

---

**Atributos de capacidad institucional: posibles instrumentos para gestionar a nivel local en Cuba hoy.**

**Attributes of institutional capacity: potential tools for managing locally in Cuba today.**

**MSc. Dayane Proenza González**

Master en Sociología

Profesora Auxiliar

Facultad de Filosofía e Historia

Universidad de La Habana

[dayane@ffh.uh.cu](mailto:dayane@ffh.uh.cu)

**Fecha de enviado:** 10/10/2014

**Fecha de aprobado:** 24/12/2014

---

**RESUMEN:** El presente estudio analiza los atributos de capacidad institucional con que cuentan los gobiernos locales en Cuba, para gestionar acciones encaminadas a la intervención con la población rural empobrecida que habita en sus territorios. La propuesta resulta relevante pues cualquier estrategia oficial que intente mantener sistemas de protección universal, debe tener en consideración las dinámicas locales ampliamente desiguales y heterogéneas que se producen al interior de los territorios, en el alcance de un mayor bienestar, mayor igualdad y menos pobreza.

**PALABRAS CLAVE:** pobreza rural, gestión gubernamental local, capacidad institucional, autonomía, asentamientos rurales.

**ABSTRACT:** This study analyzes the attributes of institutional capacity that have local governments in Cuba, to manage actions to intervention with the impoverished rural population living in their territories. The proposal is relevant because any official strategy that attempts to maintain universal protection systems must take into account the dynamics widely disparate and heterogeneous local occurring within the territories within the scope of more welfare, more equality and less poverty.

**KEYWORDS:** rural poverty, local governance, institutional capacity, autonomy, rural settlements.

El intento fallido de las políticas neoliberales de alcanzar niveles elevados de crecimiento y productividad en los países latinoamericanos, puso al descubierto la necesidad de una transformación de las instituciones estatales, como el ámbito propicio en el cual los agentes económicos y sociales tendrían acceso a los recursos y podrían reforzar su potencial en el plano de los ingresos (Appendini y Nuijten, 2002). Se precisaba “*adecuar las instituciones*” a las nuevas condiciones histórico concretas por las que estaba transitando la región.

El tema del fortalecimiento de las capacidades institucionales consiguió entonces ocupar un lugar cimero en las agendas de los gobiernos, y agencias multilaterales de financiamiento del desarrollo. Organismos financieros internacionales como el Banco Mundial comenzaron a reconocer la necesidad de un nuevo proceso de fortalecimiento y desarrollo de las capacidades institucionales. Resultaba necesario e imprescindible fortalecer las capacidades en el orden político, administrativo y fiscal, sobre todo a nivel local, en el alcance de objetivos definidos y puntuales. El gobierno conduciría y luego incorporaría de un modo más o menos jerárquico, más horizontal, como también más desconcentrado o descentralizado, con voz y voto, a diversos sujetos, sectores u organizaciones privadas o no gubernamentales, en el proceso de mantener la gobernabilidad del sistema social, y/o en distintos procesos de formación, consensuamiento, formulación e implementación de decisiones públicas (Maintz, 2000).

La reforma ya no solo consistía en mejorar al Estado (como se había planteado en la segunda ola de reformas) sino en incorporar otros actores a su gestión, dando lugar a una tercera generación de reformas, que incluyó procesos de descentralización en el orden administrativo,

así como procesos de “*devolución*” de ciertos poderes a la sociedad civil. Esta redistribución de poderes entre los diferentes niveles de gobierno posibilitaría, en opinión de los expertos, resolver algunos de los problemas que enfrentaban las políticas sociales en la región, sobre todo en lo relacionado con la superación de la pobreza en el espacio rural.<sup>1</sup>

En el caso de Cuba el proceso descentralista ha sustentado con la crisis de los noventa y reafirmado con los Lineamientos de la Política Económica y Social la necesidad de fortalecer las instituciones de gobierno locales ya existente, y con ello sus capacidades institucionales. Ejemplo de este proceso ha sido la transferencia de nuevas funciones a las autoridades locales, en relación a la gestión y administración de sus territorios, amparadas bajo el dictamen de leyes específicas.

En este contexto devino interesante entonces analizar los atributos de capacidad institucional con que cuenta los gobiernos locales para gestionar acciones encaminadas a la intervención con la población rural empobrecida que habita en su territorio (específicamente trabajamos en el municipio Güines, de la actual provincia Mayabeque). Según la estudiosa cubana en temas rurales Dr. Niurka Pérez Rojas (2010) se puede afirmar que no existen investigaciones en Cuba que logren vincular como tema el papel de los gobiernos locales y la pobreza, sobretodo en el ámbito rural (la mayoría de las investigaciones realizadas son en el ámbito urbano), ni tampoco existen mediciones en estas áreas, por lo que este trabajo intentó desde una perspectiva crítica desentrañar las complejidades de este fenómeno, para posibilitar el planteamiento de futuras hipótesis.

Es preciso señalar que uno de los efectos evidentes que trajo aparejado la crisis en los noventa, fue el aumento de la población

vulnerable o en situación de pobreza, circunstancia que como bien sustenta la investigadora Mayra Espina (2008) no ha sido afrontada apelando a situaciones de mercado, sino a través del fortalecimiento de la acción estatal. La pobreza ha sido considerada no solamente como un problema de índole económico, sino también de índole social, por lo que ambas líneas están relacionadas y se fortalecen; la misma está ubicada dentro de una política de integración y desarrollo social de alta prioridad para el país.

### Presupuestos teóricos para el estudio

La raíz del concepto de capacidad institucional suele remitirse a la literatura sobre Administración Pública. Desde sus enfoques tradicionales se hace referencia al estudio de los procedimientos estables y claramente delimitados que promovían desde las instituciones estatales, la toma racional de decisiones sin hacer mucho o casi ningún énfasis en los resultados obtenidos.

Nuevos enfoques han sido elaborados dentro de este campo hoy, trasladando el foco de atención desde los procesos hacia los resultados con el arribo de la denominada Nueva Generación Pública. Desde esta óptica la preocupación ha estado dirigida a la construcción de un cuerpo teórico que oriente a la llamada administración o gerencia pública en el alcance de “*desempeños esperados*” (Fleury, 2002).

Según Grindle (1997) puede definirse como las competencias que desarrolla el Estado para fijar y garantizar el cumplimiento efectivo del amplio espectro de reglas que rigen el conjunto de las interacciones políticas y económicas. Constituyen recursos de intervención, regulación y mediación que el Estado logra desarrollar en el

largo plazo, con el fin de desempeñar funciones con efectividad, eficiencia, y sustentabilidad.

Fiszbein (1997, citado por Moreno, 2007) la conceptualiza como aquellos atributos de intervención con que cuenta un gobierno, en este caso remitiéndose específicamente al gobierno local, para desempeñarse exitosamente en el marco de un proceso descentralista. La entiende desde la óptica de los procesos o capacidades internas de los gobiernos y no tanto de sus resultados. La calidad que poseen estas capacidades influye de manera positiva en la eficiencia de los resultados alcanzados, aunque la relación entre unos y otros no se produce de manera.

Según Repetto (2003) la capacidad institucional no implica “*capacidad de hacer cualquier cosa*” sino un atributo de intervención en las cuestiones públicas que debiese ayudar a satisfacer las demandas y necesidades del conjunto de la población, priorizando a los sectores menos favorecidos en pos de la reducción de las desigualdades y de un mayor desarrollo social. Dicha capacidad postula la posibilidad que tienen las instancias de gobierno a cualquier nivel para problematizar, priorizar, decidir y gestionar la cuestión pública, teniendo en cuenta determinados atributos:<sup>2</sup>

- Relaciones interinstitucionales: hace referencia a las relaciones que establece el gobierno local con los diferentes actores que también se hayan involucrados en la gestión de las políticas públicas, como el gobierno provincial, el gobierno nacional, o los ciudadanos.
- Capacidades individuales: haciendo referencia a la posibilidad e iniciativa que tienen los actores en el plano local para gestionar acciones hacia la población que vive en sus territorios.

- Organización de gobierno a nivel municipal: esta se refiere a la estructura y organización interna de gobierno.
- Recursos con que se cuenta para desarrollar estrategias a nivel municipal.

Para consolidar altos grados de capacidad institucional se necesita (Repetto, 2000):

- Un denso entramado institucional que mejore a lo largo del tiempo la organización y representación de todos los grupos sociales interesados en cierta problemática pública; a la vez que sirva para fomentar la coordinación y cooperación entre el Estado y el régimen político, y los distintos sectores que componen la esfera socioeconómica, en especial aquellos con menores recursos de organización y voz para expresar sus necesidades.
- La construcción de administraciones públicas meritocráticas bien incentivadas y con habilidad para gerenciar en contextos de marcada incertidumbre y turbulencia.

Dicha gestión incluiría la posibilidad de formular, evaluar, implementar y monitorear las políticas, programas y proyectos sociales desde lo local, además de las condiciones institucionales y organizacionales necesarias para obtener resultados adecuados (Franco y Cohen, 2000). La gestión de estas políticas en relación a los sectores más vulnerables debe tener en consideración:

- El análisis de la pobreza como proceso y los factores que posibilitan su reproducción.
- Su orientación con el fin de modificar las condiciones estructurales que determinan tanto su incidencia como su variedad de manifestaciones.

- Que la prestación de los servicios tenga calidad principalmente en ámbitos tan importantes como la salud y la educación.
- Es necesario desarrollar acciones de focalización en los beneficios sin obviar su complementación con la universalidad de las políticas sociales existentes en el país para la atención de las poblaciones en situación de pobreza.
- El hecho de cubrir expectativas y necesidades de la población local y de involucrar a la comunidad tanto en la implementación como en el control de dichas programas, favoreciendo el despliegue de mecanismos de participación efectivos que involucren a toda la población.
- Deben ser políticas diversificadas, flexibles, no monolíticas y que se adecuen a situaciones cada vez más cambiantes y variadas.

### **Analizando las capacidades institucionales del gobierno local de Güines: gestión de acciones hacia grupos en situación de carencias**

Güines es considerado históricamente, como uno de los municipios más importantes de la actual provincia Mayabeque. Su ubicación geográfica y económica determina que el territorio cuente con una infraestructura que lo comunica con los asentamientos de mayor importancia en el Occidente del país, y en particular con La Habana. Nuestro estudio se concentró en cuatro de los once asentamientos rurales pertenecientes al Consejo 7 Osvaldo Sánchez del municipio urbano de Güines, Provincia Mayabeque: Juan Borrell, Conjoga, Bizarrón y Batey Nuevo.<sup>3</sup>

### Caracterización de la situación de pobreza en los asentamientos seleccionados

Los presidentes de los Consejos Populares del municipio han elaborado un conjunto de indicadores sociales, para determinar cuáles son los territorios con mayores dificultades al interior del municipio (nunca los definieron como pobres).

Entre ellos sobresalen las condiciones de infraestructura, sobre todo en lo relacionado al deterioro o la ausencia de viviendas; la baja incorporación de sus habitantes al trabajo o al estudio; la permanencia de individuos que emigran desde la zona oriental del país, apodados como “*Palestinos*” en busca de mejores opciones de trabajo y asentados, aún sin contar con las condiciones de hábitat requeridas o manteniendo una residencia ilegal; el bajo o carente acceso a determinados servicios como la telefonía pública, servicio de alcantarillado o lugares de esparcimiento; altos índices de hechos delictivos; la ausencia de centros de ubicación laboral; y la prevalencia de familias numerosas con ancianos y niños pequeños.

Sobre la base de estos indicadores entonces fue posible realizar la selección de los 4 asentamientos rurales estudiados constatándose manifestaciones más visibles y evidentes de pobreza, caracterizada por:

- Problemas con el servicio primario de salud.
- Problemas con el servicio de educación.
- La red de comercio, gastronomía y servicios no garantiza las necesidades de la población. Solo están disponibles la red de bodegas, donde se entregan los productos normados en la canasta básica.
- Los productos normados se distribuyen de manera desigual en estos asentamientos, con relación a las zonas urbanas. Por ejemplo los cárnicos normados por la canasta básica

llegan a las bodegas y hay que repartirlos el mismo día porque no hay neveras donde almacenarlos y en ocasiones no llega la totalidad del producto para todos los pobladores, siendo en ocasiones el principal sustento en cuanto a alimentación se refiere.

- No hay servicios de gastronomía. En algunos asentamientos como Juan Borrell, y Bizarrón solo se venden cigarros y bebidas alcohólicas. Con la apertura reciente de los cuentapropistas los poquísimos establecimientos que existen son particulares.
- No hay actividades de tipo cultural ni recreativo. También deben recurrir a la cabecera municipal o al Consejo, donde solo existe un cabaret que funciona los fines de semana.
- No hay librerías ni venta de periódicos.
- Las viviendas están en regular o muy mal estado.
- El servicio de transporte es muy deficiente.
- Aunque disponen de servicio de acueductos y alcantarillados, estos no pueden ser disfrutados por la totalidad de la población.
- Un alumbrado público muy deficiente.
- Hay enormes dificultades con el servicio de agua.
- No hay pavimentación de las calles ni existen pasos peatonales.
- Las fuentes de empleo principales son en la agricultura, y sobretodo laboran para el sector privado.
- La población activa para trabajar, lo hace principalmente en la agricultura, o en los servicios que se prestan para sustentar esta actividad: alimentación de los trabajadores, transportación, reparación de vehículos automotores y de carga.
- Zonas con altos niveles delictivos, sobretodo en la población joven.

Este conjunto de indicadores evidencian las áreas o esferas donde se concentran las mayores dificultades de los asentamientos analizados: la vivienda (por escasez o por deterioro), el problema de la alimentación, el transporte que incluye el deterioro o la inexistencia de viales, el empleo mal remunerado, y las condiciones higiénicas sanitarias por la deficiencia en su trabajo del personal de servicios comunales.

### **Estructura del gobierno municipal: institucionalidad y principales actores del entramado local**

El sistema de elecciones en Cuba a los diferentes cargos que se asumen en todas las instancias de gobierno, comienzan desde la base, es decir, desde el ciudadano común que forma parte del pueblo y que es convocado por los Comités de Defensa de la Revolución (CDR) de enclave. Esta organización de masas contribuye a representar la variedad de intereses comunitarios, además de promover la participación activa de la población y de socializar las diferentes propuestas políticas adoptadas por los niveles superiores de gobierno.

En un primer momento y a través de una votación directa, abierta y secreta, se eligen los Delegados del Poder Popular de las diversas circunscripciones, permaneciendo en el cargo durante un período de dos años y medio, llegando a ser reelegidos si los electores a quienes representan así lo deciden. Las personas elegidas no reciben ningún tipo de remuneración económica por ejercer su cargo y pueden además ser revocados. Este mecanismo electivo permite la participación democrática de los ciudadanos, convirtiéndose en un elemento que posibilita la movilización social, además de

contribuir a legitimar y reforzar la gobernabilidad en el país.

Una vez asumido el cargo, los delegados pasan a formar parte de los Consejos Populares. Estos últimos son los órganos que posibilitan la permanencia y continuidad de la Asamblea Municipal del Poder Popular en la comunidad. En ellos se pone de manifiesto la articulación entre el sistema político cubano y la sociedad civil, y están reconocidos constitucionalmente como órganos de control y fiscalización de las entidades de la economía, la producción y los servicios en la comunidad, para coordinar el trabajo de estos. Su estructura está formada por un presidente de consejo, por delegados del nivel provincial, representantes de circunscripción, representantes de las organizaciones de masas locales, además de otras personas que representaban los intereses de la comunidad.

La Asamblea Municipal del Poder Popular por su parte constituye el principal órgano superior del Estado cubano en sus diferentes demarcaciones y está investida de la más alta autoridad para el ejercicio de sus funciones. Sus miembros son: el Presidente, un vicepresidente y una secretaria. En su interior funcionan cinco comisiones de trabajo en las áreas de: economía, distribución, defensa, inversiones, y prevención. Estas comisiones de trabajo y los Consejos Populares constituyen los órganos más cercanos a la base.

Por su parte los Consejos de la Administración son órganos administrativos, conformados por un Presidente y un Vicepresidente, facultados de dirigir y controlar la actividad de las entidades de salud, trabajo, seguridad social, vivienda y educación que se encuentran enclavadas en sus territorios. Se encargan del cumplimiento de las directrices trazadas por los organismos de la administración central del Estado y sus integrantes son

designados por la Asamblea Municipal del Poder Popular y ante ella rinden cuenta de su gestión.

El presidente de la Asamblea Municipal del Poder Popular representa la principal instancia de poder que tiene el municipio para hacer cumplir las diversas indicaciones que son trazadas desde los diferentes niveles de gobierno. Su período de mandato es de dos años y medio, aunque igualmente puede llegar a ser reelegidos. Tiene la mayor autoridad política en el proceso de toma de decisiones y de gestión de los diversos programas y políticas sociales a nivel de sus territorios. Para hacer valer estas acciones debe tener el consentimiento de los delegados, quienes posibilitan su elección, como actores políticos más cercanos a los ciudadanos, es decir, al pueblo.

### **Canales de participación establecidos en la estructura: limitaciones y potencialidades para gestionar y desarrollar acciones**

Una vez descrita la institucionalización formal del gobierno local en Cuba y las funciones que cumplen los diversos actores en su interior, es importante conocer qué mecanismos de participación y diálogo se encuentran institucionalizados en el municipio y a través de los cuales pueden circular las principales demandas o sugerencias de la población que allí habita.

El primero de ellos constituye el despacho del delegado con sus electores. Este despacho se produce una vez a la semana, en un local habilitado donde el delegado debe permanecer por un período de tiempo establecido, en espera de los ciudadanos para recepcionar sus quejas, sugerencias o dificultades. Es preciso recordar que el delegado puede conocer de antemano las dificultades que aquejan a sus territorios pues

también forma parte de la comunidad desde donde se produjo su elección al cargo.

De igual manera cada tres meses se producen las llamadas Asambleas de Rendición de Cuentas del pueblo con sus delegados, donde el proceso de consulta y diálogo abarca a los individuos que forman parte de un Comité de Defensa de la Revolución, y donde los ciudadanos canalizan de manera pública sus satisfacciones o insatisfacciones, o son convocados para llevar a efecto acciones colectivas en pro del mejoramiento de su entorno, o son consultados ante alguna medida, resolución, o iniciativa que intente legitimar el gobierno central. Es preciso señalar que las demandas planteadas pueden ser cuestiones de índole personal, o pueden ser intereses o problemas comunes a varios ciudadanos relacionados con afectaciones de su entorno.

El delegado entonces se convierte en el primer eslabón dentro de la estructura de poder municipal, de la diversidad de demandas e insatisfacciones de la población, que posteriormente serán informadas hacia el órgano municipal de gobierno, para su tramitación a nivel de las dependencias correspondientes.

*“...nuestra función es eso, controlar y fiscalizar, a la par de las organizaciones de masas que están en el territorio. En la práctica no podemos hacer nada para resolver los problemas de la gente. Nos percatamos de lo que pasa o ellos nos lo dicen, pero solo nos queda elevar los problemas, aunque nos gustaría hacer más. Somos el primer eslabón de la cadena”.* (Delegado de Juan Borrell)

Los delegados entrevistados reconocen que aunque no cuentan con ningún presupuesto asignado, elaboran al interior del territorio estrategias de gestión hacia los sectores más afectados o más vulnerables; aunque reconocen que muchas de las dificultades requieren de la

intervención del Estado en la provisión de recursos para su solución, por lo que elevan las demandas en sus reuniones semanales con el presidente municipal. De igual manera reconocen que una vez elevadas las mismas se entelece la llegada de una respuesta o simplemente no llega, y los problemas se acrecientan llegando a provocar situaciones de precariedad o de descontento en la población afectada.

En consecuencia ante la imposibilidad de decidir en qué gastar se van acrecentando o apareciendo nuevas problemáticas al interior del territorio, que condicionan la aparición de situaciones de pobreza o vulnerabilidad; estas pueden llegar a ser más evidentes en los asentamientos rurales, si tenemos en consideración que se ubican en niveles de desarrollo inferiores, aunque la política social cubana se haya ocupado de desarrollar la infraestructura territorial y la expansión de los servicios básicos en estas zonas. Estas estrategias de gestión son desarrolladas potenciando los recursos materiales y humanos del territorio, lo que posibilita el desarrollo de iniciativas propias y la posibilidad de involucrar a la población afectada en la solución de sus dificultades.

Los ciudadanos cuentan además con una Oficina de Atención a la Población al interior de la sede de la Asamblea Municipal, que recepciona, de manera regular, las quejas e inquietudes de los ciudadanos. Su función también estriba en fiscalizar y controlar que cada entidad perteneciente al Consejo de la Administración, una vez que reciba las quejas emita en un tiempo determinado una respuesta. Deben realizar además visitas reiteradas a los asentamientos y procurar de manera constante que las entidades correspondientes tengan en cuenta las solicitudes emitidas.

Una vez recepcionadas las quejas o dificultades por los canales antes mencionados la información arriba al presidente de la Asamblea Municipal quien en reunión conjunta con las entidades de salud, trabajo, seguridad social, vivienda y educación pertenecientes al Consejo de la Administración, comienza el proceso de gestión y tramitación de las mismas.

Lo curioso del proceso estriba en que una vez informadas las dificultades, las personas o los asentamientos afectados pasan a formar parte de una lista elaborada por un responsable de cada unidad, que no responde a indicador alguno de prioridad (aparecen los problemas, y son anotados) y, de acuerdo al monto de presupuesto asignado para cada sector, va dándose solución al caso según corresponda. Este canal establecido, muchas veces se convierte en un mecanismo formal de tramitación, que no logra dar solución a los problemas que aquejan a los asentamientos, menciónese por ejemplo que las mayores dificultades provienen del sector vivienda y el municipio en los dos últimos años no recibió para este sector ningún presupuesto.

En el nivel presupuestario el municipio adopta los lineamientos indicados por el nivel provincial, administrando y financiando casi la totalidad de los gastos para la educación preescolar, primaria y media, la enseñanza técnico-profesional, la educación para adultos, los policlínicos, las clínicas estomatológicas, los médicos de la familia y los hospitales municipales; además de la mayoría de las prestaciones sociales, los servicios comunales y una parte importante de los gastos designados a la masividad del deporte.

Del Ministerio de Finanzas y Precios, el presupuesto municipal notificado arriba desglosado por ramas según la actividad presupuestada e incluye los sectores de:

educación, salud pública, comunales, asistencia social, deportes, cultura, administración, vivienda (donde se derivan además gastos en salarios y reparaciones). Otros gastos que se incluyen además son: contribución a la seguridad social, personal, vestuario, alimentos, materiales para la enseñanza, estipendios y medicamentos, así como también combustible, consumo municipal, electricidad, transporte a los contratados, otros servicios productivos y otros gastos productivos.

Su ejecución acontece en la práctica mediante autorizaciones de créditos presupuestarios, que constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar. Dentro de la ejecución pueden efectuarse reasignaciones de las cifras notificadas en los presupuestos, pero siempre teniendo en cuenta el límite de gastos establecidos.

Como puede constatarse se establece toda una estructura jerárquica y rígida en lo que a gastos se refiere. Desde el nivel central ya queda establecido cómo debe emplearse el monto de presupuesto asignado a nivel municipal, dejando poco espacio para la iniciativa creadora de los territorios. Suelen privilegiarse los sectores de educación y salud pública como conquistas indiscutibles de la Revolución, en detrimento de sectores como la vivienda o los servicios comunales como pudo constatarse a través de la investigación. Las Asambleas Municipales, en tanto son órganos representativos, deben reforzar sus políticas y evitar solo funcionar como administradoras de recursos. Deben poseer más competencias y más iniciativas, para generar proyectos de desarrollo local, de acuerdo a las especificidades de cada uno de los territorios.

Lo anterior se constata en la distribución de los gastos que ha tenido el municipio en un período de seis años (2007-2012) manteniéndose la prioridad entre los sectores

que conforman la actividad presupuestada. Esta jerarquía en los sectores nos demuestra el débil incentivo que pueden desarrollar las entidades municipales de gobierno en la ejecución de los gastos, en pro de decidir dónde, cuánto y cómo emplear el presupuesto asignado, que es preciso acotar proviene de los ingresos que logra recaudar el municipio en el año.

Ante problemas tan evidentes en los asentamientos rurales estudiados como el deterioro de los viales, la carencia o insuficiencia del alumbrado público, problemas del servicio de alcantarillado o la restauración de las viviendas, su solución compete en primera instancia a las Direcciones de Pavimentación, Electricidad, Acueducto y Vivienda municipales, quienes también reciben indicaciones de sus Direcciones de enclave nacional. El gobierno municipal, en trabajo conjunto con los delegados de cada consejo popular, solo puede establecer un orden de prioridad, teniendo en cuenta cuáles son los problemas más apremiantes a resolver, y posteriormente elevarlo hacia las instancias superiores para su posterior solución. Esta situación limita el espacio para la focalización de determinadas acciones que pueden partir de la iniciativa propia de los actores y que contribuirían, por tanto, a una mayor especificidad en las acciones por parte del gobierno municipal en la resolución de las problemáticas que atiende.

Los gobiernos locales no pueden determinar dónde, cómo y en qué cantidad invertir; funciones que también competen al gobierno central. Son los propios pobladores de dichos asentamientos según nuestra investigación, quienes por iniciativa propia, y bajo la tutela de los presidentes de los CDR, y los delegados de circunscripción quienes utilizando recursos propios logran pelear algunas de las dificultades antes mencionadas. Cuando se tramitan estas

dificultades al gobierno local, los trámites suelen ralentizarse o no tenerse en consideración según los entrevistados, lo que ha conllevado en ocasiones al deterioro creciente de la infraestructura de estos asentamientos.

Los delegados comentan que a pesar de elevarse las dificultades hacia las entidades competentes de manera reiterada, principalmente hacia el órgano local de gobierno, y de proponerse alternativas que fomenten la explotación de los recursos con que cuenta la comunidad, esto se queda en palabras y no se materializan mejoras en la práctica que pueden revertirse en un verdadero desarrollo en el ámbito local rural. Como sus atribuciones lo indican el municipio continúa siendo el nivel inferior dentro de un sistema de distribución vertical del poder; la estructura institucionalizada en el país genera una gran centralización en la formulación e implementación de programas y políticas. El modelo de planificación centralizado impide que la localidad asuma la autonomía requerida para realizar por sí sola una gestión económica y una planificación propias, encaminada a la transformación de sus territorios.

Estos mecanismos de participación y diálogo permiten captar la diversidad de demandas de la población; sin embargo, es preciso señalar que no se establece una relación directa entre el ciudadano y las instancias superiores de gobierno, que al final, son quienes emiten la última palabra, ya que muchas de las soluciones no están en el nivel municipal de gobierno, primando una especie de verticalismo en la solución definitiva de los problemas. En consecuencia, esto limita en gran medida el poder decisorio y transformador que pueden y deben asumir los gobiernos locales en la gestión de los problemas que aquejan a sus demarcaciones, incluso limita de igual manera el

papel transformador de la comunidad en el incentivo de acciones colectivas.

### **Respuesta desde el gobierno local del municipio Güines frente a situaciones de pobreza en áreas específicas: salud, educación, uso del tiempo libre y recreación**

A través de los canales de participación institucionalizados a nivel local en el país, el gobierno local de enclave procede a recepcionar y a reconocer la multiplicidad de demandas de los ciudadanos que habitan su territorio, procediendo a detectar áreas donde se localizan los problemas y dificultades más apremiantes.

A pesar de ser la educación y la salud pública los sectores priorizados al interior del municipio aún se detectan problemas evidentes. Las personas entrevistadas reconocen son consecuencia de la poca atención que reciben las zonas rurales por parte del gobierno municipal. Esta situación incide en acentuar situaciones de precariedad, si lo comparamos con zonas urbanas.

En ocasiones los pacientes enfermos tienen que ser trasladados en tractores, para ser llevados a la cabecera municipal donde se encuentra el hospital más cercano. De igual forma, ante la lejanía de los asentamientos de la carretera principal, y las dificultades de transporte, los médicos de familia (modalidad que más abunda en la zona) muchas veces no asisten a ofrecer consultas o, en el caso de asistir, se van en el horario de la mañana. Además, para recibir ayuda de un especialista, los pacientes afectados deben asistir al hospital o trasladarse a la capital del país con una remisión médica

En los asentamientos estudiados hay presencia de escuelas primarias, solo que no están en buenas condiciones. En ocasiones los niños han tenido que recibir clases en domicilios

particulares, o en las bodegas de los asentamientos ante las malas condiciones en que se encuentran los inmuebles. Para asistir a los centros de los restantes niveles de enseñanza deben trasladarse aproximadamente entre 4 y 5km al Consejo Popular o hacia la propia cabecera municipal. Los maestros imparten más de un grado, y en ocasiones no pueden culminar la jornada escolar porque dependen de un medio de transporte para salir hacia sus viviendas. De igual forma son pocos los recursos materiales (útiles escolares) que reciben las escuelas, además de la ausencia de instalaciones que brinden servicios a los estudiantes en cuanto a alimentación.

De igual forma reconocen que esta situación debería ser revertida teniendo en cuenta que la instrucción y educación que se obtiene a través de la escuela constituye un mecanismo objetivo para superar las situaciones de carencia que atraviesan las personas que habitan estos asentamientos.

En cuanto a la recreación existe una carencia de servicios de infraestructura, situación que dificulta el buen aprovechamiento del tiempo libre de los habitantes de estos territorios, menciónese la ausencia de parques, centros nocturnos, librerías o bibliotecas. Ante la inexistencia de variedad de opciones para recrearse, la oferta estatal se reduce al consumo de bebidas alcohólicas, lo que los entrevistados asocian como un signo de pobreza espiritual.

Estas manifestaciones evidencian la carencia de un sin número de activos (físicos, de infraestructura, institucionales) a nivel de estos territorios, que, unido a la poca atención que reciben por parte de las autoridades de gobierno, según las personas entrevistadas, han propiciado el deterioro de las condiciones de vida de algunos de sus habitantes así como de la infraestructura de los mismos, generando

situaciones de precariedad que suelen acentuarse con el paso de los años.

En consecuencia son los propios pobladores y delegados de los asentamientos quienes por iniciativa y utilizando recursos propios logran paliar algunas de las dificultades antes mencionadas. Algunas de las estrategias desarrolladas son: el arreglo de las calles con los escombros que provienen de la reparación de las viviendas particulares, el transporte de enfermos y maestros gracias a la donación de combustible que realiza todos los meses la Cooperativa de Créditos y Servicios, la limpieza de los asentamientos ante la convocatoria de las organizaciones de masas y el apoyo de los vecinos en la recogida de escombros.

El estudio de estas problemáticas que afectan el aprovechamiento de las garantías universales, muestra la necesidad de fortalecer procesos de descentralización que contribuyan a captar las especificidades que se generan en torno a necesidades muy particulares en el marco de un territorio específico.

### **Conclusiones para un debate**

En relación al objetivo propuesto pudimos constatar:

- A pesar de haber alcanzado un marco legal más apropiado, los gobiernos locales todavía no poseen la autonomía necesaria en la creación, gestión, planificación y administración de sus territorios, ya que el nivel central constituye el rector metodológico de las diversas actividades, determinando las estrategias y políticas de obligatorio cumplimiento para todas las instancias de gobierno.
- Aunque la legislación del país establece que las instancias de gobierno local tienen la mayor autoridad política en el proceso de toma de decisión y de gestión de los diversos

programas y políticas sociales a nivel de sus territorios, en la práctica esta función solo se remite a monitorearlas, en trabajo conjunto con las entidades pertenecientes al Consejo de la Administración, limitándose por consiguiente su participación al cumplimiento de funciones administrativas.

- El gobierno central establece un límite de gastos inviolable, que afecta la productividad y los poderes regenerativos de los mismos. Esta distribución del presupuesto predeterminada centralmente impide que los gobiernos locales puedan decidir cómo y dónde invertir los recursos en función de solucionar las necesidades más apremiantes de sus territorios. El modelo de planificación centralizada actual impide que la localidad asuma la autonomía requerida para llevar a efecto por sí sola una gestión económica y una planificación propias.
- A pesar de encontrarse establecidos un conjunto de canales de participación y diálogo de las personas en su relación con las instancias institucionales, las mismas convierten a la figura del delegado en el principal mediador de control y tramitación de las demandas de la población hacia el gobierno local.
- En el trámite de las demandas para su resolución hacia los niveles superiores de gobierno éstas podrían extraviarse, o demorarse en el paso por estos niveles. En consecuencia, la respuesta podría arribar en un momento en que ya no cumpla con las expectativas planteadas o incluso no llegar nunca.
- En la interacción de los ciudadanos con el delegado y el presidente de gobierno se refuerza lo consultivo en detrimento de la inclusión activa de los mismos en las propuestas, ejecución, control y toma de

decisiones para la resolución de aquellas problemáticas que afectan a los asentamientos rurales actualmente.

- No se establece una relación directa entre las instancias superiores, la Asamblea Nacional del Poder Popular y el Consejo de Ministros, con la Asamblea Municipal del Poder Popular. Esta última solo mantiene una relación estrecha con la Asamblea Provincial, quien funciona como intermediario. En consecuencia no tienen tampoco relación con los ciudadanos.

La efectividad de la gestión de los gobiernos locales debería estar asociada con la capacidad de cumplir con las expectativas y necesidades reales de la población que forma parte de la comunidad, posibilitando su participación activa no solo a través de su acceso a los espacios de participación establecidos, sino en la posibilidad real de contribuir a tomar decisiones desde estos espacios. Implica igualmente para la autoridad local en nuestra opinión una modificación de sus roles y atribuciones, tendientes a dotarlos de mayores niveles de autonomía en la toma de decisiones e independencia financiera, permitiéndole asumir un papel dinamizador, generador y de promoción del desarrollo local.

La economía del municipio debe además utilizar sus potencialidades para conformar una agenda propia amparada bajo una ley que responda a la autonomía presupuestaria, permitiendo a los gobiernos disfrutar de plenas capacidades para gestionar, planificar y administrar el territorio. El gobierno local debe reforzar su papel dirigente dentro del entramado administrativo por constituir el nivel primario del aparato público. Este papel dirigente incluye la necesidad de que los agentes locales cuenten con la intención y el poder requerido para

desarrollar acciones focalizadas fomentando los activos con que cuenta el territorio.

Cualquier generalización de los resultados de esta investigación encierra ciertos peligros, al estar sustentada en un estudio de caso. Lejos de ofrecer una respuesta definitiva, incita para su factible comprensión a la realización de otros estudios de casos, teniendo en cuenta que el proceso de descentralización y de fortalecimiento de las capacidades institucionales, no se manifiesta de la misma forma, sino que está en dependencia de características históricas concretas. Aunque este trabajo constituye la primera aproximación al tema, todavía subsisten en los asentamientos estudiados otras problemáticas que deben tenerse presentes a la hora de plasmar conclusiones absolutas.

#### Notas:

<sup>1</sup> La pobreza en este ámbito está relacionada con la carencia de activos productivos a nivel de los territorios rurales, menciónese la tierra, el ganado, la tecnología o el crédito. Se menciona que es mucho más difícil de superar por la conjunción de una variedad de factores que la explican: baja productividad, lejanía, falta de acceso a la infraestructura y servicios básicos, además de las barreras culturales (Mathey, 2007).

<sup>2</sup> Estos fueron los atributos de capacidad institucional analizados en nuestra investigación.

<sup>3</sup> Según el censo realizado en el país en el año 2002, el municipio forma parte del sector urbano; sin embargo la división político administrativa en el país establece que dentro de las fronteras de determinados territorios urbanos, se pueden encontrar asentamientos rurales, denominados Asentamientos de la Franja Base, estableciéndose una especie de dualidad al interior de los espacios urbanos. La muestra de esos asentamientos se realizó de manera intencional, respondiendo a los criterios emitidos por los líderes institucionales entrevistados, quienes consideran estos asentamientos rurales como los más empobrecidos con relación a la totalidad.

#### Referencias:

- Appendini K. & Nuisten, M. (2002). El papel de las instituciones en contextos locales. *Revista de la CEPAL*, 76.
- Cohen, E. & Franco, R. (2005). *Gestión social: cómo lograr eficacia e impacto en las políticas sociales*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Espina, M. (2008). *El caso cubano en diálogo de contraste. Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana*. Buenos Aires: CLACSO.
- Fleury, S. (2002). *¿Universal, dual o plural? Modelos y dilemas de atención de la salud en América Latina*. Washington: INDES.
- Grindle, M. (1997). Building sustainable capacity in the public sector. What can be done? En Grindle M. (Comp.), *Getting Good Government*. Boston: Harvard University Press.
- Maintz, R. (2000). Nuevos desafíos de la Governance. *Instituciones y Desarrollo. Desarrollo Institucional para una gobernabilidad democrática*, 7.
- Moreno, C. (2007). Los límites de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México. *Revista de Ciencia Política*, 27 (2).
- Repetto, F. (2000). ¿Es posible reformar el Estado sin transformar la sociedad? *Reforma y democracia, Revista del CLAD*, 6.
- Repetto, F. (2003). *Capacidad estatal. Requisito necesario para una mejor política social*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31, Octubre.
- Rojas, N. (2010). Entrevista realizada a la profesora como parte de la investigación del premio Clacso.