different forms of possession and other legal aspects; land supply, an important element in housing production as a separate element; promotion, production and distribution as one group and lastly, financing, subsidies and payment. The paper also refers to the revolutionary housing policy measures taken and analyzes today's outcomes and contradictions in housing. Some selected results of a recently carried out survey among Cuban experts on housing policy matters applied by the author are compared to the new economic order introduced by the guidelines for the 6th Party Congress. First implementations of these guidelines into laws, decrees and rules are inserted and discussed.

**Key words:** housing, macro-economic context, housing policy, economic transformation.

Recibido: 23-11-2011 Aprobado: 12-12-2012

Para el autor, este distanciamiento es una oportunidad sin retorno de propagar una economía de mercado de bienestar social como tercera vía entre una rígida y jerárquica economía planificada y un capitalismo neoliberal y con ello quizás poder aportar, positiva y modestamente, a la conformación futura de una nueva política de vivienda y de desarrollo urbano para La Habana.

Inclusive a un profano de la arquitectura o de la urbanística, o de la economía inmobiliaria, le llama la atención el grado de deterioro casi inimaginable de los barrios céntricos de La Habana. No se puede negar, que la vivienda es la última de las promesas del Moncada que todavía no se ha cumplido (figura 1 y 2). Queda claro que el igualitarismo y el paternalismo [3] en el manejo de la vivienda han creado fuertes disfunciones<sup>1</sup> y la centralización extrema, la negación de mercados y por ende los precios distorsionados que no reflejan costos como modelo económico, se han agotado. Los datos oficiales sobre el estado estructural y técnico de la vivienda son contradictorios y poco confiables. Las cifras mencionadas en el V Encuentro Internacional sobre Manejo y Gestión de Centros Históricos [4] de que el 50 % de las viviendas en el Centro Histórico de La Habana se encuentra en mal o muy mal estado en las que vive un 59 % de la población, son válidas también para los demás barrios céntricos.

1. CASTRO RUZ, F. "Contra el analfabetismo económico". Granma. 27 de octubre del 2008, p. 2.
2. PCC. Lineamientos de la política económica y social para el 6to congreso del Partido. La Habana, 2010.
3. VÁSQUEZ, P. "De recursos y discursos en la vivienda cubana". Temas, No. 58, p.50-57. 2009.
4. REYES, V. Informe del Grupo de Apoyo del CAM, La Habana, 2005.



Figura 1. Edificio deteriorado, y habitado, detrás del Capitolio.



Figura 2. Vivienda dañada en La Habana.

<sup>1</sup> Pedro Vázquez en su brillante contribución a la mencionada edición 58 de la revista *Temas* habla en este contexto de "...un modelo centralizado cuya viabilidad económica, equidad social, apropiación cultural y sostenibilidad ambiental presentan importantes disfunciones..." (4 p. 51)

En la fisonomía de La Habana llama la atención el envejecimiento físico y estructural causado por el tiempo, el viento y la falta de mantenimiento, lo que afecta el fondo edificado en su totalidad, al igual que a las redes técnicas de la infraestructura. La obsolescencia funcional y espacial salta a la vista en los lugares más céntricos, donde espacios comerciales, algunos de ellos de los años 50, entre los más elegantes y caros del mundo, obsoletos desde la renuncia al consumismo después del triunfo de la Revolución, son convertidos en miserables albergues (figuras 3 y 4). Como Liechfield, [5] anota adecuadamente y el ejemplo vivo de La Habana lo confirma, el concepto de obsolescencia es una noción relativa; el estado de obsolescencia total en un sentido que no haya ningún uso imaginable, es únicamente alcanzado con un colapso completo de una edificación.



Figura 3. Tienda convertida en albergue.

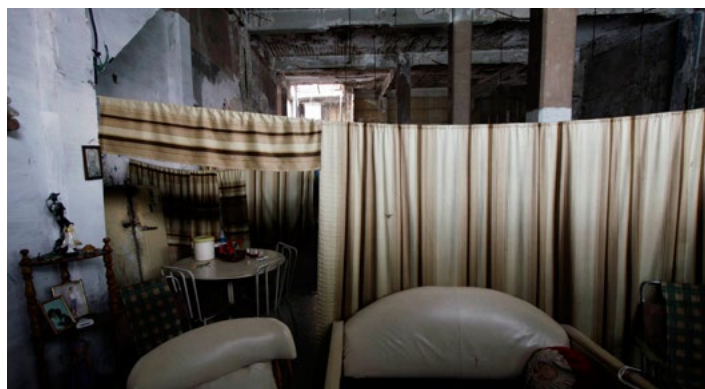


Figura 4. Tienda de departamentos convertida en albergue.

## Materiales y Métodos

El objetivo del presente trabajo es visualizar el posicionamiento de la vivienda en el sistema macroeconómico y analizar los instrumentos de la política de la vivienda en la economía de mercado de bienestar social. Cuatro grupos de variables fueron identificados para analizar el manejo de la vivienda en Cuba, los cuales son: 1. Tenencia de la vivienda, derechos y deberes inherentes en la forma de tenencia y aspectos legales; 2. suelo urbano, tan importante en la producción de viviendas para ser tomado como elemento suelto; 3. promoción, producción y distribución de la vivienda y 4. financiamiento, los subsidios y el pago.

5. LIECHFIELD, N. Economics in Urban Conservation. Cambridge, 1988.

Este marco teórico fue aplicado al funcionamiento (y disfuncionamiento) del manejo de la vivienda en Cuba predominante hasta finales de 2010. Los resultados de una encuesta a casi cien expertos de la vivienda sobre estos mismos grupos de variables, efectuada por el autor en el verano de 2010, fueron contrapuestos con las propuestas oficiales más recientes de cambios estructurales en el manejo de la vivienda en Cuba. Los primeros pasos de la implementación de estos nuevos lineamientos al Derecho a través de leyes, decretos y regulaciones, son expuestos y brevemente comentados.

### **La vivienda y su contexto macroeconómico**

Los mercados de viviendas están estrechamente relacionados con otros mercados, y para construir una edificación hay que recurrir anteriormente a los servicios de ellos.

**Mercado de suelo:** Para construir viviendas se requiere un terreno que de acuerdo con las normas del derecho inmobiliario, tiene que estar en propiedad o en posesión del inversionista inmobiliario. Para ello se debe pagar un precio, mientras tanto el valor del suelo urbanizado llega fácilmente de 20-40 % del valor total de la construcción de un edificio de viviendas. La puesta a disposición del suelo edificable, el diseño de proyectos de urbanización, así como la asignación del tipo de uso urbanístico (habitacional, comercial o productivo) está, por regla general, a cargo de las comunidades (municipios), en el marco de los planes urbanísticos.

Otro mercado importante para el inversionista inmobiliario es el de las prestaciones constructivas. En el cálculo del costo total de la construcción de una obra, los gastos de construcción son de importancia capital. En el mercado de prestaciones constructivas se pueden apreciar tres segmentos: un mercado para servicios de planificación, un mercado para materiales de construcción y un mercado de la construcción propiamente dicha. Las delimitaciones entre estos tres mercados son variables: un productor de casas terminadas entrega la casa llave en mano que fue planificada, producida y construida por él. En el mercado de prestaciones de planificación el arquitecto está vendiendo procesos intelectuales, cuya creación y aprovechamiento requieren un contacto estrecho entre el propio arquitecto en calidad de cumplidor de la prestación y el inversionista del inmueble en su calidad de receptor de las prestaciones. De las especificaciones contractuales y (o) las prácticas nacionales depende ahora, si el arquitecto se ocupa de la selección y compra de los materiales de construcción en los correspondientes mercados, y de la selección de los operarios, o sea, empresas de especialistas de la construcción, en el mercado de la construcción, y hasta qué punto el arquitecto también supervise el cumplimiento de los trabajos y recibe y evalúe el producto final.

El mercado de capitales y otras posibilidades de financiación ejercen una gran influencia sobre las inversiones en el sector de la vivienda. Proyectos mayores de construcción de viviendas, tanto en economías de mercado sin intervención estatal como también en sistemas mixtos como la economía social de mercado, por regla general son financiados en gran parte con fondos ajenos por lo que el nivel de interés a pagar para el préstamo como un factor de costo adquiere una importancia decisiva. No existe casi ninguna otra rama económica –excluyendo el sector energético– donde se observe una dependencia tan pronunciada respecto al tipo de interés.

A continuación se expondrán brevemente algunas regularidades básicas entre la oferta y la demanda de espacio habitacional.

El desarrollo de la demanda de viviendas depende de la cantidad de núcleos domésticos. Un papel importante desempeñan los movimientos demográficos. Se debe señalar que aunque el consumidor/usuario del bien vivienda normalmente no es una sola persona sino una familia o un núcleo, esto está experimentando modificaciones debido a un cambio de valores que puede observarse en todas las sociedades. El sobreenvjecimiento y también la tendencia hacia núcleos unipersonales causaron en los últimos años un fuerte aumento de la demanda de vivienda pequeñas y microviviendas. En la demanda de casas destinadas a una sola familia y de viviendas grandes, desempeña su papel la creciente prosperidad de algunos, que da lugar a un mayor consumo de superficie habitable. El ofertante en el mercado de la vivienda es el vendedor de usufructo habitacional, que no se debe confundir con el productor de espacio habitacional (ofertante de prestaciones de construcción). Estos ofertantes de usufructo se clasifican en varios grupos los que, a su vez, se diferencian mucho en cuanto a su motivación.

En primer lugar debe mencionarse el sector doméstico privado; gran parte del fondo de viviendas son propiedad de estos núcleos. El aspecto del autoabastecimiento con espacio habitable desempeña aquí el papel predominante. En cuanto a los apartamentos de alquiler que son de propiedad privada, se tienen como motivos la inversión de capital y un seguro para la vejez. Otro grupo importante de ofertantes en el mercado de viviendas de alquiler son las empresas de construcción de viviendas de utilidad pública (también: sin fines de lucro). A este grupo pertenecen, aparte de las cooperativas y asociaciones, también fundaciones y sociedades de capitales. Los propietarios de estas empresas de construcción de viviendas de utilidad pública son los más diversos grupos de la sociedad. Aparte de las cooperativas que son propiedad de sus miembros hay que referirse aquí a las municipalidades, la entidad federal, los sindicatos, las iglesias, empresas grandes y otras personas jurídicas y naturales.

La participación de las municipalidades en estas empresas inmobiliarias en muchos países es considerable y por regla general ha de servir para facilitar espacio habitacional a aquellos sectores de la población que de otra forma no pudiesen procurarse suficiente espacio habitacional debido a dificultades económicas o sociales existentes. La significación cuantitativa de estas empresas de beneficio común es muy diferente por países. En Alemania y en Austria la construcción de viviendas sociales por parte de las municipalidades fue predominante en la época entre las dos guerras mundiales y después de la segunda guerra mundial. Los conjuntos de vivienda sociales creados en este tiempo son importantes testigos arquitectónicos de la construcción de viviendas de utilidad pública comprometidos con valores sociales (figuras 5, 6 y 7).

### Ordenamiento económico y la política de la vivienda

“La política de la vivienda se entenderá como el conjunto de todas las medidas de soberanía relacionadas con un alojamiento adecuado y garantizado permanentemente para la población” [6] y esto puede considerarse el objetivo supremo de la política de vivienda de cualquier régimen económico. Sin embargo, de esto se pueden derivar otros objetivos importantes, por ejemplo, objetivos de abastecimiento o de política social antisegregativa.



Figura 5. El Karl-Marx-Hof de Viena, Austria (1927-1930), con 1 382 viviendas es uno de los ejemplos más importantes de viviendas sociales construidos por el Municipio.



Figura 6. Siemensstadt, Berlín (1929-1930), declarado Patrimonio de la Humanidad en 2008, un ejemplo de construcción de viviendas sociales por parte de una empresa.



Figura 7. Hufeisen Siedlung en Berlín (1925-1933, de Bruno Traut y Martin Wagner) declarado Patrimonio de la Humanidad en 2008.

6. ENGELHARDT, H. “Verfassungsrecht und Rechtspolitik”. Buletin No. 132. Presseund Informationsamt der Bundesregierung. Bonn, 1984, p. 1161-1167.

Los partidarios de la economía de mercado sin intervención estatal (liberalismo) demandan la retirada total del Estado de la política de vivienda, es decir, ellos rechazan todo tipo de intervención del Estado en el régimen de viviendas como algo no conforme al mecanismo del mercado. La concepción resulta especialmente problemática en caso de que las ganancias por el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana provocadas por cambios de uso o aumentos de uso (en este caso el aumento de coeficiente de edificación, el cual fija el máximo de metros cuadrados del total de las plantas de un edificio permitido en relación con la superficie del terreno) entran en los bolsillos de los propietarios del terreno sin ser fiscalizadas, y al mismo tiempo, los costos<sup>2</sup> de tal desarrollo tienen que ser asumidos por la sociedad (figuras 8 -11).

La economía social de mercado en su forma practicada en Europa dispone de una amplia gama de instrumentos para la política de vivienda. Estos instrumentos que los gobiernos<sup>3</sup> tienen a su disposición para ejercer influencia sobre el suministro de viviendas a la población, o sea, asegurar un abastecimiento suficiente, son numerosos <sup>4,5</sup> como ya se dijo, [7] y una clasificación de los mismos no sería ni uniforme ni fácil. En la literatura se define coincidentemente el marco jurídico del derecho de arrendamiento, el derecho fiscal, el derecho de construcción y el derecho de suelo, existiendo aparte la asignación de fondos monetarios para el pago de la vivienda como fomento directo del sujeto por parte de una empresa.

7. DYONG, P. und AHRENS, M. Vorschriften im Miet- und Wohnungsbaurecht. Berlin: 2000.



Figura 8. La Bombonera, barrio céntrico de Medellín, poco a poco se está llenando de edificios de veinte pisos, la altura máxima autorizada.



Figura 9. La densificación de la Bombonera se lleva a cabo dentro de los límites de las parcelas existentes.



Figura 10. Punta Paitilla, Ciudad de Panamá. La densificación ha traído graves problemas con la sobreexplotación de las redes.



Figura 11. Sozialer Wohnungsbau Panama: Los grupos sociales de menos ingresos son desplazados hacia zonas apartadas de nueva construcción. Estas urbanizaciones aparentemente baratas (cuotas hipotecarias mensuales de 100 a 200 US-dolares mensuales) conllevan altos costos de transportación.

<sup>2</sup> Los costos originándose en este contexto son por lo general costos de infraestructura para el tráfico y la falta de parqueos, costos de las redes de agua y desagüe, las cuales de pronto resultan subdimensionadas, pero también de la disponibilidad de zonas verdes, escuelas y hospitales.

<sup>3</sup> El reparto de competencias entre gobierno central, los estados federales o provincias y los municipios naturalmente se diferencia en los países y depende de la estructura del gobierno y de la administración. Hay que subrayar la gran influencia que desempeñan los municipios en la construcción de la vivienda a través de sus políticas y prácticas de urbanización y de planificación física.

<sup>4</sup> Se hace diferencia entre el abastecimiento cuantitativo y cualitativo suficiente. El primero incluye personas por vivienda y m<sup>2</sup> por persona, el segundo el equipamiento con agua, electricidad y baño entre otros.

<sup>5</sup> La 22<sup>da</sup> edición de la compilación "Regulaciones sobre el derecho de arrendamiento y nueva construcción" para la RFA contiene 1 200 páginas (7).

En la figura 12 (gráfico 1) se exponen las diferentes formas de fomento de la vivienda, las cuales puedan ser diferenciadas en dos tipos: fomento directo e indirecto. El fomento directo puede ser un fomento del objeto, es decir, a través de subsidios lo que permite que la construcción de viviendas sea abaratada, o un fomento del sujeto, en el cual la persona o el hogar reciben un subsidio para poder pagar una vivienda. El fomento indirecto incluye exoneraciones y reducciones fiscales, dentro del cual también se incluye el derecho de arrendamiento.

En Alemania, desde hace mucho tiempo, el fomento de la propiedad de la vivienda constituye uno de los puntos fundamentales de la política estatal de vivienda. Este fomento se lleva a cabo a través de una ayuda financiera directa en caso de construcciones nuevas y adquisición; mediante promoción por medio de facilidades fiscales para el ahorro destinado a la vivienda y la formación de patrimonio, pero también a través de generosas posibilidades tributarias por concepto de depreciación en la fase del usufructo de la propiedad habitacional.

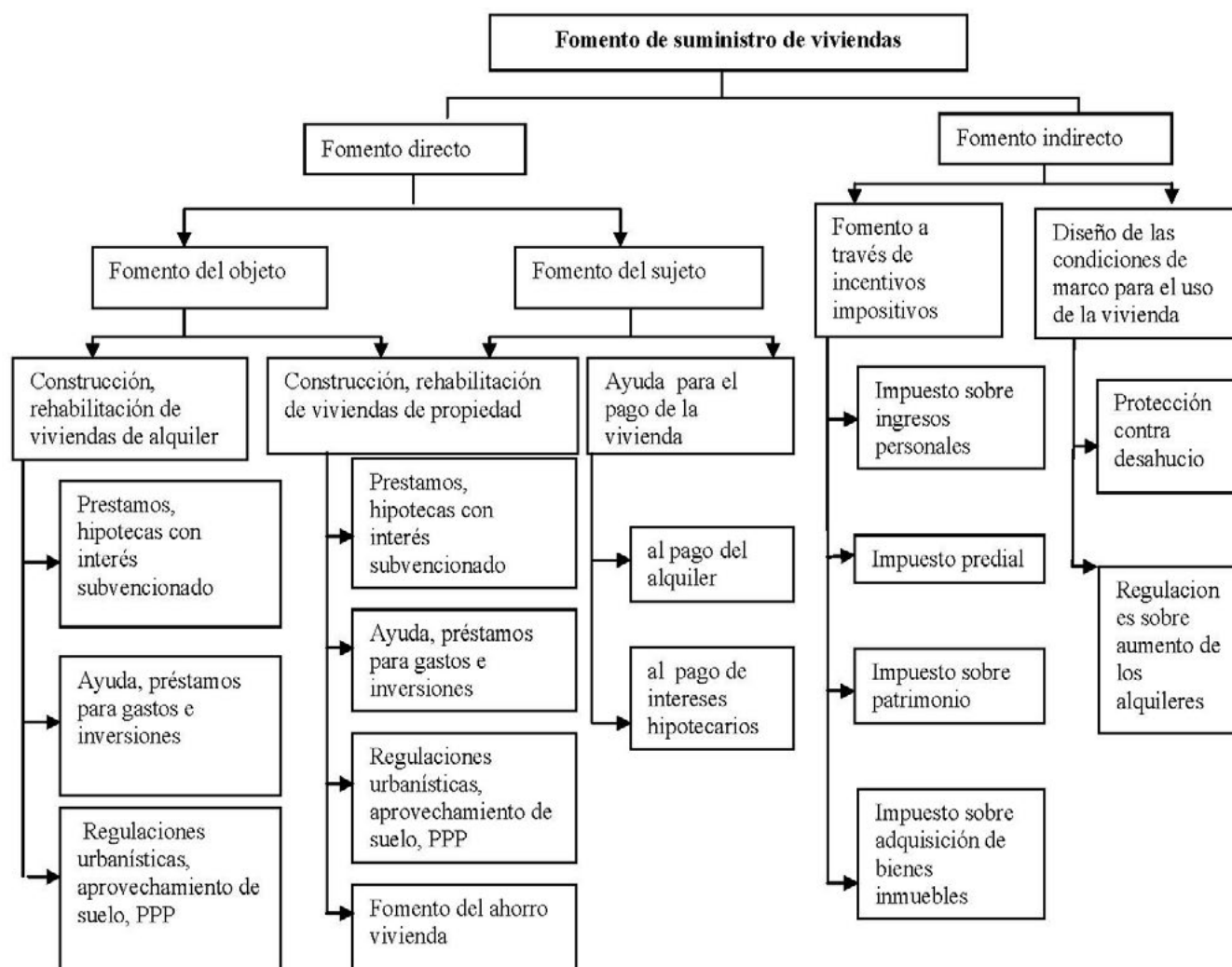


Figura 12. (Gráfico 1)

Otra manera para ordenar la política de la vivienda es la diferenciación entre la política de vivienda de construcción nueva o de viviendas existentes. El instrumento realmente clásico de la política de viviendas existentes es el derecho de arrendamiento. El derecho de arrendamiento incluye la protección contra el desahucio, la protección contra el aumento injustificado de alquiler, y también la protección del inquilino al convertir la vivienda de alquiler en vivienda de propiedad o en oficinas.

La política de construcción de viviendas nuevas contiene un gran número de normas y leyes que se pueden resumir en el concepto superior de derecho de construcción. Aquí hay que mencionar, en particular, el fomento de la construcción de viviendas con fondos públicos, llamado también fomento directo de objeto. Esto posibilita una disminución notable de los costos que normalmente se requieren en la construcción y se logra mediante la concesión de créditos con tasas de interés por debajo del nivel del mercado y mediante facilitación de terreno edificable barato. Esto puede dar lugar a una oferta (de vivienda) a un precio que, de no ser así, bajo las condiciones del mercado no se pudiera lograr. Como contrapartida, el propietario de la obra en construcción/arrendador tiene que respetar el precio de alquiler fijado<sup>6</sup> y aceptar otras limitaciones a disposición.

Otras normas y leyes en el contexto del derecho de construcción se refieren a esferas como el urbanismo, el derecho de aportación y valorización, el derecho de concentración o expropiación y el reglamento de edificación. Con ello se tocan esferas que ya apuntan en dirección a la política referente al suelo.

Dado el gran número de instrumentos disponibles, los expertos están discutiendo aún sin llegar a un acuerdo, sobre el de mayor eficiencia que, por consiguiente, no se podrá evaluar aquí. Esta decisión y el volumen de los fondos financieros disponibles para fines de la política de vivienda, es decir, la distribución de esos fondos entre las diferentes esferas de la política de vivienda, quedan reservados para los gobiernos correspondientes y la conciencia social de estos.

### **El manejo de la vivienda en Cuba**

Para un análisis del manejo de la vivienda en Cuba<sup>7</sup> [8, 9 y 10] conviene subdividir ésta en cuatro grupos de variables que son la propiedad y otras formas de tenencia de viviendas (incluyendo los atributos de las diferentes formas de tenencia como los derechos, deberes y responsabilidades para la conservación, reparación y funcionamiento en edificios de viviendas uní o multifamiliares así como la seguridad de tenencia); el suelo urbano (por su importancia aparece aquí como grupo aparte); la promoción, producción y distribución de viviendas y el financiamiento de la vivienda.

#### *La propiedad y otras formas de tenencia de la vivienda*

El gobierno revolucionario se decidió desde el inicio, a favor de la propiedad como forma predominante de tenencia de viviendas, por lo que Cuba tiene una tasa comparativamente alta de propietarios.<sup>8</sup> A causa de este cambio revolucionario en el concepto del régimen de propiedad, en los últimos cincuenta años siempre ha existido una fuerte delimitación en la libre disponibilidad sobre la propiedad de la vivienda. Para evitar la creación

8. HAMBERG, J. M. The Dynamics of Cuban Housing Policy. Columbia University, 1994.
9. DÁVALOS FERNANDEZ, R. La nueva ley general de la vivienda. La Habana, 1990.
10. VEGA VEGA, J. Comentarios a la ley general de la vivienda. La Habana, 1986.

<sup>6</sup> El llamado alquiler autorizado.

<sup>7</sup> Para un análisis histórico de la política de la vivienda en Cuba: véase Hamberg, J. M (8); para comentarios a la LGV véase Dávalos Fdez. (9) y Vega Vega (10).

<sup>8</sup> En la literatura son mencionadas cuotas de 83 a 85 %.

de mercados inmobiliarios especulativos, la compraventa de viviendas era terminantemente prohibida, únicamente fue autorizada la permuta de viviendas de valor semejante.<sup>9</sup> El efecto de esta severa ley fue por un lado, la inflexibilidad ante un cambio de demanda de vivienda, y por otro lado y mucho más grave, el desarrollo de construcciones ilegales o ficticias elusivas<sup>10</sup> para lograr el resultado deseado, por ejemplo, la compraventa de una vivienda. Esta limitación finalmente fue abolida en noviembre de 2011 con la puesta en vigor del Decreto-Ley 288.<sup>11</sup>

Una posición particular ocupan los contratos de arrendamiento de viviendas o habitaciones entre particulares [11]. La importancia cuantitativa es insignificante,<sup>12</sup> es significativa la falta total de protección legal del inquilino contra el desahucio.

En el caso de edificios multifamiliares, cuarterías y solares, es notable que todavía no exista una ley adaptada a las circunstancias peculiares cubanas que regule adecuadamente obligaciones y responsabilidades de convivencia, administración y mantenimiento. No existe para la Junta de Administración de estos edificios, la posibilidad de desarrollar una personalidad jurídica propia, para mantener una cuenta bancaria y negociar préstamos.

En una encuesta realizada por el autor a casi cien expertos en el verano de 2010 sobre la edición de una ley que regulara adecuadamente responsabilidades, deberes y derechos de los propietarios en construcciones plurifamiliares (edificios multifamiliares, solares, casas de vecindad etc.) este asunto fue señalado como de alta influencia para el mejoramiento del hábitat.

#### *Régimen del suelo urbano*

El suelo es una base importante de todas las necesidades humanas, y su uso depende de intereses privados y públicos, de diferentes puntos de vista y de un sinnúmero de diferentes posibilidades de aprovechamiento. La disponibilidad del suelo edificable con viviendas a precios asequibles es la primera y esencial condición para un manejo de vivienda que funcione correctamente [12], siendo éste un elemento central para el modo en el que se realiza la construcción de la vivienda, tanto como factor de costo como para la conformación legal del aprovechamiento del suelo.

En Cuba a partir del triunfo de la Revolución, la tenencia del suelo pasó a un régimen socialista y en el año 1984 fue introducido un concepto nuevo en la legalización, que es el derecho perpetuo de superficie. El precio de este derecho es determinado centralmente y oscila entre 6.- y 33.- CUP por m<sup>2</sup>. El derecho de superficie no es transferible, salvo al Estado o a herederos legítimos. Los precios bajos han conllevado a un notable desperdicio de suelo urbano, especialmente cuando se trata de empresas estatales. Es notable que en los nuevos Lineamientos no se haya tocado el delicado tema del régimen de suelo.

#### *Promoción, producción y distribución de la vivienda*

Con vistas a la promoción, producción y distribución de viviendas, resultan de interés los planteamientos sobre en qué suelos se construirá y con cuáles materiales de construcción. Además, es de interés conocer al inversionista, al constructor y al consumidor final, es decir, quien promueve la construcción, cómo y según qué criterios el producto final (la vivienda) será distribuido y cómo se efectuará y contratará la construcción. El manejo de la vivienda

11. DIRECCIÓN PROVINCIAL VIVIENDA. Boletín estadístico, La Habana, septiembre, 2006.
12. ÁNGEL, S. Housing Policy Matters, a Global Analysis. Oxford, 2000.

<sup>9</sup> Teóricamente era prohibido el pago de efectivo para nivelar el valor. En el criterio jurídico es cuestionado si instalaciones o cesiones p.e. de cocinas integrales, acondicionadores de aire o armarios empedrados de alto valor ya caen dentro la prohibición.

<sup>10</sup> En particular hay que mencionar casamientos fingidos con intención de divorcio posterior, cesiones gratuitas en el marco de la ley de alquiler y una multitud de otras construcciones.

<sup>11</sup> Véase GO extraordinaria no. 35, del 2.11.2011, la edición contiene todo la normativa de los diferentes actores (Consejo de Estado, Instituto Nacional de la Vivienda (INV), Ministerio de Justicia, Ministerio de Precios y Finanzas, Banco Central) involucrados en la liberación de la compraventa de viviendas.

<sup>12</sup> En la capital de La Habana existen alrededor 3 200 licencias para el alquiler de habitaciones y viviendas, de estas la mayor parte son habitaciones para el turismo. Se puede estimar que solamente el 0,2 % del fondo de viviendas son viviendas de alquiler privado con el propósito de residencia a largo plazo.

se ve influido no solamente por la política de la vivienda, sino también por la planificación urbana y la política de suelo de forma determinante. En los países con economía de mercado, donde rige la propiedad privada sobre el suelo, el valor del suelo puede llegar de 20 al 40 % del valor total de una construcción en el centro urbano. En Cuba, con este régimen de propiedad socialista, el suelo urbano y la infraestructura correspondiente es entregado a un precio simbólico.

Por otra parte, no existen mercados abiertos donde se vendan todos los materiales necesarios para la construcción y la rehabilitación. Algunos materiales son asignados según disponibilidad a precios extremadamente subvencionados. Para conseguir materiales, que por el momento o legalmente no están disponibles, hay que dirigirse a los mercados negros, para obtener sin garantía, lo que en este momento esté disponible. La creación de mercados abiertos y accesibles de materiales fue clasificada por los expertos encuestados de altísima importancia. Mientras tanto, la venta sin restricciones de algunos materiales fue liberada, pero la disponibilidad es limitada y la posibilidad para elegir casi nula.

#### *El financiamiento y las subvenciones*

El financiamiento de la construcción de vivienda está caracterizado por una decisión de principios en materia de la política de vivienda, adoptado poco después del triunfo de la Revolución. Con la Ley de Reforma Urbana (LRU) fueron extinguidos todos los gravámenes hipotecarios existentes sobre inmuebles urbanos y se prohibió la instalación de nuevas hipotecas. La LRU fue declarada parte de la Ley Fundamental de 1959 con rango y jerarquía constitucional, pero es incierto si esta condición se mantiene. Aparte de que la abolida Ley hipotecaria fue reeditada en el año 1999 por el Ministerio de Justicia, es de constatar que hasta noviembre de 2011, para la construcción y rehabilitación por esfuerzo propio no existían ningunas líneas de crédito, ni asegurados por hipotecas ni en forma de créditos de consumo, ni existen subsidios dentro del marco de un programa de rehabilitación urbana, que merezcan esta denominación.<sup>13</sup> Para viviendas construidas, o de otra manera asignadas por el Estado se conceden préstamos de adquisición con un plazo de vencimiento de entre 10 y 20 años con un interés de 2 % (en caso de que el receptor participara en la construcción) o 3 % anuales.

Después de la crisis hipotecaria<sup>14</sup> en los EE.UU. y algunos países de Europa, es cuestionable si de verdad el sistema hipotecario desarrollado [13] lleva a la creación de capital,<sup>15</sup> pero queda claro que la falta absoluta de líneas de crédito no era favorable para construir y mantener las viviendas. En la mencionada encuesta, el otorgamiento de créditos fue clasificado casi unánime como factor determinante para el mejoramiento del sistema de la vivienda. Finalmente en noviembre de 2011 fue dictado un Decreto-Ley [14] sobre la entrega de créditos a personas naturales para acciones constructivas.

Viviendas terminadas dentro del marco de la construcción estatal, son entregadas a sus futuros propietarios al llamado precio legal, que mientras tanto ha perdido cualquier relación con un valor real. Por esto, el adquirente de una vivienda de nueva construcción estatal se convierte en receptor de una

13. LICHTENBERGER, E. "Stadtverfall und Stadterneuerung". Beiträge zur Stadt- und Regionalforschung, Band 10. Vienna, 1990.
14. Decreto-Ley No. 289 del 16.11.2011. En: Gaceta Oficial Extraordinaria No. 40 de la República de Cuba del 21-11-2011.

<sup>13</sup> La esporádica entrega de unos sacos de cemento y cubos de pintura al delegado del consejo popular no se puede calificar como rehabilitación.

<sup>14</sup> La crisis hipotecaria (en inglés: sub-prime crisis) era el inicio de la crisis financiera y económica más grande de los últimos siglos. La indiscriminada entrega de créditos hipotecarios para la compra de casas a sectores poblacionales sin recursos y posibilidad de pagar, creó una burbuja inmobiliaria sin precedentes. Estas hipotecas de mala calidad, pero con un interés alto (sub-prime) fueron capitalizadas y revendidas en el mundo entero, lo que daba ganancias increíbles (lo que Rene Zeyer, periodista reconocido de la NZZ y autor de varios libros, llama el robo más grande de la historia) a los banqueros involucrados en este negocio. El sentido de riqueza creado por el aumento artificial del valor inmobiliario causó un boom económico mediante el aumento del consumo. Cuando el mundo se enteró de la imposibilidad de los compradores pobres de jamás pagar sus deudas hipotecarias, la burbuja inmobiliaria explotó y el sistema financiero colapsó, resultando al final en la crisis económica, que en el momento afecta a todo el mundo.

<sup>15</sup> "La importancia de la formación de capital proveniente de títulos de propiedad sobre el suelo y sobre bienes raíces no se puede estimar lo suficiente alto." (13 pág. 62)

alta subvención por parte del Estado. Esta se otorga independientemente de la capacidad real de pago del beneficiario. Para los titulares de licencias de construcción por esfuerzo propio los cuales desde el año 2011 se entregan de manera simplificada a simple solicitud, la extremadamente alta subvención relacionada con el precio de los materiales, fue abolida, materiales de construcción pasaron por un notable aumento en sus precios. En la figura 13 (gráfico 2) se expone la forma de fomentar la construcción de viviendas en Cuba hasta finales de 2010. Es de notar que no existía manera alguna para construir legalmente viviendas sin recibir altas subvenciones, solución demasiado costosa para cualquier economía.

El desarrollo de robustas y efectivas instituciones financieras es de mucha importancia para el manejo de la vivienda, aquí el ahorro de los hogares juega un papel decisivo. El Estado en este caso está obligado a preocuparse, en el marco de la política monetaria y financiera, por la estabilidad del valor del dinero [15] y por la creación de confianza en los bancos.<sup>16</sup>

15. UN-HABITAT. Financing Urban Shelter, Global Report on Human Settlements, London, 2005.

<sup>16</sup> La disponibilidad de capital de inversión es inseparable del comportamiento del ahorro de los presupuestos públicos y hogares privados. Este último depende en gran medida de la extrema confiabilidad del régimen monetario y financiero de cada uno de los Estados, "the importance of reliable banks and low inflation ... cannot be overemphasized" (14, pág. XXIV)

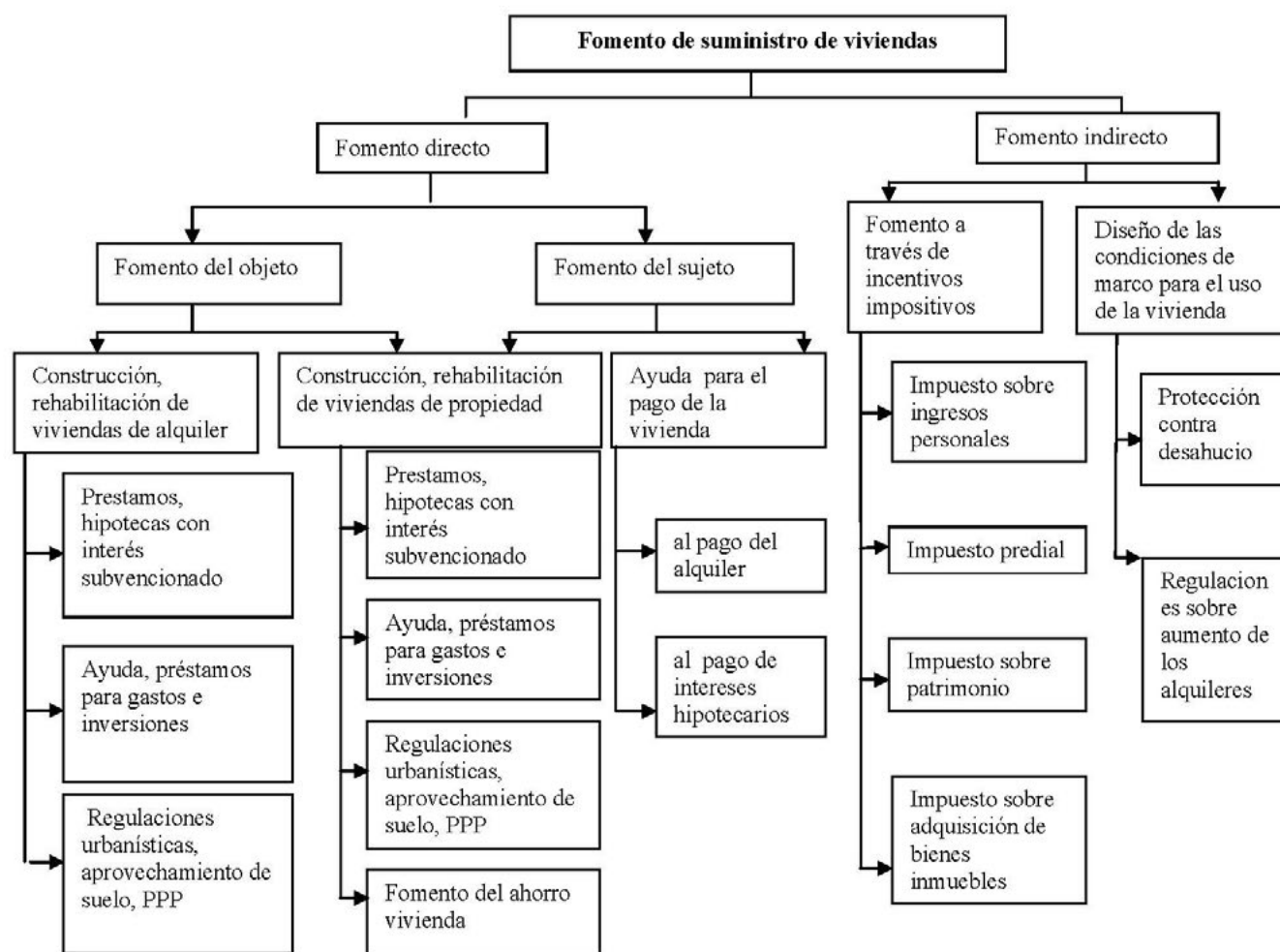


Figura 13. Gráfico 2.

*La encuesta y sus resultados<sup>17</sup>*

Entre los meses de marzo y junio del 2010 se aplicó una encuesta a casi cien expertos en el tema de la vivienda en La Habana. A los encuestados se les presentó como problema “el deterioro de las viviendas existentes, el déficit cuantitativo y cualitativo acumulado y el estancamiento en la rehabilitación y construcción. ¿Cuáles medidas pueden agilizar y revitalizar la construcción y rehabilitación?” y se les pidió según su apreciación, marcar en una escala de 1 a 5 (determinante (=5); influencia alta (=4); media (=3); débil (=2) y no influye (=1)) el grado de influencia que pudiera tener cada una de las veintisiete medidas propuestas para el mejoramiento del hábitat.

Las medidas propuestas fueron organizadas en cuatro grupos relacionados con la tenencia, el suelo urbano, la promoción, producción y distribución de la vivienda, y con el financiamiento, el pago y los subsidios. La mayoría de las encuestas fueron acompañadas por entrevistas personales a los expertos, pidiéndoles opiniones y criterios.

En la tabla 1 se presentan las seis medidas propuestas en relación con la tenencia y aspectos legales de la vivienda.

Probablemente el resultado más notable en este grupo no es el alto grado de influencia que atribuyeron los expertos a la eliminación de restricciones legales en la libre disposición sobre la vivienda, sino el claro rechazo a la especulación con la vivienda y al surgimiento del desaparecido dueño de apartamentos de alquiler.

La tabla 2 contiene medidas relacionadas con el suelo urbano. Aquí es sorprendente la relativa poca importancia que dieron los expertos a la vinculación de la propiedad de la vivienda con la propiedad del suelo. Esto se debe a las dificultades en la imposición de intereses públicos, observadas en otros países de Latinoamérica donde casi la totalidad del suelo urbano es de propiedad privada.

En el siguiente grupo es notable la coincidencia de los expertos en relación con las medidas propuestas. Todas las medidas se evaluaron como de alta influencia y determinantes para el mejoramiento del hábitat. No se manifiesta preocupación por el resurgimiento de la pequeña empresa privada (PYME), para la producción de materiales. En el sector de la pequeña empresa privada se avecinan cambios socioeconómicos estructurales, los que se discuten al final del artículo (tabla 3).

<sup>17</sup> Este capítulo originalmente fue publicado por el autor en la revista chilena *INVT*, agosto 2011, vol. 26, no.72, p. 19-62.

Tabla 1. Medidas relacionadas con la tenencia de la vivienda

|                                                                                                                                                                            | Valor promedio |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| Eliminar la prohibición de la compraventa de viviendas entre particulares                                                                                                  | 3,8            |
| Permitir la permuta aun cuando exista desproporción en los valores de la vivienda y permitir la compensación                                                               | 4,0            |
| Promover otras formas de tenencia de la vivienda, como la de alquiler y la cooperativa                                                                                     | 3,93           |
| Editar una ley que regule adecuadamente obligaciones y responsabilidades de convivencia, administración y mantenimiento en edificios multifamiliares, cuarterías y solares | 4,08           |
| Eliminar la prohibición de tener más de una vivienda en propiedad                                                                                                          | 2,15           |
| Elaborar una ley de vivienda cooperativa                                                                                                                                   | 4,09           |

Tabla 2. Medidas relacionadas con el suelo urbano

|                                                                                                                               | Valor promedio |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| Autorizar la venta de terrenos urbanos y azoteas entre particulares                                                           | 4,13           |
| Vincular la propiedad de las viviendas en edificios de apartamentos con la propiedad del suelo urbano donde ellos se asientan | 3,2            |
| Reconocer las diferencias en el valor del suelo en función de la localización                                                 | 4,0            |

Tabla 3. Medidas relacionadas con la promoción y producción de la vivienda y su distribución y consumación

|                                                                                                                                                                                      | Valor promedio |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| Entregar licencias de trabajo por cuenta propia en el sector de la construcción                                                                                                      | 4,44           |
| Crear mercados abiertos y accesibles de materiales y elementos de construcción y terminación                                                                                         | 4,8            |
| Crear un organismo cooperativo o cámara de oficios que supervise y garantice la calidad del trabajo y defienda los derechos de los trabajadores por cuenta propia en la construcción | 4,22           |
| Crear un organismo que defienda los derechos de los clientes                                                                                                                         | 3,94           |
| Autorizar la libre contratación de brigadas/empresas para la construcción, rehabilitación y mantenimiento                                                                            | 4,47           |
| Promover cooperativas de construcción y venderles medios de trabajo                                                                                                                  | 4,48           |
| Entregar licencias para construir por esfuerzo propio a todo el que la solicite                                                                                                      | 4,33           |
| Ampliar la oferta de vivienda a través de nuevos actores/promotores como cooperativas y asociaciones sin fines de lucro                                                              | 4,21           |
| Posibilitar la creación de pequeñas empresas particulares en el sector de la construcción y rehabilitación                                                                           | 4,22           |
| Promover la pequeña industria artesanal local en forma de cooperativa                                                                                                                | 4,49           |
| Autorizar la pequeña y mediana empresa (PYMES) en el sector de los materiales                                                                                                        | 4,31           |

En el último grupo de medidas relacionadas con el financiamiento, el pago y los subsidios (tabla 4) aparecen nuevamente resultados interesantes. Dadas ciertas particularidades como larga durabilidad, altos gastos de inversión y la pequeña rotación del capital invertido, el sector de la construcción de viviendas requiere de un sistema de financiamiento estable y a largo plazo. La ausencia o limitaciones en la disponibilidad de crédito para la vivienda dificultan su construcción y rehabilitación. Que la creación de líneas de crédito como medida haya sido la segunda medida más valorada, no es de extrañar, lo verdaderamente asombroso es el alto grado de rechazo a la hipoteca. Aquí hay que mencionar la influencia de la constante propaganda negativa que ha desarrollado la prensa nacional sobre desalojos de viviendas en países capitalistas tras la crisis hipotecaria del 2008, lo cual se suma a la historia legislativa en contra del desalojo. Por otro lado, el fracaso en la recuperación de créditos entregados a la población para la compra de electrodomésticos a mediados de la primera década del nuevo milenio da razón a la no-entrega de créditos sin una garantía masiva.

Solo cuatro expertos insistieron en la importancia de la hipoteca como forma de descongelar el único patrimonio existente en manos de la población, mientras que veinte rechazaron la idea con el argumento de la responsabilidad final del gobierno para el alojamiento de la población. Reconciliar estos dos extremos será uno de los grandes retos de la política futura de la vivienda en Cuba. En general fue la medida más controvertida de la encuesta y más del 30 % de los expertos confesaron que no conocían el tema o no quisieron responder.

Tabla 4. Medidas relacionadas con el financiamiento, el pago y los subsidios

|                                                                                                                                                                                 | Valor promedio |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| Crear líneas de crédito para la rehabilitación y construcción de viviendas                                                                                                      | 4,72           |
| Posibilitar la hipoteca sobre propiedades urbanas como fuente de financiamiento                                                                                                 | 3,0            |
| Posibilitar la constitución de una personalidad jurídica para la administración y rehabilitación de edificios multifamiliares, para manejar cuentas bancarias y buscar créditos | 4,0            |
| Concentrar los subsidios en los grupos poblacionales más necesitados                                                                                                            | 4,29           |
| Abolir el concepto de precio legal por su no relación con el valor real                                                                                                         | 3,75           |
| Promover la formación de cajas de ahorro mutuo o colectivo para la vivienda                                                                                                     | 4,02           |
| Declarar zonas céntricas selectas como de emergencia y subsidiar en estas masivamente la rehabilitación                                                                         | 4,35           |

## Resultados

Los resultados de la mencionada encuesta no son sorprendentes. Comparando los resultados de la encuesta con los Lineamientos aprobados por el 6to Congreso es de constatar que aparentemente, la alta dirección del país está consciente de los problemas creados en las últimas décadas: el lineamiento no. 297 establece la compraventa de viviendas, y la aplicación de fórmulas flexibles para otras formas de transmisión de la propiedad; el lineamiento no. 299 estipula la venta de materiales a precios no-subsencionados; el lineamiento 291 habla de la introducción de nuevas formas organizativas en el sector de la construcción y el 290 reclama una modificación a corto plazo para el cálculo oficial de los precios de la construcción. Todos estos son importantes pasos y en el transcurso del año 2011, varios de los lineamientos se han implementado. Como se ha mencionado en el acápite anterior, la entrega de licencias de construcción y la venta de materiales fue liberada, pero los materiales de construcción no son de fácil acceso, y muchas veces comprados en su totalidad por revendedores privados, los cuales de esta manera monopolizaron el acceso.

Con la promulgación de la Resolución 32/2010 [16] finalmente el trabajo por cuenta propia fue revitalizado y la creación de pequeñas empresas en el sector de las construcciones fue legalizada, pero ni se crearon mercados mayoristas para materiales ni para equipos de construcción, dejando el sector sin insumos en un nivel meramente artesanal. Mientras la permuta y la compraventa de viviendas fueron liberadas con el Decreto-Ley No. 288 [17] en noviembre de 2011, la compraventa de terrenos y azoteas entre particulares no lo fueron, limitando de esta manera la creación de nuevas viviendas. A finales de 2011 fue promulgado un Acuerdo<sup>18</sup> por el Consejo de Ministros como primer paso hacia una nueva política de la vivienda. El nuevo instrumento para la política de la vivienda es un fomento directo del sujeto, a través de un subsidio monetario de 80 000.-pesos (CUP) en caso de nueva construcción para materiales y mano de obra de una célula habitacional básica de máximo 25 m<sup>2</sup> de superficie útil, y de 5 000 (acciones de conservación menor) o 10 000.-pesos (CUP) para las de conservación de mayor complejidad. La fuente originaria para el financiamiento del subsidio será a través de un impuesto sobre la venta de los materiales de construcción liberados y a nivel provincial, es decir, en provincias sin mucha venta de materiales liberados tampoco habrá mucho subsidio.

## Conclusiones

Preocupante es la no-inclusión de la política de la vivienda en los Lineamientos como componente de la política social. Como señala Jaschinski, “la construcción de viviendas adecuadas para los sectores poblacionales menos favorecidos nunca en la historia reciente ha sido posible sin la asistencia del Estado” [18]. Dado el alarmante estado constructivo de los barrios céntricos de La Habana y un nivel salarial insuficiente para cualquier inversión en la vivienda, es necesaria una política de vivienda que asista a los más necesitados que pudiera ser, declarando algunos de los barrios céntricos como zona de emergencia. (Figura 14).



Figura 14. El barrio céntrico de El Chorrillo en Panamá, hace décadas no es capaz de atraer inversiones, mientras tanto figura como uno de los barrios más peligrosos del mundo.

16. JASCHINSKI, H. “Lehren aus der Geschichte der Wohnungspolitik”. In: H. Schneider. Vorträge und Aufsätze, band 21. Muenster: Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität, Germany, 1969.
17. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Resolución 32/2010, 7-10-2010. En: Gaceta Oficial Extraordinaria Especial No.12 de la República de Cuba, 18-10-2010.
18. Decreto-Ley No. 288 del 28.10.2011, en: Gaceta Oficial Extraordinaria No. 35 de la República de Cuba, del 2.11.2011

<sup>18</sup> Acuerdo No. 7155, reglamento para el otorgamiento de subsidios a personas naturales para realizar acciones constructivas en su vivienda, del 13.12.2011, en: Gaceta Oficial, No.1 del 4.1.2012

En el presente artículo no se profundiza en algunas dicotomías como valor de cambio versus valor de uso, la vivienda como derecho versus la vivienda como mercancía. Probablemente la exigencia de Jenkis [19] de diferenciar claramente entre la unidad técnica del bien vivienda y el uso de la misma, es una manera adecuada de acercarse al problema. El bien técnico constructivo requiere de cierta infraestructura e inputs de mercados vinculados como el de capitales, de suelo urbano, de materiales de construcción, de la fuerza laboral para la construcción, y posteriormente, gastos de consumo y de mantenimiento. Por otro lado está el uso de la vivienda, que puede ser, según decisión y normativa política, un bien social. Con la decisión política habrá que seleccionar a qué grupos poblacionales se aplica una subvención, y el estado tendrá que tener la capacidad de financiar esta subvención.

La futura selección de los instrumentos para la política de la vivienda en Cuba y su dotación financiera, depende esencialmente de si las reformas económicas iniciadas [20, 21, 22] se reflejarán en un crecimiento económico sustentable para, a través de la recaudación fiscal,<sup>19</sup> ser redistribuido hacia los más necesitados.

Es de cuestionarse si un subsidio de 5 000 o 10 000 -CUP pagado individualmente a la persona necesitada, alcanza en lo más mínimo para las necesidades de mantenimiento. La rehabilitación de los barrios céntricos es un proceso complejo que requiere de muchos años, de cuantiosos recursos financieros y de un fundamento legal y administrativo apropiado, que no puede ser postergada más, para evitar consecuencias sociales, económicas y políticas.

19. JENKIS, H. "Die Genossenschaften in der Wohnungspolitik". In: J. Laurinkari. Genossenschaftswesen, Hand- und Lehrbuch. München, Germany, 1990, p. 634-653.
20. PÉREZ VILLANUEVA, O. E. "Notas recientes sobre la economía en Cuba". Espacio Laical, 3/2010. La Habana, [En línea], Disponible en: <<http://espaciolaical.org/contens/23/7581.pdf>>, [fecha de consulta 23.2.2011].
21. PÉREZ VILLANUEVA, O. E. Y VIDAL ALEJANDRO, P. "Entre el ajuste fiscal y los cambios estructurales, se extiende el cuentapropismo" [en línea], Espacio Laical, 4/2010. Disponible en: <<http://espaciolaical.org/contens/24/5358.pdf>>, [fecha de consulta: 23/2/2011].
22. GONZÁLEZ MEDEROS, L. "Desarticular el monopolio de la centralización estatal", Entrevista a Pavel Vidal Alejandro. [en línea] Espacio Laical 2/2011. s.l Disponible en: <<http://www.espaciolaical.org/contens/26/4652.pdf>>, [fecha de consulta 23.2.2011].

<sup>19</sup> Con la Resolución 286/2010 "Normas relativas al pago de los impuestos sobre ingresos personales, sobre las ventas". (*Gaceta Oficial*, no.12 del 8.10.2010) fue primera vez introducido un sistema tributario unido. Pero los impuestos son altos (ingresos de 100.- CUC mensuales se agravan con más de 25 %, ingresos de 300.-CUC mensuales con más de 40 %), y es incierto si así se estimula la honestidad fiscal.



**Rudolf Erich Trefftz**

Licenciado en Economía, Máster de Arquitectura, Aspirante a Doctorado en la Facultad de Arquitectura de la Cujae. [erich@trefftz.de](mailto:erich@trefftz.de)