

ARTÍCULO ORIGINAL

La gestión descentralizada como componente esencial de la actualización del modelo en Cuba: el caso de Güines, provincia Mayabeque

Decentralized Management as an Essential Component of the Model Update in Cuba: The Case of Güines, Mayabeque Province

Dra. Dayané Proenza González

Profesora Auxiliar. Departamento de Sociología. Facultad de Filosofía e Historia
Universidad de La Habana. Cuba

RESUMEN

El siguiente trabajo versa a propósito de cómo se produce la gestión descentralizada de gobierno a nivel local, haciendo énfasis particular en las limitaciones que son posibles encontrar hoy en el marco de su implementación práctica. La investigación permitió concluir que son varias las limitaciones que existen hoy en la gestión descentralizada que van desde la ausencia de competencias particulares a ser cumplidas por los gobiernos locales, hasta el excesivo centralismo en manos del gobierno central en la toma de decisiones, la administración de los recursos y la elaboración de las políticas.

PALABRAS CLAVE: descentralización, gestión local, desarrollo territorial, presupuesto municipal, gobierno local.

ABSTRACT

The purpose of this work is analyzing how the management decentralized government is produced to level local, doing particular emphasis in the limitations that are possible to find today and his practical implementation's. The investigation permitted concluding that the limitations that exist today in the decentralized steps, that go from absence particular competitions to be obeyed by local governments, to excessive centralism in hands of the central government in the overtaking, the administration of resources and the elaboration of policies.

KEYWORDS: decentralization, local management, land development, municipal budget, local government.

En el orden histórico los debates a propósito de la descentralización han marcado tradicionalmente los diferentes momentos de reformas económicas y políticas, que se han verificado en la diversidad de países.

Su popularidad gravita en la notable convergencia de planteamientos políticos que la promueven y, al mismo tiempo, en la divergencia de sus enfoques teóricos. Como proceso implica una redistribución de poderes, competencias, atribuciones y recursos, ya sea desde el Estado a la sociedad civil, desde el nivel central a niveles provinciales o locales o, del sector público hacia instancias del sector privado. Ni la estructura ni la dinámica de los procesos descentralistas han transcurrido de manera

uniforme, lo que viene a provocar una diversidad en lo referente a sus conceptos e interpretaciones fundamentales.

En América Latina, la intensificación del proceso descentralista se produce en el período de reformas estructurales y de implementación del neoliberalismo. Se pone al descubierto la necesidad de introducir cambios en la filosofía de funcionamiento del Estado, instituyéndose mecanismos para liberar la capacidad creativa y otorgar un mayor protagonismo a los intereses del mercado.

A partir de este proceso de transferencia de atribuciones, la gestión local cobró mayor protagonismo y fuerza. En sus inicios el concepto estuvo muy vinculado al mundo empresarial, asociado al cumplimiento de funciones de mando o dirección, poniendo énfasis en la motivación de los actores para que su desempeño permitiera alcanzar objetivos particulares. Otras aproximaciones implicaron la introducción de mecanismos de mercado, simplificación de procesos y estructuras y, en los últimos años se refuerza la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales a nivel de las estructuras locales.

Solo así los gobiernos locales podrían superar, en palabras de expertos, sus roles tradicionales en dos sentidos fundamentales: ampliando sus agendas de trabajo, e introduciendo en ellas nuevos roles, estrategias y competencias para solucionar la diversidad de problemas.

En el caso de Cuba el proceso descentralizador ha adolecido de una perspectiva clara en el orden conceptual, interpretándose como una necesidad coyuntural en determinados períodos históricos de nuestro proceso revolucionario. Según Marquetti (2006) el proceso en sí mismo ha adolecido de un marco regulatorio adecuado y, de una política explícita. Las reformas que en este orden se produjeron con la crisis de los años 90, tuvieron según este autor un enfoque pragmático, de acierto y error, ofreciendo la posibilidad de retornar a los criterios tradicionales de funcionamiento económico en el momento en que se considerara oportuno. Esta situación pudo ser constatada con la vuelta a la centralización que se experimentó con el arribo del nuevo siglo.

A diferencia del proceso de reformas iniciado en los 90, a decir de Triana (2014) lo esencialmente diferente del iniciado a partir del 2007, y confirmado cuatro años después, está en la asimilación política e ideológica de la necesidad del cambio como aspecto clave de la continuidad del socialismo cubano. En consecuencia se procedió a implementar un conjunto de acciones puntuales, primeramente en el terreno económico, sobre la base de un análisis crítico a las medidas descentralistas que habían sido previamente adoptadas.

Un elemento importante y significativo dentro de este conjunto de cambios, fue la idea de fortalecer la institucionalidad en el país, lo que incluyó un proceso de reorganización del Estado y del gobierno, identificando y definiendo las nuevas funciones a ser cumplidas por el conjunto de instituciones, en correspondencia con el proceso de transformaciones que se estaba produciendo. En paralelo, se instituyeron grupos empresariales con nuevas facultades, apuntando a la separación entre las funciones estatales de las empresariales. Otro paso importante ha constituido la posibilidad de ir delimitando nuevas funciones y capacidades de las estructuras a nivel local para gestionar en el ámbito de sus territorios, en los marcos del experimento que ahora mismo se desarrolla en Artemisa y Mayabeque, provincias que surgieron al amparo del perfeccionamiento de la nueva División Político Administrativa (DPA).

Las modificaciones que se produjeron en este orden, tuvieron como principal propósito, crear una institucionalidad adecuada para el desarrollo territorial, con el fin de elevar la atención a los ciudadanos y hacer más eficiente la gestión institucional y económica de las Administraciones Locales. Desde el nivel local se defiende que es posible dinamizar la participación ciudadana y la sociedad civil, en el impulso y facilitación de iniciativas y de proyectos de desarrollo local; satisfacer el conjunto de las demandas ciudadanas, dada la proximidad del gobierno con los ciudadanos; implementar políticas focalizadas en correspondencia con los recursos tanto humanos como materiales; y utilizar los recursos fiscales de manera más eficiente teniendo en cuenta la cercanía de los gobernantes a las demandas de los ciudadanos y de los territorios.

Ante la diversidad de cambios propuestos en el contexto de actualización del modelo económico, resultó atractivo entonces evaluar las principales limitaciones en el proceso de gestión descentralizada de gobierno en el orden administrativo y fiscal en uno de los municipios, Güines, que quedaron incluidos dentro del proyecto experimental desarrollado en el país, en el período comprendido entre los años 2012 y 2013.

Para ello se procedió en un primer momento a evaluar el contenido de las legislaciones o acuerdos de dimensión administrativa y fiscal implementados luego de los Lineamientos de la Política Económica y Social, determinando la nueva estructura organizacional y las competencias de política fiscal y administrativa que tendrían a su cargo hoy los Órganos Locales del Poder Popular. En un segundo momento resultó importante sistematizar el proceso de formulación, implementación, evaluación y monitoreo del conjunto de estrategias desarrolladas en el orden administrativo y fiscal para resolver el conjunto de las demandas recepcionadas, haciendo énfasis particular en las limitaciones que subyacen y que deben tenerse en cuenta una vez que se decida extender el experimento a las restantes provincias y municipios en el país.

Preguntarse por el proceso de gestión en el marco del ejercicio de descentralización promovido, es cuestionarse sobre la viabilidad de las reformas que se están poniendo en práctica hoy en nuestro país. Significa examinar y ahondar sobre lo que realmente se está haciendo o no y podría en consecuencia mejorarse en este orden. Estos temas constituyen materia del próximo apartado.

El caso de Güines. Particularidades de un proceso de gestión descentralizada

El Consejo de Ministro adoptó en el año 2012 la decisión de perfeccionar la División Política Administrativa (DPA) vigente en el país. La Ley No 110 de 1ro de agosto de 2010, vino a modificar los preceptos de la Ley No 1304, Ley de la DPA, del 3 de julio de 1976, refrendada en el país con el triunfo revolucionario.

Con esta Ley se crearon las nuevas provincias de Artemisa y Mayabeque. La antigua provincia La Habana resultaba un territorio muy extenso, con 19 municipios y sus organismos provinciales quedaban radicados en el territorio de la antigua provincia de Ciudad de La Habana. Cada provincia formada recibió territorios nuevos, pasando a formar parte Güines¹, de la actual provincia Mayabeque, oficializada su Asamblea Provincial el 9 de enero de 2011.

Un rasgo de la creación de las nuevas provincias fue la aprobación del desarrollo de un amplio experimento, para delimitar las funciones estatales y de gobierno a ser cumplidas en estas provincias y municipios. El soporte jurídico del referido marco

experimental constituyó el Decreto Ley 301 de octubre de 2012 y la nueva Reglamentación para la Asamblea Municipal de octubre de 2013.

Un estudio realizado por parte de las instancias superiores del gobierno en el país², había dado cuenta de un conjunto de debilidades y amenazas que atentaban contra el adecuado funcionamiento de los Órganos Locales del Poder Popular (OLPP) y que debían ser superadas. El conjunto de deficiencias reconocidas se esperaba fuesen superadas con prontitud, por lo que se procedió a realizar ajustes en el funcionamiento, conformación, estructuras y subordinación de los organismos y entidades locales, para un mejor desempeño de la organización administrativa y de gobierno de las nuevas provincias y municipios constituidos.

En consecuencia un nuevo diseño institucional quedó conformado, considerándose hoy una primera aproximación de fuerte implicación en el sistema de dirección gubernamental del país, luego de la puesta en marcha de los Lineamientos de la Política Económica y Social.

Ahora partiendo de un análisis minucioso de los nuevos reglamentos formalmente aprobados y en vigor, fue posible determinar los cambios que los mismos han implicado para las diferentes estructuras de gobierno a nivel local y que pueden vincularse de manera directa, con el propósito manifiesto desde el gobierno central, de hacer más eficiente la gestión institucional y económica de la Administración Local.

Pasaremos a explicarlas a continuación:

Con el emisión del Decreto 301 se pasa a regular el funcionamiento de las Administraciones Locales; sus relaciones con los OACE; las funciones, atribuciones y obligaciones a ser cumplidas por la Administración Local en actividades como: Economía y Planificación, Finanzas y Precios, Trabajo y Seguridad Social, Energía, Salud Pública, Educación, Cultura, Deportes, Vivienda, Transporte, Comercio, Recursos Hidráulicos, Información y Comunicaciones, Planificación Física, Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, Agricultura, Defensa, Seguridad y Orden Interior, Colaboración, Relaciones Exteriores, Atención a combatientes, Inspección y Justicia; y el tratamiento a las discrepancias que puedan surgir (Artículo 2 del Decreto).

Se procedió a la institucionalización de la separación de funciones entre el Presidente de la Asamblea y la nueva figura del Jefe de la Administración Local. Este nuevo cargo encierra el cumplimiento de atribuciones particulares, de carácter estatal, asignadas para el ejercicio del gobierno en el territorio. Con su institucionalización se rompe con la identidad presidencial³ existente desde la creación de la Administración Local en el año 1992, lo que no significa romper con el principio de unidad de poder sobre el que queda diseñado el aparato público local en la Constitución cubana.

Entre las funciones atribuidas se encuentran el garantizar el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos de los órganos superiores del Poder Popular y de la AMPP, así como implementar las políticas y normativas emitidas por los organismos superiores del Estado, del Gobierno, y de la AMPP acerca de las funciones estatales en su territorio. Quedan facultados para controlar el cumplimiento de las actividades que realizan las entidades radicadas en el territorio que no sean de subordinación local y, de continuar dirigiendo las entidades económicas, de producción y de servicios de subordinación municipal con el fin de satisfacer el conjunto de necesidades de la ciudadanía. Por controlar se define dar respuesta y propuestas de solución sobre los asuntos de interés local para el desarrollo del territorio, aunque es importante señalar

que estas entidades de subordinación provincial y nacional son administradas por los organismos, empresas y Ministerios a los cuales se subordinan.

La Administración Local queda ahora conformada por 11 miembros, antes 25, considerados suficientes para hacer posible el cumplimiento de sus funciones, lo que apunta a ganar en racionalidad e integralidad.

Un aspecto novedoso con la implementación del Decreto está en la posibilidad de que Jefes y Vicejefes de la Administración Local participen en la conformación de los anteproyectos de gastos y de ingresos y, del control de su ejecución una vez aprobados. Entre sus nuevas competencias en el ámbito fiscal, se encuentra la posibilidad de participar en la conformación de las propuestas de inversión, y en la evaluación de los resultados económicos y sociales de las actividades de su competencia, en la elaboración de las propuestas del plan de la economía, y en los planes de desarrollo territorial. Sin embargo no se contempla la posibilidad de la Asamblea Municipal de participar en la conformación de estos anteproyectos de gastos y de ingresos, aunque si se hace referencia al papel que deben cumplir posteriormente velando por su correcta ejecución.

El Consejo de la Administración Municipal (CAM) pasa a ser el encargado y responsable de proponer a la Asamblea Municipal del Poder Popular (AMPP), las acciones para el cumplimiento de las prioridades y políticas del territorio. En la definición de estas prioridades no participan otros factores que forman parte de la estructura de gobierno a nivel local.

La respuesta a los planteamientos de los electores constituye ahora una misión de la estructura administrativa, aunque el mayor vínculo con los ciudadanos se establece desde la Asamblea, según se registra en la nueva Reglamentación. Los que requieran de recursos materiales se evalúan en pos de una posible respuesta con los recursos disponibles, o quedan enmarcados en el plan de la economía para el año siguiente. La respuesta correspondiente solo debe ser comunicada al Presidente de la Asamblea por parte de las unidades correspondientes.

Se establecen nuevas relaciones contractuales entre el Consejo de la Administración Municipal (CAM) con las entidades empresariales, para el aseguramiento de su actividad en el territorio independiente de su nivel de subordinación. Se promovió en consecuencia un grupo que concentra a todas las empresas de subordinación provincial, se crearon nuevas unidades de aseguramiento y de servicios a nivel provincial y municipal. Sin embargo, recordemos que estas entidades son administradas por los organismos, empresas y Ministerios a los cuales pertenecen.

Como novedad también se establece la posibilidad de que los organismos y entidades nacionales deleguen en los Jefes de la Administración Local, el ejercicio de sus funciones y atribuciones, por iniciativa propia o a solicitud del CAM en lo referido a determinados asuntos de interés local, con el fin de hacer más eficiente la gestión de gobierno. Esta idea viene a reforzar el papel fundamental que se le ha otorgado a este órgano con la emisión del nuevo Decreto.

El CAM queda facultado para actualizar la proyección estratégica para el desarrollo local cada año en el territorio, conciliando sus propuestas con los Organismos de la Administración Central del Estado (OACE) y las entidades nacionales correspondientes. Sin embargo en el propio documento no queda explícito qué se entenderá por proyección estratégica; tampoco aparece ningún artículo que haga

referencia al procedimiento para el alcance de esta proyección, ni los términos para evaluarla.

Como novedad aparecen igualmente dentro de los marcos del experimento tres nuevas Direcciones dentro de la estructura de la Administración. Estas Direcciones asumen procesos que antes eran dirigidos por las Vicepresidencias, o las Comisiones de trabajo. Esta situación viene a posibilitar el desarrollo de la función directiva del Jefe de la Administración Local al quedar concentrado en solo tres cargos, la dirección de los procesos fundamentales de la Administración, posibilitando la separación de las llamadas funciones sustantivas de las comunes.

Los órganos de las Administraciones Provinciales ejercen a partir de este momento autoridad funcional en materia de competencias sobre los órganos de las Administraciones Locales, asumiendo el control y la rectoría metodológica de las funciones estatales de los órganos de dirección homólogos a nivel local, velando por el cumplimiento de las políticas, planes y programas aprobados por los órganos superiores del Estado y del gobierno.

En el caso de la nueva Reglamentación pauta nuevas y marcadas atribuciones a ser cumplidas por la Asamblea Municipal, relacionadas de manera particular con la atención a los planteamientos y demandas de la población, un mayor trabajo con los delegados y presidentes de Consejo y, un mayor acercamiento a la ciudadanía.

En la nueva estructura este órgano está llamado a incrementar el número de sesiones ordinarias y extraordinarias, siendo estos espacios donde se debaten las principales problemáticas e inquietudes de la población. De igual forma quedan responsables de controlar y fiscalizar toda la labor administrativa, por lo que ya no debe sentirse más comprometida con los resultados que lleva a cabo la Administración, dejando de ser juez y parte en este ejercicio de gobierno.

Dentro de las nuevas funciones de su Presidente y Vicepresidente se contempla la necesidad de sistematizar los vínculos de trabajo con los delegados, las organizaciones de masas y sociales del municipio, aprobar la realización de audiencias públicas siempre que sean necesarias, e implementar el cumplimiento de las disposiciones que adopte la Administración Local, a quien debe exigir por la respuesta oportuna a los planteamientos que formule la ciudadanía. De igual forma, debe comprobar cómo desarrollan la atención a la población las dependencias provinciales y municipales del Poder Popular y supervisar cómo son atendidos los casos en las entidades administrativas de subordinación local.

La elección o sustitución del Jefe y los miembros de la Administración Local, es también de su responsabilidad. Sin embargo, siguen sin quedar definidas las competencias particulares a ser cumplidas por la Asamblea y la Administración a nivel local que coadyuven al desarrollo local. Continúa sin existir una habilitación legal que reglamente cómo desde el gobierno a este nivel resolver la diversidad de demandas.

Deben aprobar, conforme a los principios establecidos por los órganos superiores del Estado, la política general a cumplimentar en el territorio por las direcciones y entidades encargadas de realizar las actividades económicas, de producción y servicios, de salud y otras de carácter asistencial, educacionales, culturales, deportivas, de protección del medio ambiente y recreativas, a partir de las propuestas que les presente el Jefe del Consejo de la Administración del territorio.

Los OACE y las entidades nacionales continúan siendo los responsables de ejercer la autoridad metodológica sobre los órganos de dirección de las Administraciones

Locales, quedando facultados para controlar metodológicamente las funciones, normas, y regulaciones a ser cumplidas a nivel local.

Como puede ser constatado, las nuevas normativas propuestas y en vigor, establecen nuevas atribuciones a ser cumplidas por los actores e instituciones en el nivel local, poniendo de manifiesto un nuevo esquema de relaciones con la ciudadanía y las empresas en el territorio, y nuevos roles a ser asumidos en el proceso de gestión de gobierno.

Nuestro interés se detiene entonces, partiendo de este nuevo conjunto de atribuciones, en sistematizar el proceso de gestión descentralizada, en un gobierno de la actual provincia Mayabeque, evaluando las limitaciones que aún persisten en el contexto de actualización del modelo económico cubano.

Entre lo dicho y lo hecho, ¿dónde está el trecho en Güines? Sistematización del proceso de formulación, implementación, y evaluación de estrategias para resolver el conjunto de demandas.

Como parte de las transformaciones propuestas los municipios cubanos constituyen hoy, los principales receptores de los procesos de descentralización y desconcentración que están teniendo lugar. Dicho proceso, entre otros que apuntamos con anterioridad, ha resultado la opción viable para perfeccionar las formas internas de administración e intervención de nuestro Estado, dinamizar la economía, y continuar sosteniendo los beneficios alcanzados a través del modelo de gobernabilidad centralizado instaurado en el país con el triunfo revolucionario.

El proceso de gestión a nivel local en el país asume características particulares. De acuerdo a la Constitución en su artículo 102,

... el municipio es la sociedad local, con personalidad jurídica a todos los efectos legales, organizada políticamente por la ley, en una extensión territorial determinada por relaciones económicas y sociales de su población, y con capacidad para satisfacer las necesidades mínimas locales. (2002, s.p.)

La diversidad de estructuras creadas a este nivel, dígame AMPP, CAM, Consejos Populares entre otras, son responsables de acuerdo a las funciones para ellas instituidas, de cumplir con determinados objetivos dentro del conjunto de acciones implícitas en el proceso de gestión, con el fin de satisfacer las necesidades antes mencionadas.

El proceso, que a este nivel transita por diferentes etapas, tiene entre sus objetivos garantizar el funcionamiento y desarrollo de nuestro sistema estatal, optimizando el uso de los recursos asignados para producir crecimiento económico y bienestar (Cárdenas & Tamayo, 2014).

Ahora cómo se produce este proceso en la práctica, a través del análisis de sus fases constitutivas, será materia del próximo apartado.

Primera fase: la identificación de demandas

Recordemos que toda gestión de gobierno debe incluir instituciones, relaciones y mecanismos por medio de los cuales los ciudadanos, y los diferentes grupos de la sociedad articulen sus intereses, ejerzan sus derechos jurídicos, cumplan sus obligaciones, y negocien sus inquietudes y diferencias (Holmes et al., 2000). Varios son

los canales institucionalizados hoy, no solo para Güines, sino para los restantes municipios del país, que sirven de base para recepcionar el complejo y variado número de problemáticas que aquejan a la ciudadanía y al territorio.

Pueden mencionarse el Despacho del Delegado con sus electores, con la finalidad de recepcionar el conjunto de demandas o "*planteamientos*" de la ciudadanía como se reconoce en el lenguaje popular, y las Rendiciones de Cuentas, que se producen dos veces al año como espacio de expresión colectiva de opiniones y criterios.

Sin embargo en estos espacios sólo se discuten demandas de impacto local; no se han constituido en espacios para el pronunciamiento de demandas de impacto nacional, o para formular líneas programáticas sobre el gobierno de la nación (García Brigos, 2010, citado por Guanche, 2014). De esta manera los ciudadanos podrían ejercer su participación en los asuntos de gobierno, no solo en aquellos temas relacionados con su demarcación.

Quedan habilitadas igualmente dos Oficinas de Atención a la Población; una en la sede de la Asamblea, y otra en la sede de la Administración, que recepcionan de manera regular los planteamientos de la ciudadanía. La oficina que radica en la Asamblea ejerce un papel rector metodológico en los marcos del experimento sobre su similar en la Administración; debe chequear sean fijados los días de despacho desde el CAM con las Direcciones Generales instituidas y, ofrecer capacitación a los funcionarios de ambas oficinas.

Como aspecto novedoso dentro del conjunto de cambios implementados al interior de este municipio, se procedió a la creación de un nuevo establecimiento con el fin de simplificar y reducir los trámites de la población así como las gestiones asociados a ellos, incluyendo la descentralización de facultades para aprobarlos. Mediante las correspondientes normas jurídicas se pretende implementar el intercambio de información entre instituciones para la solución de los servicios y trámites, con el empleo de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.

El Buró Municipal de Partido Comunista de Cuba (PCC) en el territorio constituye otro de los mecanismos institucionalizados a través del cual se recepcionan opiniones de la población, que se hacen llegar de igual manera a la Administración y a la Asambleas en el marco de reuniones conocidas como Buró-CAM-AMPP.

La mayoría de los planteamientos que son registrados en actas arriban primero a la Asamblea Municipal; aunque la posible solución no queda en manos de esta estructura, porque con la delimitación de funciones se incorpora a la Secretaría de la Asamblea del CAM las respuestas a las quejas y solución de los planteamientos que provienen de las rendiciones de cuenta. La diversidad de mecanismos antes expuestos permitió recepcionar 1118 planteamientos, de ellos 592 en el año 2012 y, 526 en el 2013.

El conjunto de planteamientos versaba sobre los temas de vivienda, acueducto y alcantarillado, necesidad de servicios de telefonía en zonas residenciales, servicios de agua potable, recogida de desechos sólidos, reparación de calles y carreteras; igualmente se mostraba insatisfacción con algunos de los servicios básicos ofrecidos como parte de la canasta básica, como el caso de la calidad del pan. Con relación a los problemas municipales las demandas se concentraron en el deterioro de centros educacionales y de salud, la existencia de un número considerable de salideros de agua por los conductos y redes de distribución, obstrucción de alcantarillados, aguas descompuestas en calles y avenidas, presencia de abundantes desechos sólidos y aguas estancadas, problemas de derrumbe del Museo Municipal, y del cine, falta de

mobiliario en la mayoría de los inmuebles, y la existencia de 109 ciudadelas en muy malas condiciones. El conjunto de ellos quedó recogido en un Informe correspondiente, a partir del cual el nuevo Presidente de la Asamblea comenzó su período de mandato en el año 2012.

En esta primera etapa de la gestión los Delegados y los Presidentes de Consejos Populares juegan un papel fundamental dado su cercanía a los ciudadanos. Desde la puesta en marcha del Decreto y de la nueva Reglamentación reconocen se ha reforzado la atención a los territorios a través de las visitas reiteradas del Presidente y el Vicepresidente, algo que no ocurría en años anteriores, lo que ha posibilitado que los ciudadanos conozcan a las autoridades que los representan. De igual forma reconocen haber aumentado el número de encuentros con la Secretaría de la Asamblea, no así con el Jefe de la Administración ni con los responsables de las Direcciones Generales; situación contradictoria si tenemos en cuenta que son estas estructuras las responsables de ofrecer una determinada respuesta.

En consecuencia la labor de los delegados continúa resumida a identificar los planteamientos o a interactuar con la ciudadanía, y luego posibilitar el traslado de las demandas a las instancias correspondientes, situación que ya venía produciéndose antes de la puesta en funcionamiento de las nuevas normas jurídicas. Igual ocurre con los Presidentes de los Consejos Populares quienes manifiestan no tener vínculo alguno directo con el Jefe de la Administración Local, aun cuando quedan facultados para trabajar en función de satisfacer las necesidades del territorio y en la búsqueda de soluciones a los problemas planteados por la ciudadanía, según la Ley 91.

Esta situación sugiere que continúa sin quedar regulado el vínculo entre los delegados y Presidentes de Consejo con la Asamblea y la Administración, pues solo deben controlar y fiscalizar políticas que han sido definidas por otras estructuras de gobierno y de las cuales no han formado parte, ni emitido opinión. La Asamblea da muestras de su limitado control sobre estas estructuras, aun cuando el fortalecimiento del trabajo con los delegados es una de las premisas a ser alcanzadas con la puesta en práctica del experimento.

Esta situación da cuenta de la necesidad no solo de revitalizar el papel de los delegados como actores más cercanos a la base, sino de los muy importantes Consejos Populares. Con el Decreto solo quedan institucionalizadas relaciones de coordinación y cooperación de los Presidentes de Consejo con la Administración Local, con la finalidad de analizar y dar respuesta a los planteamientos de la ciudadanía, situación que según los Presidentes de Consejos entrevistados no se ha producido en la práctica.

Igualmente aunque el diseño institucional propuesto no imposibilita la comunicación directa de los ciudadanos con las instancias superiores dentro de la estructura local, encargadas de ofrecer una solución a las demandas recepcionadas, tampoco lo norma, y el ciudadano no reconoce muchas veces que puede acceder a estos espacios. En consecuencia las demandas o inquietudes necesariamente deben transitar por los canales antes mencionados.

Esta primera etapa del proceso culmina cuando la Administración Local recepciona el conjunto de planteamientos emitidos. Ahora, con la emisión e institucionalización del Decreto se le ha conferido un excesivo protagonismo al CAM, quien queda facultado para organizar y proponer a la Asamblea correspondiente, el conjunto de acciones para el cumplimiento de las prioridades y políticas del territorio. Aunque es la Asamblea responsable de ejercer gobierno en su demarcación por Decreto constitucional, el

estudio realizado dio cuenta del poco reconocimiento desde los funcionarios entrevistados conferido a este órgano en la solución de la diversidad de demandas, y a la existencia de dos centros de poder que no trabajan de manera colegiada.

Esta situación puede provocar entonces cambios peligrosos tendientes a desplazar el papel de la Asamblea, en contraposición al protagonismo que ahora mismo ha tomado el CAM y por supuesto las entidades administrativas; al menos esto sugiere la lectura que los funcionarios entrevistados han realizado en los marcos del experimento.

La Asamblea se reconoce solo debe estar debidamente informada e interactuar de forma frecuente y sistemática con la ciudadanía, porque la solución de las demandas es responsabilidad de la Administración Local; aunque si recordamos es ella, quien debe aprobar las propuestas que emite el CAM. Dentro de las atribuciones concedidas en la nueva Reglamentación no se verifica el alcance del campo de la actividad municipal, ni una habilitación, en cuanto a potestades se refiere, para la actuación del órgano llamado a ejercer gobierno (Matilla, 2013). Continúan sin quedar estipuladas las facultades explícitas de dirección, control, y gestión que asumirá la Asamblea para desarrollar el conjunto de estrategias correspondientes a nivel local, y solucionar las demandas.

Segunda fase: implementación y desarrollo de estrategias

Una vez que estas demandas arriban a la Administración Local se procede a su traslado hacia las Direcciones Generales, o hacia las diversas unidades de aseguramiento, dando paso a la segunda fase del proceso de gestión. Dichas unidades o direcciones tienen la responsabilidad de dar solución a las demandas recepcionadas, de acuerdo al ámbito de su competencia.

Conforme al tipo de problema se sectorializa su solución por tanto, si la demanda implica algún tipo de reparación o construcción, es responsabilidad de la Dirección General de Infraestructura y de la Dirección General de Economía; si se trata de aguas albañales le compete a la Dirección Municipal de Acueducto y Alcantarillado; con consentimiento de las Direcciones Generales antes mencionadas. En otras ocasiones la solución de la demanda se localiza en el nivel provincial de gobierno, encargado de decidir dentro del conjunto de demandas recepcionadas, cuáles deben ser resueltas en un determinado año fiscal. Como no son las mismas prioridades las del nivel provincial y municipal, puede ocurrir que muchas de ellas queden sin solución, o reciban una solución parcial; por ejemplo en vez de una reparación capital de un policlínico, se le realice un pequeño mantenimiento.

Cada planteamiento pasa a formar parte de una lista, que arriba a las direcciones y unidades antes citadas. El criterio de selección para determinar a qué problema darle prioridad responde al mayor número de veces en que se repita una demanda, o a su gravedad. La decisión sobre qué hacer o donde efectuar los gastos o inversiones no es colegiada con los restantes actores dentro de la estructura local, ni con los ciudadanos, lo que da cuentas de la poca o inexistente articulación entre varios de los actores claves dentro del entramado local, en el proceso de gestión descentralizada.

Estas inversiones o gastos como veremos más adelante no se producen de manera inmediata, sino que quedan contemplados en el anteproyecto de gastos a ser aprobado para el año siguiente, primero por la Administración a nivel provincial y luego por las estructuras correspondientes a nivel nacional. Si la solución requiere de otros recursos, deben pedir igualmente aprobación a la Administración a nivel provincial.

La solución entonces queda sujeta a la destreza, precisión, habilidad, y sobretodo preparación de los cuadros de la Administración para confeccionar los planes de presupuesto y de inversión con la calidad requerida, determinando de la totalidad de planteamientos cuáles deben ser incluidos dentro del presupuesto anteproyectado. Para el cumplimiento de estos fines, todos los funcionarios del nivel local han recibido cursos de capacitación, siendo este el modo reconocido para propiciar un cambio en las actitudes y comportamientos de los actores que asumen la gestión de gobierno, que les permita tener una visión prospectiva, a largo plazo, de continuo perfeccionamiento y de mejora sostenida del territorio; igualmente para el alcance de nuevas habilidades para funcionar incluso, ante cambios imprevistos.

La presencia de personal no calificado, o de muy poca experiencia asumiendo hoy cargos importantes dentro de las Direcciones Generales, Departamentos o Unidades, es un hecho evidente no solo en el municipio estudiado, sino en otros del país, lo que deviene en una limitación importante a tener en consideración. Esta situación debe ser tenida en cuenta considerando que la preparación de los funcionarios, se considera uno de los atributos de capacidad institucional con los que deberían contar los gobiernos a nivel local, para gestionar hoy (Proenza, 2014).

Es importante entonces dar cuenta de cómo se produce la organización del presupuesto a nivel local, con miras a dar solución a las demandas, y qué cambios ha implicado para la gestión descentralizada, la puesta en práctica de la nueva Ley del Sistema Tributario.

Presupuesto para gestionar. El dilema de la financiación

Para llevar a efecto el proceso de gestión desde el gobierno a nivel local, se precisa de competencias en materia fiscal. Estas competencias pueden transitar desde la autonomía para planificar, distribuir o ejecutar el presupuesto, hasta la posibilidad de determinar las prioridades de inversión en los territorios.

Las competencias de política fiscal que tienen a su cargo los gobiernos locales para gestionar hoy, quedan normadas en el Decreto Ley 192, de 1999. El mencionado Decreto Ley, norma jurídica del Sistema presupuestario cubano, da cuentas de la distribución del presupuesto entre todos los niveles de gobierno, fijando competencias particulares a ser cumplidas en materia de gastos y de ingresos por parte de las estructuras locales.

De acuerdo a lo aquí estipulado, el nivel local debe adoptar los lineamientos indicados por el nivel provincial, administrando y financiando en su gestión la casi totalidad de los gastos para la educación preescolar, primaria, y media, la enseñanza técnico profesional, la educación para adultos, los médicos de la familia, los policlínicos, clínicas estomatológicas, y hospitales municipales, la mayoría de las prestaciones sociales, los servicios comunales, y una parte importante de los gastos destinados a la masividad del deporte.

Como parte de las nuevas transformaciones que en el orden económico y fiscal se estaban produciendo en el país, se pone en práctica la nueva Ley de Sistema Tributario, Ley 113, norma de mayor jerarquía que establece los principios y las bases del cálculo de los tributos. En la composición de esta norma se destaca su nuevo Reglamento, algo con que no contaba su antecesora, el Decreto Ley 73, donde se detallan con precisión los procedimientos y las normas que permiten su aplicación, de modo que si debe cambiarse alguna reglamentación, no varíe la norma superior.

Quedaron establecidos un total de 25 tributos (diecinueve impuestos, tres tasas y tres contribuciones) de los cuales siete fueron incorporados con relación a la Ley anterior; de igual forma se instituyó por cada tributo las personas obligadas a su pago, los hechos y bases imponible, los tipos impositivos o cuantías a pagar, y las reglas para su determinación. Un aspecto importante es que la nueva Ley vuelve a reafirmar la necesidad de implicar a los gobiernos locales en la búsqueda de mayores ingresos para sus territorios, con la finalidad de ser utilizados para sufragar los gastos correspondientes.

Según Marino Murillo (2014) Ministro de Economía en el país, el conjunto de medidas fiscales adoptadas están encaminadas a apoyar el desarrollo de los territorios a partir del aporte de las entidades enclavadas en estos, con independencia de su subordinación, y se precisa como necesaria la autonomía en la gestión.

El presupuesto local: proyectar y recibir

Conocer dónde comienza la elaboración del presupuesto local, constituye un indicador importante a la hora de medir los niveles de descentralización fiscal alcanzados en una determinada región o país. En el caso específico de Cuba la confección del presupuesto local comienza en la base, con lo que se denomina Anteproyecto; palabra técnica utilizada para designar la proyección de ingresos y de gastos que prevén tener los gobiernos locales para un determinado año fiscal.

La confección del anteproyecto de gastos y de ingresos comienza a elaborarse en los meses de junio, julio y agosto por parte de la Dirección Municipal de Finanzas y Precios (DMFP) de cada municipio, teniendo en cuenta las normas que sean establecidas por el Ministerio de Finanzas y Precios (MFP), los lineamientos de la política fiscal y las directivas emitidas por los Consejos de Administración de las Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular; esto en correspondencia con las propuestas de anteproyecto recibidas de las empresas y unidades presupuestadas de todos los niveles de subordinación que se encuentren radicadas en el territorio; una novedad dentro de los marcos del experimento, porque antes solo participaban las de subordinación local.

Este anteproyecto es evaluado por la Dirección Provincial de Finanzas y Precios, quien realiza las posibles modificaciones. Posteriormente se destina hacia el Ministerio de Finanzas y Precios, y hacia la Asamblea Nacional del Poder Popular, para su final aprobación.

Recordemos como apuntamos antes, que la calidad con que se preparen estos estimados constituirá un aspecto clave en el otorgamiento de manera posterior, del presupuesto notificado para gestionar. En su conformación se debe poner una atención particularizada en las partidas de gastos, sobre todo en lo referente a los gastos de inversión, porque inciden de manera directa en la calidad de vida de los ciudadanos. Quizá por ello, los anteproyectos de ingresos y de gastos resulten cifras tan elevadas en el municipio estudiado, intentando contemplar en ellos los posibles imprevistos que puedan ir generándose en el transcurso de un determinado año fiscal.

Los anteproyectos de ingresos contemplan las cifras que deberán ser recogidas, teniendo en consideración las posibilidades de recaudación de los territorios. Los de gasto incluyen la cuantía de capital a ser utilizadas por las diferentes unidades presupuestadas.

La elaboración de estos anteproyectos por parte del nivel municipal, indica una referencia directa para las instancias superiores de gobierno, acerca del nivel real de necesidades que puedan experimentarse en la localidad, dada la relación tan estrecha que se establece con las unidades presupuestadas. Las instancias superiores de gobierno consideran estos anteproyectos, como posibles y necesarias estimaciones, a partir de las cuales elaborar una hoja de gastos.

Es posible constatar en el municipio estudiado la correspondencia existente entre presupuesto anteproyectado desde la DMFP del municipio, el presupuesto notificado por el MFP para gastar, y el ejecutado en la práctica. Ahora, es preciso volver a recalcar que este presupuesto notificado es solo utilizado para sufragar los gastos de la actividad presupuestada, en sectores como salud, educación, deportes, cultura, seguridad social, deportes, y administración.

Una limitante importante que fue constatada a través de las entrevistas y que pudo haber incidido directamente en que muchas de las demandas recepcionadas hayan quedado sin resolver, responde a que el estimado de los posibles gastos a ser efectuados ha sido conformado a partir de las llamadas "*series históricas*"; es decir los estimados se han realizado teniendo en cuenta un análisis evolutivo de lo ocurrido en el transcurso de años anteriores, considerando que el comportamiento en la jerarquía de las necesidades no ha cambiado de un año al siguiente. Por tanto no se han tenido en cuenta las necesidades reales del municipio en los años estudiados.

Otras causas, se asocian a la falta de exigencia y control de algunas administraciones en la planificación de sus presupuestos, así como en las diferencias en los anteproyectos de los OACE y el CAP con los presentados por las unidades presupuestadas a nivel municipal debido a la diversidad de ajustes realizados, o por intentar cumplir con los lineamientos previstos⁴.

Las cifras notificadas desde el MFP para gastar en este período estudiado aumentan en relación al año que finaliza, lo que da cuenta de la intencionalidad del nivel central de gobierno de otorgar mayores montos a ser ejecutados en el nivel local. En el caso de Güines, el 75% de los ingresos que se han generado en el período estudiado, regresaron a través del presupuesto notificado para la ejecución de sus gastos, lo que viene a evidenciar un proceso de mayor descentralización de estos ingresos, y un estímulo para que continúen trabajando con vistas a generar mayores entradas que tributen a su presupuesto.

La mayoría de las recaudaciones en estos dos años estuvieron concentradas en las siguientes partidas de ingresos: impuesto sobre circulación de ventas; las contribuciones, específicamente la nueva contribución para el desarrollo local, y el impuesto sobre servicios.

En el caso del impuesto sobre servicios y el impuesto sobre circulación de ventas como mencionamos antes, son ingresos que pertenecen al gobierno central y parte de sus recaudaciones son desde aquí transferidas hacia el gobierno local, para efectuar sus gastos correspondientes (como parte de los ingresos cedidos). Un aspecto a señalar es que estos impuestos son derivados de las actividades económicas que se desarrollan en la localidad, dando cuenta de los niveles de rentabilidad alcanzados por algunas de las empresas ubicadas en Güines, sobre todo las de subordinación provincial y nacional.

Las contribuciones⁵ se han convertido en otro de los impuestos que mayores fuentes de ingresos provee en el municipio; solo a través de la contribución para el

desarrollo local fueron recaudados en Güines un total de 4 639 235 millones de CUP, a través del aporte de las empresas radicadas en el territorio. Estas empresas también aportan al presupuesto por el concepto de fuerza de trabajo, y otras utilidades.

Sin embargo no fue hasta enero de 2015 que quedó habilitado el mecanismo correspondiente para que el monto recaudado por esta vía fuese utilizado en pro del desarrollo local; función que queda en manos del CAM según establece el Decreto 301. Nos referimos a la Resolución 22 del Ministerio de Finanzas y Precios.

Esto devino en una limitación muy importante para el propio proceso de gestión descentralizada desarrollado en el tiempo de realizada esta investigación sí, como veremos posteriormente, todas los gastos en inversión y mantenimiento realizados en el año 2013, pudieron haber sido sufragados con el monto obtenido, y aún hubiese quedado dinero.

Un aspecto novedoso a ser destacado es la poca recaudación obtenida a partir de los impuestos que en otros municipios constituyen la fuente de ingresos mayoritarios, como el impuesto sobre el uso de la fuerza de trabajo y el impuesto sobre los ingresos personales. En el caso del impuesto sobre la fuerza de trabajo, representa el 25% de los salarios, pero de los trabajadores que se encuentran empleados en la localidad. Ahora, la mayoría de la población de Güines vinculada al sector estatal, hablamos de un 70%, labora en el municipio San José, por tanto la recaudación a través de este impuesto pasa directamente al presupuesto de este municipio.

Esta situación se encuentra estrechamente relacionada primero, con el cierre de los centrales azucareros, fuente de empleo fundamental por muchos años del municipio y segundo, con la elección de San José como actual capital de la provincia Mayabeque. Las empresas han sido ubicadas en este territorio, situación que ha provocado el desplazamiento de la fuerza de trabajo del municipio estudiado.

Es importante señalar que la confección de todos los impuestos en el país corresponde de manera exclusiva al gobierno central. Los gobiernos locales no tienen ninguna facultad legislativa para crearlos, o para normar tasas y contribuciones; a excepción del impuesto a los trabajadores por cuenta propia, quedando facultados para incrementar las cuotas correspondientes. De igual manera las formas que adoptan los ingresos, las bases imponibles, el tipo impositivo, los plazos de aportación, y el sistema de bonificación y exención se establecen de manera central con validez para todos los niveles del sistema presupuestario del país. Al no poder decidir sobre los aspectos antes mencionados, los municipios cubanos no cuentan con tributos propios.

Por tanto si tenemos en cuenta que se precisa de tributos para desde los gobiernos locales gestionar, la situación anterior deviene en una importante limitante del proceso. Los gobiernos locales no tienen la facultad legislativa en el orden tributario, solo participan en el control, administración y recaudación de los impuestos, concentrándose entonces su papel dentro del proceso de gestión tributaria.

El modelo económico diseñado en el país establece que es el gobierno central el encargado de asignar los límites de erogaciones para los diferentes municipios; límites que no pueden llegar a ser infringidos, porque el dinero asignado para gestionar siempre tendrá un destino específico. Una limitación estructural importante como ya apuntaban Pérez y Prieto (1995) continúa siendo la imposibilidad de los gobiernos locales de determinar dónde, cómo y en qué invertir para solucionar las demandas identificadas.

Durante el proceso de ejecución del presupuesto los órganos y organismos del Estado, pueden efectuar reasignaciones de las cifras notificadas de sus presupuestos dentro del marco de los límites establecidos. Es válido señalar que estas reasignaciones entre las diferentes partidas presupuestarias, siempre que cumplan con el límite de gastos establecidos, constituye una práctica que aporta flexibilidad al propio proceso de gestión descentralizada. Las mayores erogaciones a partir del presupuesto notificado, estuvieron concentradas en la Unidad para el Aseguramiento de la Salud Pública y en la Unidad de Educación, Cultura y Deportes. Esta situación prevalece durante los dos años estudiados, avalado sobre la idea de constituir estos sectores los considerados de mayor impacto social.

Dentro de estas unidades presupuestadas el monto de dinero se destina a aspectos puntuales como gastos de personal, alimentos, materiales para la enseñanza, combustible y, estipendios. Las obras de infraestructura, viviendas, viales, acueducto, las asociadas al programa agrícola y al sector azucarero, quedan contenidas dentro de los gastos de capital, donde las inversiones constituyen el concepto de mayor participación.

Sin embargo, los montos ejecutados por el gobierno de Güines en su gestión, no han sido destinados a solucionar la mayoría de los problemas presentes en el municipio, ni para desarrollar su potencial, por lo que es posible afirmar que las transformaciones acontecidas aún no tienen el impacto directo que se espera en el bienestar de los ciudadanos, ni del territorio, siendo en nuestra opinión el principal reto a enfrentar cuando se decida extender el experimento a las restantes provincias y municipios del país.

Esta situación puede estar relacionada con la ausencia de un ejercicio real de planificación estratégica y financiera a nivel local, que logre la participación de los actores e instituciones, incluyendo los ciudadanos, para de forma colegiada seleccionar los principales problemas, definiendo igualmente los mecanismos para resolverlos. La selección de los mismos vendría a marcar según Medina (2010) la cúspide en los resultados de la gestión de cualquier gobierno. Si las estructuras a este nivel trabajasen de manera conjunta, a partir de la propia realidad del municipio y sobre la base de una agenda de trabajo, también ausente, quizá muchos de los problemas contenidos hoy en el diagnóstico estarían resueltos.

Los gastos de capital solo representaron en los dos años estudiados, el 0.28%, y 0.49% respectivamente del total de presupuesto notificado para gestionar, siendo empleado en resolver problemas que no habían quedado contemplados en el diagnóstico de necesidades con el que el actual Presidente de la Asamblea, inició su período de mandato. Se hace referencia a los gastos de capital porque son los destinados a la reparación de calles, de escuelas o centros de salud, compra de materiales etc.

Es importante señalar, que las nuevas normativas no imposibilitan el desarrollo y puesta en práctica de estrategias particulares desde las estructuras de gobierno que en alguna medida pudiesen ayudar a solventar muchos de las demandas identificados, pero tampoco cuentan con la autonomía necesaria para llevarlas a efecto. Su poder es muy limitado y es posible dar cuenta de ello, en la propia acción desarrollada por estos órganos en la realidad práctica.

Muchas veces la resolución de las demandas queda sujeta a la acción de otras estructuras que no forman parte del nivel local, que cuentan con recursos, o con determinadas competencias.

Si el presupuesto no es suficiente para resolver la diversidad de problemas, es posible obtener montos adicionales dinamizando las potencialidades intrínsecas de los territorios, con ello se hace referencia al conjunto de recursos con que cuenta el municipio como la fertilidad de sus suelos o, recurriendo a que las empresas de cualquier subordinación, dedicadas a la producción de bienes y a la prestación de servicios sobre cumplan su plan. Aunque en el municipio existen diversos programas encaminadas al desarrollo territorial, como el programa bufalino y equino en la Empresa Pecuaria El Cangre, así como la mini industria creada en la CCS Elena Simeón, en los Informes de Rendición de cuentas del CAM a la AMPP en los dos años estudiados, se hace referencia al incumplimiento de los planes previstos por estos programas por causas variadas: falta de insumos, falta de calidad de los productos elaborados o, mala planificación de los servicios.

De igual manera, si el conjunto de acciones dentro del proceso de gestión tienen como finalidad alcanzar un determinado nivel de desarrollo para el municipio, las estructuras a este nivel deben ser capaces de tener autonomía sobre el presupuesto municipal para poder implementar el conjunto de estrategias también previstas desde estas estructuras, con la conciliación de intereses de los restantes actores e instituciones implicadas. En la forma en que queda organizado el presupuesto a nivel local hoy, da cuenta de que no ha sido conformado para el alcance del desarrollo específicamente del territorio.

Es importante acotar también, que los cambios que se han producido, no han implicado transformaciones en el conjunto de atribuciones concedidas a la Dirección Municipal de Finanzas y Precios como entidad responsable de elaborar, administrar y controlar el presupuesto municipal. No existe una habilitación legal que regule desde esta entidad cómo manejar entre otros, la nueva contribución para el desarrollo local, por lo que resulta un eufemismo hablar del papel que esta entidad juega dentro del gobierno local. En consecuencia los mecanismos en esta segunda fase institucionalizados reproducen la lógica centralista de dar cobertura a la actividad presupuestada. La racionalidad que subyace detrás de un ejercicio de este tipo debería estar asociada con la capacidad de cumplir con las expectativas y necesidades reales de la población que forma parte del territorio, cosa que no ocurre en el municipio estudiado, posibilitando que todos los actores que forman parte de la estructura, incluso los ciudadanos, participen de manera activa no solo a través de su acceso a los espacios de participación institucionalizados, sino en la posibilidad real de contribuir a tomar decisiones desde estos espacios.

El monitoreo y evaluación. Última fase dentro del proceso

El proceso de monitoreo y evaluación constituye la fase final dentro del proceso de gestión a nivel local. Mediante estas acciones se reconoce es posible constatar entre otras, cómo han sido utilizados los recursos fiscales, qué acciones se han puesto en práctica, qué actores han estado implicados y con qué nivel de responsabilidad, además qué demandas han sido resueltas.

En esta fase, el CAM y la AMPP cumplen un rol protagónico, siendo responsables de velar por la funcionabilidad del proceso en todas sus fases. Para ello los martes y

jueves de cada semana, el presidente de la Asamblea convoca a despachos con las Direcciones Generales y la jefatura del CAM. De igual manera los Consejos Populares controlan y fiscalizan, con la participación de la ciudadanía, por la calidad de los servicios que han venido prestándose en el territorio.

Las sesiones de la Asamblea devienen uno de los momentos donde todos los actores que forman parte del gobierno local rinden cuenta a propósito de las acciones realizadas. Estas sesiones se realizan cuatro veces en el año por mandato constitucional, aunque el nuevo Reglamento estipula que como parte del experimento, pueden ser más el número de sesiones convocadas. Quedan determinadas en el Manual de Procedimientos de la Asamblea, las sesiones a efectuarse cada año por una Administración Municipal, identificando los posibles temas a ser tratados. En caso de ser requerido, pueden convocarse sesiones de carácter extraordinario, ante la necesidad según el contexto, de discutir algún tema en particular.

En este espacio la especialista responsable dentro de la Oficina de Atención a la población, y el Jefe del CAM deben rendir cuenta igualmente ante la Asamblea del trabajo realizado, durante todas las fases del proceso. Además de las sesiones antes mencionadas, de forma semanal el Presidente de la Asamblea se reúne con los delegados y Presidentes de Consejo para obtener información periódica a propósito de las situaciones puntuales de los territorios, velar por el estado en el cumplimiento de las respuestas, y conocer el nivel de satisfacción de los ciudadanos al respecto.

Desde el gobierno central, la Comisión de Órganos Locales del Poder Popular también efectúa controles periódicos para obtener información a propósito de la ejecución de las políticas, programas y, proyectos que se desarrollan a nivel local.

La ejecución presupuestaria dispone durante todo el proceso de controles de fiscalización interna. Además como proceso paralelo se establecen mecanismos de regulación y supervisión específicos desde la DMFP, que tratan de garantizar el cumplimiento de los procesos legales exigidos. Las Comisiones Permanentes de la Asamblea deben de igual forma efectuar controles parciales de la ejecución del presupuesto y, presentar informaciones en las sesiones respectivas. La finalidad de estos espacios se resume a obtener información que posibilite hallar datos para mejorar el proceso en todas sus fases. Igualmente intenta visualizar el estado del cumplimiento de las políticas nacionales a nivel local, obteniendo información acerca de cómo mejorarlas.

Sin embargo en ninguna de las actas de las sesiones revisadas (8 en total) aparece ningún punto referido al análisis o discusión de las estrategias a ser implementadas desde las estructuras a nivel local para resolver el conjunto de problemas o demandas manifiesto. Solo se da cuentas de cómo marcha el presupuesto en su ejecución, los incumplimientos de la diversidad de empresas de subordinación local, o cómo transcurre la marcha de los planes de inversión y de mantenimiento.

Por tanto las sesiones de la Asamblea, escenario importante para la concertación de opiniones e intereses, dado que todos los actores excepto los ciudadanos están presentes, no deviene en espacio para fijar las prioridades al conjunto de demandas, no se establecen criterios para la distribución de los recursos y, no se implican a las empresas a contribuir con el desarrollo del territorio. La actualización entonces del modelo debe venir acompañado de mecanismos de control y evaluación que hoy son inexistentes a nivel local.

Reflexiones finales

Las limitaciones y aciertos que son posibles constatar hoy en la gestión desarrollada por el gobierno local en Güines, son una muestra de lo que puede estar ocurriendo en los restantes municipios del país, dando cuentas de hacia dónde debe detenerse la mirada. Quizá por ello desde el nivel central se ha decidido extender el experimento a un período mayor de tiempo, con vistas a trabajar en las problemáticas aún existentes, convirtiéndose en todo un reto para las instancias tanto en el orden local como en el central.

Aunque el conjunto de transformaciones propuestas vuelve a estar dirigido como en los años 90 al alcance de mayores niveles de eficiencia y productividad, así como a perfeccionar las formas de administración e intervención de nuestro Estado, se precisa de una vez definir las atribuciones, competencias y estrategias de intervención de los gobiernos locales en la gestión del conjunto de problemáticas que aquejan a su territorios, lo que pone de manifiesto la necesidad de mayores niveles de autonomía y de responsabilidad.

El estudio realizado ha permitido constatar que la efectividad de la gestión de los gobiernos locales, debe quedar asociada con la capacidad de cumplir con las expectativas y necesidades de la población que forma parte del territorio, 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. Para la autoridad local implica en nuestra opinión, una modificación de sus roles y atribuciones, tendientes a dotarla de mayores niveles de autonomía en la toma de decisiones permitiéndole asumir un papel dinamizador, generador y de promoción del desarrollo local.

La economía municipal debe además explotar sus potencialidades, bajo el amparo de una ley que por fin responda a la autonomía presupuestaria, posibilitando que los gobiernos a este nivel puedan ostentar capacidades para gestionar, planificar y administrar sus territorios. El dinamismo de la economía local queda también asociado a la concertación de acuerdos de trabajo conjunto con los actores económicos estatales y privados, con el fin de ampliar y diversificar los negocios locales, racionalizar el uso de los recursos financieros y promover la utilización productiva de los recursos con los que se cuenta.

La investigación realizada, y que sirvió de soporte para este trabajo, solo constituye un primer acercamiento al tema propuesto, que incita para su comprensión la realización de otros estudios, teniendo en consideración que el proceso de gestión descentralizada en las diferentes localidades no se manifiesta de la misma forma, sino que esté en dependencia de cada experiencia particular, del liderazgo de sus actores, y de la diversidad de características de los territorios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cárdenas, O. & Tamayo, N. (2014). Una mirada preliminar hacia los procesos de descentralización. *Revista electrónica GUCID*, marzo.
- Cuba. Constitución de la República. (2002). Artículo 102, Capítulo XI, en www.cuba.cu/gobierno
- Guanche, J. C. (2013). *Estado, participación y representación política en Cuba. Diseño institucional y práctica política tras la reforma*. Buenos Aires: CLACSO.
- Holmes, A., et al. (2000). Gestión de gobierno y la lucha contra la pobreza. Documento fotocopiado.

- Marquetti, H. (2006). *Cuba: el retorno a la centralización y sus previsibles impactos*. Documento inédito
- Matilla, A. (2013). Entrevista a experto realizada como parte de la investigación para la tesis doctoral de la autora de este trabajo.
- Medina, J. (2010). Las funciones básicas de la planificación. ILPES, Documento impreso.
- Murillo, M. (2014). Intervención en el seminario por el quincuagésimo aniversario del primer plan de la economía en Cuba. *Revista Economía y Desarrollo*, 151 (1), 6.
- Pérez, L. & Prieto, M. (1995). La descentralización de las decisiones a favor de los municipios: un reto y una necesidad para los pueblos. En Dávalos, R. (Comp.), *Desarrollo local y descentralización en el contexto urbano*. La Habana: Universidad de La Habana.
- Proenza, D. (2014). Atributos de capacidad institucional: posibles instrumentos para gestionar a nivel local en Cuba hoy. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 2 (3), 87-99.
- Triana, J. (2014). Cuba: un balance de la transformación. *Revista Economía y Desarrollo*, 151 (1), 12-29.

ENVIADO:19/11/2015

ACEPTADO: 18/02/2016

Dra. Dayané Proenza González. Profesora Auxiliar. Departamento de Sociología. Facultad de Filosofía e Historia Universidad de La Habana. Cuba. Correo electrónico: dayane@ffh.uh.cu

NOTAS ACLARATORIAS

1. El municipio Güines se localiza al sudeste de la provincia Mayabeque, en una ubicación geográfica privilegiada limitada por los municipios San José, Madruga, Melena del Sur y, con el Golfo de Batabanó. Presenta una extensión territorial de 436, 07 km² con una población extensa de 68 413 habitantes entre zonas rurales y urbanas. Se considera que su recurso natural más importante es el suelo por su gran fertilidad, situación que le ha permitido ser considerado como uno de los productores más importantes de viandas y hortalizas del país. El sector agropecuario constituye otro renglón significativo para la economía del municipio, aunque también se destaca el sector agrícola.
2. También se tuvieron en cuenta los controles gubernamentales realizados en los últimos años a diferentes Consejos de la Administración a nivel Provincial.
3. Recordemos que el Presidente de la Asamblea constituía antes de la puesta en marcha del experimento, el Presidente del Consejo de la Administración Local.
4. Esta información provino de las entrevistas realizadas a los funcionarios de la DMFP.
5. Constituyen un tributo con destino específico que beneficia directa