

Revista de Administración Pública

El municipio cubano: situación actual y perspectivas

Lisette Pérez Hernández*
Lourdes Tabares Neyra**
Orestes J. Díaz Legón***

I. Introducción

En el marco del proceso de reformas administrativas y económicas que se están produciendo en el entorno cubano, sobre la base de los documentos políticos *-Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista; Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos; y, Lineamientos de la Política Económica*

* Profesora Titular de Teoría del Estado y Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana, Cuba. Doctora en Ciencias Jurídicas (Universidad Estatal de Moscú, 1988). En la Facultad de Derecho, Directora del programa de estudios doctorales. Por sus resultados docentes e investigativos ha recibido múltiples premios, entre los que se destacan Distinciones del Ministro de Educación Superior, Premios del Rector de la Universidad de La Habana y, en el año 2015, el Premio Provincial de la Unión de Juristas de la Provincia La Habana. Contacto: lissette@lex.uh.cu

** Profesora de Mérito y Titular de Administración Pública, Universidad de La Habana, Cuba. Doctora en Ciencias Económicas (Universidad Tecnológica y Económica de Budapest, Hungría, 1988). Fundadora del Centro de Estudios de Administración Pública. Coordina el Programa de doctorado en Administración Pública. Como miembro del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología hasta el 2014, dirigió tareas de investigación relacionadas con el perfeccionamiento de la Administración Pública en Cuba. Por sus resultados docentes e investigativos ha recibido varios reconocimientos y premios, entre los que se destaca el otorgado por la Academia de Ciencias de Cuba en el 2017. Contacto: lourdes@ceap.uh.cu

*** Profesor Auxiliar de Derecho Financiero y Derecho Económico de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana, Cuba. Doctor en Ciencias Jurídicas (Universidad de La Habana, 2017). Doctor en Derecho Público (Universidad Paris Nanterre, Francia, 2017). En la Facultad de Derecho, Jefe del departamento docente "Asesoría e Internacional". En el año 2018, el Consejo Científico de la Universidad de La Habana le otorgó la condición Profesor o investigador joven destacado de la Universidad de La Habana 2017. Contacto: orestes@lex.uh.cu

y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021-aprobados por el III Pleno del Comité Central del Partido Comunista de Cuba y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular en el 2017, significativa importancia se le otorga al perfeccionamiento del nivel municipal y a los mecanismos de participación popular, así como a la promoción del desarrollo local. Lo anterior conlleva a revalorizar el papel del municipio como el ente dinamizador del desarrollo y eslabón fundamental de la democracia socialista.

La consideración de ser intercambiables los términos local y municipio, el entendimiento del desarrollo local como municipalismo ha significado, una vez más, volcar la mirada con especial detenimiento hacia el nivel primario de organización de la mayoría de los Estados. Aspectos como la reconsideración de la naturaleza política-administrativa del municipio y los principios teóricos-jurídicos de su configuración, el análisis de las categorías democracia, autonomía municipal y descentralización emergen y se entremezclan en los estudios sobre desarrollo local.

Se ha dicho: «es en el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones municipales son a la libertad lo que las escuelas primarias son a la ciencia; la ponen al alcance del pueblo. Sin instituciones municipales una nación puede otorgarse un gobierno libre, pero no posee el espíritu de la libertad» (Tocqueville, 1985, p. 45). De esta forma, el municipio se exalta como elemento esencial para fraguar y ejecutar un gobierno democrático. Razones que fundamenten esta tesis pueden existir muchas, pero las que animan a estar de acuerdo y defenderla, parten de la ubicación jerárquica territorial de los municipios, porque ellos constituyen el nivel inferior desde el punto de vista territorial y funcional, por lo que resultan estar más cerca de los electores y en consecuencia, pueden -potencialmente al menos- constituir la expresión más real y verdadera de participación ciudadana, potenciando el debate y el control popular de la gestión pública.

Hoy ante la complejidad de la situación económica cubana, resolver problemas concretos de la población, se debe convertir en un compromiso ético y político de la dirección del Gobierno a todos los niveles. Ello supone, entre varios aspectos, estimular la creatividad, pensar y desarrollar proyectos coherentes que reporten los ingresos para continuar con nuevos proyectos y para enfrentar la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas acumuladas.

La profundidad y la agilidad que exige la actualización del modelo socioeconómico cubano demanda conocimiento; confianza; eliminación de prejuicios; transparencia en la toma de decisiones, gestión y manejo

de los recursos dinerarios; y procedimientos claros, nada burocráticos que estimulen la participación ciudadana. Todo lo anterior, influirá en la credibilidad de las autoridades locales frente a la población que le es inherente.

Uno de los retos en función del desarrollo local en Cuba consiste en articular de manera sincronizada los intereses estatales y los locales, compatibilizar las competencias de las estructuras nacionales, provinciales y municipales. Si se concibe al municipio como eslabón de la división político-administrativa, como parte del Estado, ambos deben estar interactuando en todo momento, de manera que sea posible cumplir a nivel local con los fines y funciones del Estado y con sus propios fines, teniendo en cuenta que constituyen el nivel inferior en un sistema de distribución vertical del poder. Es precisamente aquí donde también se debe liderar la articulación de los intereses públicos y privados en pos del desarrollo local sostenible a través de la inversión y la transformación en el mediano y largo plazo.

En consonancia con lo antes señalado, este trabajo persigue como objetivo general, ofrecer fundamentos jurídico-políticos para el perfeccionamiento del régimen jurídico de la administración local y, por su conducto, del municipio en aras del desarrollo local en Cuba.

II. Hacia una concepción del desarrollo local

Es en el marco de los esfuerzos por enfatizar la territorialización del desarrollo donde irrumpe la noción de desarrollo local, aunque a esta no se le puede atribuir un sentido uniforme, inequívoco. Con respecto al desarrollo local se pueden reconocer, al menos, tres matrices de origen: 1) como expresión de una lógica de regulación horizontal que refleja la dialéctica centro/periferia; 2) como una respuesta a la crisis macroeconómica y al ajuste, sobre todo en Europa; 3) como estímulo en todo el mundo por la globalización y por la dialéctica global/local que ésta conlleva (Boisier, p. 8). Lo anterior, influye en la existencia de distintas perspectivas sobre él. Sobre esta cuestión, Gallicchio (2006, p. 11) reflexiona:

Coexisten muy diversas visiones sobre qué debemos entender por desarrollo local. Algunas de ellas son: el desarrollo local como participación, la visión neoliberal del desarrollo local, el desarrollo local como municipalismo, el desarrollo local como desarrollo económico local, desarrollo local como ordenamiento territorial y desarrollo local como forma de análisis social.

Ante la dificultad señalada, disímiles caminos se pueden recorrer para alcanzar un entendimiento sobre qué es el desarrollo local. La determinación del sentido y alcance de lo local es un elemento que puede contribuir para fijar posturas y, así, a la elaboración de políticas públicas y a la toma de decisiones.

Para establecer los contornos de lo local, las precisiones de Arocena (2001, pp. 22-24, 65) son esclarecedoras. En palabras de ese intelectual, para pulsar el término local es necesario determinar los caracteres de una sociedad local, a partir de dos niveles: el socioeconómico y el cultural. Desde la arista socioeconómica, puede hablarse de sociedad local en la medida que durante el proceso de generación de riquezas los actores locales cuenten con poder de decisión, tanto en las cuestiones técnicas-productivas como en las referidas a la comercialización. Desde la perspectiva cultural, Arocena sitúa el acento en la identidad local, en la capacidad que tienen los habitantes de un espacio de reconocerse a sí mismos, y que a partir de esos rasgos comunes, se les pueda diferenciar de otros grupos. Dicho autor advierte que es preciso tomar una serie de precauciones ante el reto de encuadrar lo local, porque se trata de un concepto relativo, es una respuesta a un estado de la sociedad, supone una definición de actor social bien precisa, parte de una concepción integral e integradora del desarrollo, se sitúa al mismo tiempo en la afirmación de lo singular y de las regularidades estructurales.

De esta aproximación a qué es lo local, en aras de sentar posiciones sobre el desarrollo local, también se deriva la necesidad de tener en cuenta las dimensiones del desarrollo local, los valores que lo inspiran y sus actores. Según Gallicchio (2006, p. 33), el desarrollo de un territorio se forja en relación a cuatro dimensiones básicas: 1) económica, referida a la creación, acumulación y distribución de la riqueza; 2) social y cultural, referida a la calidad de vida, a la equidad y a la integración social; 3) ambiental, referida a los recursos naturales y a la sustentabilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazo; 4) política, vinculada a la gobernabilidad del territorio y a la definición de un proyecto colectivo específico, autónomo y sustentado en los propios actores locales.

Para acometer tal intervención en un territorio, se pueden asumir políticas de diferentes índoles. Para Stöhr (2003, p. 296), uno puede distinguir tres grupos de propuestas de política de desarrollo local, las cuales no tienen que ser excluyentes, dígame: una propuesta de política de desarrollo localizado de asignación central, “desde arriba”; una propuesta de desarrollo local a partir de la empresa privada,

basada principalmente en la operación de mecanismos de mercado; y, un amplio proceso de desarrollo local iniciado local/regionalmente (“desde abajo”).

Esta diversidad de promotores y fuentes de las políticas parte del papel que se le asigna al desarrollo local en el proyecto político-económico de un país. Se trata, entonces, de desechar cualquier enfoque meramente utilitarista del desarrollo local, en el cual se le reconozca como un simple instrumento, como una receta para aplicar ante determinadas circunstancias coyunturales. Por tanto, se defiende una postura en la cual se considere al desarrollo local como un fin en sí mismo y se asuma como parte de la política nacional, sobre la base de unos valores compartidos globalmente, cual expresión y conjunción de los que soportan a cada territorio integrante del Estado.

En cualquier caso, para qué y quiénes son preguntas esenciales en la valoración de los fundamentos éticos que deben acompañar a toda estrategia de desarrollo local. La justicia social, la participación popular, la pertinencia y calidad en la gestión pública, el reconocimiento de la diversidad, la autonomía para decidir y la sostenibilidad, son algunos de los fundamentos que deben sustentar una política de desarrollo local.

Dichos fundamentos, al mismo tiempo que deben ser soporte de las estrategias de desarrollo local, deben inspirar los comportamientos de los actores involucrados en su diseño, ejecución y control. Una comprensión de los principales desafíos para crear una red de actores locales que promueva el desarrollo local puede transitar por las siguientes notas: la identificación de los sujetos que operan en un territorio; la valoración sobre la capacidad que tengan en aportar y decidir sobre las propuestas que se generen; el análisis de la aptitud para ponderar la defensa de intereses particulares frente intereses generales/locales.

No obstante, ante la diversidad de criterios, prácticas, posicionamientos ideológicos el confucionismo y el reduccionismo que caracterizan al panorama en cuanto a desarrollo local se refiere, contar con criterios sobre qué no es desarrollo local, igualmente, ayuda a precisar esta categoría de forma más nítida. En este aspecto, ilustrativas resultan las observaciones de Gallicchio y Camejo (pp. 41 y 42), los cuales determinan tres tipos de prácticas extendidas que no deben considerarse desarrollo local, aunque en muchísimos casos se les atribuye tal condición. A saber:

- a) Prácticas acotadas a territorios de pequeña escala y de carácter sectorial (por ejemplo de infraestructura, capacitación o microcrédito). Los actores involucrados se limitan a los propios del sector involucrado, actores del ámbito de gobierno central y, en algunos casos, del gobierno local. Una de las debilidades de estas prácticas es la escasa articulación con otros emprendimientos en el territorio o zonas aledañas que les permita alcanzar otras escalas e inserciones efectivas en las dinámicas nacionales. Su énfasis en resolver problemas específicos (por ejemplo: la disponibilidad y calidad de caminos o el acceso a crédito de productores), siendo en general escasa la preocupación por generar capacidades locales.
- b) Instancias consultivas y de planificación estratégica en territorios con delimitaciones administrativas específicas. Estos planes se asumen como proyectos de desarrollo local convalidados y legitimados, y no en su carácter de metodologías y técnicas que faciliten su implementación. En general están fuertemente lideradas por equipos técnicos e implican instancias consultivas y participativas que suelen cubrir un amplio rango de actores locales y extra locales.
- c) Gestión asociada a la provisión de servicios públicos o la promoción económica en un territorio. Los impedimentos para que este tipo de prácticas se consoliden en procesos de desarrollo local viene dado desde su propio origen, ya que tienen como objetivo la provisión efectiva de los servicios públicos, incluso asociado también a una descentralización entendida como desconcentración.

De las líneas anteriores, puede colegirse que cualquier empeño que esté matizado por la verticalidad, la sectorialización, la uniformidad, la minimización y la suplantación de actores locales por equipos técnicos, no puede defenderse como una práctica de desarrollo local. Como parte de la ruta crítica para promover desarrollo local, pueden emprenderse, en determinadas etapas del proceso, acciones que califiquen como tales, pero la sombrilla del acompañamiento desde los niveles superiores y técnicos no debe anular la perspectiva plural, la autogestión y la autotransformación.

A la sazón de los comentarios antes realizados, el desarrollo local, en una primera aproximación, puede entenderse como una «estrategia sociopolítica de cambio» (Gallicchio, 2006, p.11), que requiere la concertación de una agenda de trabajo para impulsar un proyecto común de desarrollo entre diferentes actores con capacidad de transformación en el corto, mediano y largo plazo, a fin de alcanzar los

estándares (cuantitativos y cualitativos) de calidad de vida proyectados por un grupo humano consustancial a un territorio y contribuir al progreso del país que lo comprende.

III. Lo local –municipal–, como espacio de desarrollo: una mirada desde el Derecho

Sin desconocer la existencia de otros niveles territoriales que pueden acomodarse a esa definición de desarrollo local, se defiende una equivalencia entre lo local y el municipio. Tal entendimiento encuentra apoyatura, en varias razones: el municipio es, al mismo tiempo, primer espacio de contacto con la estructura política-estatal y terminal del esquema político-territorial de un Estado; las necesidades básicas de una persona se manifiestan, fundamentalmente, en los límites municipales; existe proximidad entre las autoridades locales y los ciudadanos, lo que permite establecer un diálogo más inmediato y los últimos pueden ejercer un control más directo sobre la labor de los primeros; junto a las autoridades locales coexisten en ese nivel otros grupos, como asociaciones de vecinos, partidos políticos, empresarios, organizaciones de la sociedad civil, que a partir de unos objetivos comunes, pueden generar sinergia en pos de un plan común de desarrollo; y, en cada municipio se localiza un conjunto de recursos naturales, de infraestructura y de capital humano que se convierten en el soporte de las estrategias de desarrollo.

Que en el municipio se verifiquen dos planos de análisis: uno político y otro administrativo; que en un Estado se pueden reconocer y defender intereses propiamente municipales frente a intereses de instancias supramunicipales son, además, otros elementos que hacen de esta escala territorial un espacio idóneo para las propuestas de desarrollo local desde un punto de vista político y jurídico.

No obstante, es preciso comprender al municipio en constante vínculo con el Estado del cual forma parte. Cualquier análisis del fenómeno municipal debe realizarse dentro de un marco estatal determinado. No se puede obviar que el desarrollo local también está condicionado por el entorno externo al municipio, el cual puede ser más o menos favorable al mismo. Sea en la *Lex Fundamentalis* y en normas jurídicas de inferior jerarquía donde se le atribuyan cupos de poder al municipio, estos siempre son una parcela del poder del Estado.

Entonces, el desarrollo local puede estar condicionado por los principios de organización y funcionamiento que reconoce el ordenamiento jurídico para el municipio. Si la configuración de un municipio se realiza

a partir de unos principios, que permiten dar cuerpo y savia a un diseño municipal, para que toda propuesta de desarrollo local sea coherente y logre producir los efectos deseados, debe tener en cuenta y estar en consonancia con los principios que informan a un régimen jurídico municipal.

Sin embargo, la determinación de manera unívoca de los principios que deben informar al nivel municipal es un acto difícil. El principal escollo radica en la confluencia de diferentes parcelas del ordenamiento jurídico al momento de estructurar un municipio. Los principios teóricos-jurídicos del municipio de cara al desarrollo local que se adoptan son: autonomía, suficiencia de recursos, democracia, subsidiariedad y heterogeneidad.

La autonomía se erige como el principio cardinal del régimen municipal. Según Carmona Romay (1956, p. 18):

La palabra «autonomía», de *autos*, mismo, y *nomos*, ley, esto es, con autoridad para darse leyes a sí mismo, denota un régimen municipal de naturaleza política que se contrae no sólo al derecho de darse sus propias normas, sino a darse libremente sus propias Cartas municipales, elegir libremente a sus gobernantes locales, a resolver, sin interferencia alguna, los asuntos propios de la sociedad vecinal y con poder impositivo o fiscal sin más limitaciones que las que imponen su necesaria coexistencia y compatibilidad con el sistema tributario del Estado.

Los intereses y fines municipales, la personalidad jurídica, las competencias y la capacidad de decisión de las autoridades locales son puntos claves para explicar la autonomía municipal. El reparto de roles entre las instancias supramunicipales y el municipio presupone el reconocimiento de un conjunto de cuestiones que por su propia naturaleza debe asumir el segundo, a partir de los fines que se le reconozcan en las normas jurídicas. La existencia de un interés local es lo que provoca el necesario deslinde del radio de operaciones del municipio para atender a dicho interés. Por lo tanto, toda determinación de un interés local es resultado de una decisión política. El interés municipal se convierte en el sustrato material para atribuirle personalidad jurídica al municipio y determinar sus competencias.

De lo anterior se puede inferir que la autonomía municipal supone la delimitación de las esferas de actuación que le corresponden al municipio. Se puede identificar, autonomía con atribución de competencias. El modo en que quedan reflejadas las competencias

en la normativa de cada país está determinado, entre otros elementos, por la combinación que exista de fuerzas centrípetas –centralización– y fuerzas centrífugas –descentralización–.

La autonomía municipal puede ser reconducida a diversas dimensiones, como son la política, la administrativa y la financiera. Políticamente, centrada en la capacidad de las estructuras de gobierno y administración locales de tomar decisiones en los asuntos que se le encomienden, lo cual transita por el reconocimiento de un poder normativo; y, en la existencia de elecciones democráticas para la conformación de las autoridades municipales. Desde el plano administrativo, la autonomía municipal enfatiza la capacidad de gestionar diversos servicios públicos en esa escala, así como otros tipos de actividad administrativa, para lo cual se le deben reconocer a la administración local un grupo de potestades. Desde la arista financiera, se entiende a la autonomía como la capacidad atribuida a los entes locales de gestionar y decidir sobre su propia hacienda y bajo su propia responsabilidad.

Como se puede advertir, la autonomía conlleva el reconocimiento, dentro de la dinámica estatal, de un espacio propio de actuación al municipio, para lo cual el ordenamiento jurídico le debe atribuir los instrumentos necesarios que le permitan llevar adelante los cometidos locales bajo su propia responsabilidad.

En estrecha relación con la autonomía municipal, se encuentra el principio de suficiencia de recursos. Si al municipio se le reconoce un haz de competencias, debe poseer los medios para desarrollarlo, díganse recursos humanos, materiales y financieros. Desde un punto de vista cuantitativo, es preciso que las autoridades locales cuenten con el personal necesario para desarrollar sus actividades y, desde una arista cualitativa, que dicho personal esté capacitado para enfrentar los asuntos que le competen. Asimismo, poseer materiales, de las más diversas clases, para trabajar son cuestiones básicas para la existencia de las estructuras de poder. En cuanto a la suficiencia financiera, se trata de que el municipio cuente con un sistema de financiación acorde con las actividades que debe desarrollar, es que el municipio no vea disminuida su capacidad de intervención por falta de recursos dinerarios, bien propios o bien provenientes de otros niveles.

En lo referente a la democracia como principio, se le atribuye al municipio un rol esencial. Décadas atrás el centro de análisis con respecto a la democracia giraba en torno a la participación directa en la elección-conformación del ente deliberante, representante y gestor de la voluntad comunal. En la actualidad, existe una comprensión

más amplia con respecto a la participación popular en la doctrina y en las regulaciones jurídicas. No basta con la celebración de elecciones locales y la participación entendida como representación. La democracia local implica la participación popular en toda su extensión, es decir, la posibilidad de los habitantes de un municipio de formar parte de manera directa en los asuntos que les conciernen, de intervenir en la proyección, la elaboración y la puesta en práctica de las políticas públicas locales que les afectan.

Revello (2000, p. 3) identifica cinco dimensiones de la participación social, que traducen una profundización de las prácticas democráticas, ellas son: como expresión de demandas sociales, como estrategia de cooperación, como proceso de articulaciones institucionales y sociales, como una dimensión de control y como estrategia de concertación para el desarrollo.

El planeamiento estratégico, el planeamiento presupuestario, los programas de contratación transparente, los consejos consultivos y las unidades de gestión local constituyen ejemplos de canales de interacción que redimensionan la participación popular. También existen otros mecanismos como el referendo, los cabildos abiertos, las audiencias públicas.

Por su parte, el principio de subsidiariedad comporta la especificación del nivel más adecuado para la realización de un conjunto de tareas. De cara a las cuestiones municipales, al principio de subsidiariedad, que tiene como fundamento la proximidad al ciudadano en la selección de la administración más pertinente para satisfacer las preferencias, se le puede atribuir un valor organizativo e instrumental. Con esto se indica que dicho principio debe tenerse como referencia al momento de elaborar un marco de atribución de competencias multiniveles, en el que se le reserva al nivel municipal un grupo de asuntos para que los desempeñe bajo su responsabilidad en pos del interés local, así como la necesaria articulación con escalones superiores cuando aquel no puede desempeñar por sí mismo los fines del Estado. Asimismo, este principio sirve de criterio, de regla de interpretación al momento de plantearse y resolverse cuestiones de conflicto de competencias ante órganos judiciales o políticos (García, 2004, pp. 51 y 52).

En lo que respecta al principio de heterogeneidad, este expresa el reconocimiento de la desigualdad inter e intramunicipal, explica las diferencias culturales, económicas, sociales, naturales, demográficas, etc. El paisaje municipal adquiere las más variadas connotaciones, aún dentro del mismo ecosistema político. Por lo tanto, «las leyes

que afecten al régimen jurídico, orgánico, funcional, competencial y financiero de los gobiernos subnacionales deben tener en cuenta necesariamente las diferentes características demográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y de capacidad de gestión que tienen» (Fernández, 2014, p. 30). En la doctrina cubana, Villabella Armengol (2004, p. 162) reflexiona:

la heterogeneidad municipal se concreta en cuatro notas con consecuencias para las relaciones jurídico-públicas: asimetría (por haber un mapa municipal de diferentes dimensiones); diversidad (en tanto la organización institucional no tiene que ser idéntica para todas las unidades); pluralismo jurídico (al distinguirse que junto al régimen jurídico general pueden cohabitar tratamientos especiales o diferenciados para determinados municipios); multiplicidad (en relación a que el rango competencial de los entes municipales puede ser diferente).

En resumen, el municipio constituye una escala territorial adecuada para la promoción del desarrollo local. Tal consideración requiere de la existencia de un ordenamiento jurídico en el cual se les atribuya a los municipios, en función de las diferencias existentes entre ellos, un ámbito propio de actuación, capacidad de decisión y recursos para la implementación de las políticas locales; así como, el reconocimiento de mecanismos participativos, que les permitan a los munícipes ser parte de la elaboración, ejecución y control de las estrategias de desarrollo local. Municipios con tales características son expresión de un modelo estatal en el cual la descentralización se asume como un principio de organización y funcionamiento.

IV. Cuba: antecedentes y situación actual del desarrollo local

En el diseño de las políticas económicas y sociales en Cuba ha existido, a lo largo de los años, una clara propensión a incluir un enfoque territorial, partiendo de la necesidad de lograr la nivelación socioeconómica de las distintas regiones del país para superar las profundas diferencias heredadas del capitalismo existente antes del triunfo de la Revolución.

Por tal razón, en la década del 70 del pasado siglo, la nueva división político-administrativa amplió la cantidad de provincias a 14 y el municipio especial de la Isla de la Juventud, con lo que se diversificó territorialmente la distribución de la riqueza y se redujeron las diferencias entre el campo y la ciudad.

La concepción que primó con la creación del Poder Popular, guiados por la tradición, aciertos y desaciertos anteriores, fue la de descentralizar el poder local. En relación con ello, la participación política como método de gobierno, constituyó una exigencia democrática, consustancial al diseño socialista del modelo político existente en el país y suponía previamente la descentralización del Estado.

Junto a ello, la economía cubana insertada en el campo socialista, se basaba en un alto nivel de garantía de los suministros, mediante un intercambio ventajoso con los países que se reunían en el llamado Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), lo que permitía planificar el desarrollo armónico de todo su territorio, sin incertidumbres. Esta situación ventajosa permitió que las desproporciones territoriales se suplieran con amplios planes de desarrollo agropecuario e industrial, fundamentalmente de la industria azucarera, desconcentrando de la capital del país las diferencias heredadas.

La materialización de esta política tuvo no pocas dificultades, sobre todo relacionado con el alto nivel de centralización del modelo económico, que limitó el desempeño correspondiente de los niveles territoriales, en franca competencia con los intereses sectoriales.

Con la crisis y reformas de los años 90 del siglo XX, luego de la desaparición el campo socialista, el país tuvo que enfrentar severas dificultades económicas y sociales para continuar avanzando. En ese momento histórico resurge la relevancia del escenario local/territorial para minimizar, o atenuar al menos, las desventajas y desigualdades que aparecían. Sin embargo, por razones objetivas y subjetivas, no fue posible que la iniciativa local se desplegara en todas sus potencialidades. En esta etapa, el desarrollo económico estaba concentrado, principalmente, en un conjunto de grandes empresas que promovían desarrollo en los territorios más cercanos a su enclave. Las políticas socioculturales fueron las que encontraron mayor realización a nivel territorial.

Ya para entonces se sumaron a lo anterior, las restricciones monetarias, el incremento de la desocupación, el deterioro de instalaciones estatales, el aumento de las indisciplinas sociales y un estado muy crítico del transporte, lo cual no permitía alcanzar en un plazo aceptable algún tipo de desarrollo a nivel territorial. Fue necesario entonces por el gobierno central tomar medidas extremas para identificar y palear la situación existente; como: la masificación de las opciones de trabajo por cuenta propia, la creación de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa, la apertura al capital extranjero.

Como plataforma a las decisiones que se debían adoptar, se reformó, en el año 1992, la Constitución de la República de Cuba. La reforma tuvo como objetivo esencial adaptar a las nuevas circunstancias el marco institucional, determinados principios y el modelo de funcionamiento del país.

Mediante esta reforma constitucional, que aprovechó la experiencia acumulada del Poder Popular (Partido Comunista de Cuba, 1991), se introdujeron varias modificaciones en el Capítulo concerniente a los Órganos Locales del Poder Popular. Se pueden citar: la supresión de los Comités Ejecutivos, la definición de provincia y municipio, la fijación de las atribuciones de forma diferenciada entre las asambleas provinciales y municipales, la institucionalización de los Consejos Populares. Estos cambios buscaban dinamizar la actuación y lograr una mayor funcionalidad del sistema del Poder Popular.

Pero la década del 90, al mismo tiempo que significó una nueva etapa en la concepción política, orgánica y funcional del municipio, también implicó el hallazgo del mismo como espacio de heterogenización social, de expresión de desventajas y desigualdades y de toma de decisiones estratégicas para promover el desarrollo (Espina, 2006, p. 60). Más que una aspiración, era una necesidad que el municipio se convirtiera en sujeto activo del desarrollo, que ostentara un papel protagónico en el acto de trazar e impulsar un conjunto de iniciativas que redundaran en su propio beneficio y del Estado en general.

Teniendo en cuenta este panorama, la política de desarrollo del país comenzó a darle más espacio a lo local, a partir de un diseño centrado en la equidad, como derecho de la ciudadanía y como eje articulador de la política social. Como parte de ese proceso, se crearon los Consejos Populares, promoviendo la participación comunitaria, se estimuló la creación del sector informal, la economía mixta y las cooperativas agropecuarias, aunque manteniendo un fuerte hegemonismo en la propiedad estatal.

Este enfoque permitió disminuir en parte la línea divisoria que limitaba que el desarrollo del país se integrara mejor a los desarrollos territoriales y que el Estado mantuviera la capacidad distributiva de los valores y el control sobre la economía, y atenuar las desventajas, atender situaciones extremas y estimular algunas opciones innovadoras, aspecto que fue truncado a partir de un conjunto de obstáculos que limitaban seriamente el desarrollo local, entre los que se pueden mencionar: las preeminencias jerárquicas de las definiciones estratégicas; el verticalismo y sectorialismo de las relaciones institucionales; la insuficiente preparación de los órganos locales para el reto que tenían

ante sí; la gran cantidad de directivas centrales para la ejecución de los gastos del presupuesto; la ausencia de límites claros entre dirección metodológica y dirección administrativa.

La implantación del Sistema de Dirección por Objetivos en el Sistema del Poder Popular, entre otras aspiraciones, tuvo la intención de integrar acciones entre las diferentes instancias, establecer prioridades, así como asignar y utilizar los recursos escasos de la manera más eficiente. Conjugar diagnósticos sectoriales, con las necesidades territoriales, tomando además en consideración los planteamientos de los electores, debía constituir prioridad, hacia dónde dirigir los pocos recursos con que contaba el país en ese entonces, No obstante, este empeño no obtuvo los resultados esperados, entre otras cosas, porque los municipios no contaban con sus propias estrategias de desarrollo, no contaban con respaldo financiero, ni la autoridad necesaria para poder llevar a vías de hechos los objetivos a alcanzar a partir de sus especificidades, población, recursos naturales etc.

Una vez más quedó de manifiesto la dependencia territorial de las decisiones centralizadas del país. Su única función quedaba circunscrita a tratar de unificar factores para alcanzar los compromisos necesarios entre las necesidades planteadas y las estrategias de los organismos.

Desde entonces, han existido estudios desde diversas perspectivas por parte de investigadores cubanos (Dávalos, 1999; Alonso y Bell, 2013; Núñez, 2014), en aras de precisar el sentido y alcance teórico del desarrollo local, así como diversas experiencias han tenido lugar a lo largo y ancho del territorio nacional.

En diferentes estudios se han identificado un conjunto de fortalezas y debilidades presentes en el panorama municipal cubano que impulsan o limitan el desarrollo local. Entre las principales fortalezas se pueden citar: el diseño estructural de los municipios y los niveles de representatividad; reconocimiento normativo de mecanismos participativos; la presencia de infraestructura básica de servicios; la instrucción de los recursos humanos en cualquier lugar del país con el acceso a universidades, centros de investigación y otras organizaciones; y, la existencia de reservas productivas que pueden movilizarse y manejarse en la escala municipal (Guzón, 2006, pp. 67 y 68).

Por su parte, las principales barreras presentes en el contexto actual que pueden limitar la gestión de procesos de desarrollo municipal,

pueden plantearse en términos de: limitada capacidad de los gobiernos municipales de fomentar iniciativas que incrementen el nivel de vida de los habitantes, así como planificar, regular, controlar y fiscalizar actividades y procesos; insuficiente debate sobre desarrollo local, que provoca la existencia de diferentes interpretaciones, a veces contradictorias; superposición y falta de claridad de roles de cada escala; falta de capacidades institucionales, mecanismos de gestión e integración y visión estratégica en los gobiernos municipales; insuficiente articulación de herramientas de planificación municipal y la ausencia de perspectiva local-territorial; estilos y métodos de trabajo que responden a un funcionamiento vertical y sectorial en el municipio; falta de institucionalidad de los procesos de desarrollo local y sus instrumentos propios; los programas nacionales, proyectos y acciones promovidos desde otros niveles no están conectados con las estrategias de desarrollo local; los conocimientos para formular proyectos y estudios de factibilidad son limitados; escasa definición de indicadores para medir y evaluar procesos; el trabajo comunitario está desarticulado de los procesos de desarrollo local; insuficiente introducción de resultados de ciencia y tecnología obtenidos en centros de investigación y universidades de todo el país; y, la existencia de un marco jurídico caracterizado por la falta de flexibilidad (Guzón y Hernández, 2015, pp. 114-116).

En atención a lo anterior, determinados autores (Colectivo de autores, 2011, pp. 12 y 13) han identificado un grupo de criterios para la efectiva materialización del proceso de desarrollo local, con los que se coincide y se asumen como bases estratégicas del desarrollo local en Cuba, dígame:

1. *Enfoque integral y sistémico del desarrollo*, mediante la actuación armónica sobre las dimensiones económico-productiva, ambiental, institucional y sociocultural.
2. *Fortalecimiento de la institucionalidad*, aprovechando y potenciando las estructuras existentes, teniendo al Poder popular como legítimo centro del proceso y colocando la atención sobre tres direcciones fundamentales:
 - a) Relaciones horizontales.
 - b) Construcción de estilos y métodos de trabajo adecuados para la integración, considerando la ampliación del sector no estatal y las nuevas figuras que se multiplicarán en todos los municipios.
 - c) Definición de prioridades para el desarrollo.
3. *Fomento de la participación autogestionaria*, que representa la integración de los diferentes factores, aprovechando canales y

espacios que existen, involucrando a la población en acciones de desarrollo, incentivando el ejercicio de la responsabilidad ciudadana en el barrio y las actividades de prevención, todo lo cual forma parte del “trabajo comunitario”.

4. *Desarrollo de capacidades y herramientas para la información*, adecuadas para la particularidad de cada territorio, para lo que en el primer caso se dispone de universidades, escuelas tecnológicas y otras instituciones y en el segundo, valiosas informaciones que ya existen, como los planteamientos de los electores, y otras que deberán definirse, como los indicadores que medirán la marcha del proceso a fin de evaluarlo de manera continua.
5. *Gestión del conocimiento, innovación y transferencia de tecnologías* en busca de soluciones apropiadas, estableciendo vínculos estrechos con centros de investigación, universidades y otras organizaciones en apoyo a propuestas de soluciones.
6. *Identificación y movilización de los potenciales productivos locales* como fuente de ingresos y productos manejables en esa escala, que contribuyan al desarrollo de la economía local y la satisfacción de necesidades de la población.

Los municipios cubanos deben asumir un mayor protagonismo en la satisfacción de las necesidades básicas de la población inserta en sus límites territoriales, lo que se traduce en la elaboración de políticas públicas locales encaminadas a tal fin. Para lo anterior se precisa de un ámbito competencial propio del municipio y recursos monetarios derivados del propio esfuerzo fiscal municipal.

En el municipio se pueden definir dos ámbitos de lógicas diferentes: uno supramunicipal, referido a las actividades que definen el papel del municipio en el desarrollo del país; y, otro local, constituido por aquellas actividades que el municipio puede promover y manejar desde sus propias potencialidades para satisfacer demandas de la sociedad local. Es en este segundo aspecto, en el cual se deben fortalecer las políticas descentralizadoras (Guzón, 2016).

Cada municipio posee un conjunto de elementos naturales, humanos e infraestructura que se pueden aprovechar. Si cada territorio es capaz de descubrir sus potencialidades y aprovecharlas, de detectar sus debilidades y superarlas, de delinear un proyecto reflexivo contentivo de tareas, objetivos y metas, en el cual participen las autoridades locales y los vecinos, se pueden alcanzar niveles crecientes de bienestar local. En la actualidad, en el seno de la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT), programa marco de apoyo al

desarrollo territorial cubano liderado por el Ministerio de Economía y Planificación, se han generado varias herramientas de planificación y financiación para el desarrollo, en prácticas en varios municipios del país y orientadas a la oxigenación de la vida local.

Una buena parte del desarrollo local a nivel municipal descansa en el conocimiento real, en la factibilidad de explotación del potencial de recursos endógenos con que cuenta el territorio en cuestión, a fin de que todos los agentes involucrados con el cambio así lo visualicen, y de manera coherente y expedita se puedan encauzar hacia la creación de oportunidades para la promoción de empresas, pequeños negocios, generación de empleo, innovación tecnológica, redes de cooperación, desarrollo de los recursos humanos, desarrollo social, entre otros. El proyecto de desarrollo local es, por tanto, un proceso que orienta a los actores locales mediante acciones de transformación del territorio hacia una dirección deseada y debe ser de naturaleza continua.

No se puede hablar de desarrollo local sin reconocer la necesidad de diseñar una estrategia que constituya e identifique el camino a seguir y la cual pueda irse perfeccionando en el camino mismo. No se puede abordar este asunto, dadas las urgencias existentes, sin el conocimiento y la formación necesaria de los funcionarios y directivos implicados. Hoy la dirección del país ha puesto como una prioridad importante la capacitación y preparación de los funcionarios y directivos de la Administración Pública, este es un reto que se debe de asumir, ya que es la única manera de poder encauzar verdaderamente un proceso de desarrollo desde lo local que complementa las transformaciones y cambios que desde lo macroeconómico el país viene haciendo.

Cuando existe un ámbito decisorio reducido por parte del municipio y amplias facultades reconocidas en los niveles superiores con influencia para regular la vida local, no se manifiesta un genuino desarrollo local, se está ante un proceso de desarrollo de la localidad promovido por fuerzas exógenas a la misma. Por lo tanto, reconocer al municipio como plataforma del desarrollo en Cuba, precisa de la elaboración de un marco normativo que lo habilite para actuar, que le permita arbitrar determinados asuntos y diseñar propuestas transformativas. Es decir, el desarrollo local exige un municipio con capacidad de decisión.

Como fundamento determinante para lo que en relación a este nivel de gobierno se regula, merece la pena significar la regulación expresa y con rango constitucional del principio de la autonomía municipal en el nuevo proyecto constitucional abierto a consulta popular en la actualidad.

El proyecto no deja dicho cuáles o de qué tipo serán las competencias, si serán reguladas a través de la utilización de una cláusula general de competencia; por la enumeración taxativa de ellas, o si serán complementadas ambas fórmulas, (podría haberlo definido), no obstante, el reconocimiento mismo del principio de autonomía sigue siendo trascendental, en tanto se convierte en fundamento para convocar a su regulación posterior, con la obligatoriedad que deviene de la norma suprema del Estado.

En tercer lugar, que los municipios cuenten con personalidad jurídica, significa que pueden decidir y ser sujetos de derechos y obligaciones. En otras palabras, tal reconocimiento constitucional posibilita que el municipio pueda ser gestor directo del desarrollo local, pueda obligarse por vía contractual, ser responsable de sus actos y tomar las decisiones que correspondan, en particular las relacionadas con la configuración y/o distribución de los gastos públicos para actuar en pos de los beneficios de la localidad.

En correspondencia con todo ello, el proyecto constitucional establece que la autonomía del municipio comprende la elección de sus autoridades, la facultad para decidir sobre la utilización de sus recursos y el ejercicio de las competencias que le conciernen.

Ahora bien, que los municipios sean autónomos no significa que actuarán de forma totalmente independiente. Los municipios son entes políticos, integrantes del todo estatal, y en consecuencia, para que el Estado pueda cumplir con finalidades comunes, los municipios como partes integrantes de ese todo estatal, como reconoce el proyecto constitucional, deben ejercer la autonomía de conformidad con los principios de solidaridad, coordinación y colaboración con el resto de los territorios del país, y sin detrimento de los intereses superiores de la nación. Entrañará la posibilidad de forma armónica, de hacer mucho más, por sí propio como territorios, y también por los demás. Podrán, por ejemplo, asociarse entre ellos si fuera más conveniente para cumplir determinados fines municipales.

El reconocimiento del principio de autonomía municipal es extremadamente importante, representa una transformación democrática que convoca a la ampliación de la capacidad de decisión del municipio, y significa un salto objetivo que crea bases jurídicas para que pueda alcanzarse mayor promoción y realización del desarrollo local, precisamente en el espacio de poder público político más cotidiano y cercano al ciudadano. Para la realización de tal objetivo, en función del progreso económico y el desarrollo social de su territorio, el proyecto

constitucional establece que los municipios cuentan con ingresos propios y las asignaciones que reciben del Gobierno de la República.

A partir del proyecto de la nueva Constitución cubana, ganan los municipios de la mano de nuevos espacios participativos, en tanto la condición indispensable del progreso social y de una democracia viable tiene que ser ofrecer horizontes nuevos a la participación social en resolver los problemas de las localidades, para que todos puedan ser parte de la decisión política y puedan además, de la misma forma influir sobre ella.

En ese sentido, aunque lo hace de forma indirecta al dar título a la sección correspondiente, el proyecto reconoce la participación en el ámbito local como un derecho, que puede realizarse por medio de la consulta popular sobre asuntos de interés local, también por la posibilidad de que la población del municipio pueda proponer a la Asamblea análisis de temas que sean de la competencia de este órgano.

El proyecto concibe además como derecho de participación local, que la población reciba información sobre las decisiones de interés general que se adoptan por los órganos del Poder Popular y que las Asambleas municipales deban analizar a petición de los ciudadanos y adoptar las medidas que correspondan, cuando los acuerdos y disposiciones propias o de autoridades municipales subordinadas, puedan lesionar sus intereses, tanto individuales como colectivos. Ambos reconocimientos son de suma importancia como requisitos de una democracia local activa y eficaz, medida de control y responsabilidad de los gobiernos locales ante la ciudadanía.

De igual forma con sentido democrático, el control a la administración amplía sus espacios constitucionales en el proyecto por conducto de las atribuciones de las asambleas municipales, las comisiones de trabajo de las mismas y los consejos populares, mientras que por mandato constitucional los órganos representativos locales están obligados a apoyar su gestión en la participación de la población en la solución de sus problemas.

También consolida a los consejos populares como espacios formales enclavados en los municipios, para el ejercicio participativo de la democracia.

Un aspecto significativo de la nueva regulación resulta del reconocimiento expreso del consejo popular, primero como órgano local del

Poder Popular, y segundo, como órgano de naturaleza representativa. Los consejos populares están investidos de la más alta autoridad para el desempeño de sus funciones, ejercen el control sobre las entidades de producción y servicios de incidencia local, y trabajan activamente para la satisfacción de las necesidades de la economía, de la salud, asistenciales, educacionales, culturales, deportivas y recreativas, así como en las tareas de prevención y atención social, promoviendo la mayor participación de la población y las iniciativas locales para su consecución. En ese sentido, este órgano municipal es un espacio formalmente reconocido para propiciar la participación y el control popular, con autoridad para el desempeño de sus funciones.

Desde ese punto de vista, el proyecto de Constitución fortalece la composición de los consejos populares en relación con el fin de control sobre las entidades de producción y servicios de incidencia local, para el cual son creados, al quedar conformados solamente a partir de los delegados elegidos en las circunscripciones de su demarcación, superándose de esa forma en función del control, la doble condición de “juez y parte” que puede resultar de las normas vigentes que los regulan en la actualidad. Conforme al texto del proyecto, los representantes de las entidades más importantes en la demarcación no pertenecerán al órgano. Según los temas y asuntos a tratar, y con el objetivo principal de fortalecer la coordinación y el esfuerzo colectivo en beneficio de la comunidad, podrán ser invitados a las reuniones del Consejo Popular, siempre desde las funciones propias que a cada cual corresponden. De esta forma resulta fortalecida la esencia del órgano como contrapartida de la administración.

Los Consejos Populares, a partir de la naturaleza que les reconoce el proyecto constitucional, asumen un rol democrático intermedio: representan a la población de la demarcación donde actúan y también a las Asambleas Municipales respectivas.

V. Bases para el perfeccionamiento del régimen jurídico de la administración local en Cuba

Por ser el municipio la instancia que está más próxima al ciudadano, la que posee un conocimiento real de las problemáticas sociales, la que está llamada a dar respuesta a los problemas comunales de forma ágil y eficaz, es el espacio que precisa de mayores fortalezas. Para alcanzar tal propósito, es imprescindible, aunque no suficiente, una ordenación jurídica coherente y sistémica del municipio, que constituya el punto de partida del desarrollo local en Cuba. Por lo tanto, cualquier perfeccionamiento de la administración local debe formar parte de un

marco más general, dígase del perfeccionamiento del régimen jurídico de la vida municipal en su conjunto. En tal sentido, ideas en este empeño pueden quedar relacionadas de la siguiente manera:

- La definición del municipio como lo local y el establecimiento normativo de su autoridad, fines, personalidad jurídica y capacidad.
- La determinación en ley de los principios que deben servir de fundamento al régimen municipal; a saber: autonomía, democracia, suficiencia de medios, legalidad, elegibilidad y renovabilidad de los órganos de poder local, revocabilidad de los representantes en todo momento por sus electores, rendición de cuentas de los delegados a sus electores, publicidad y transparencia en la actuación estatal, responsabilidad, heterogeneidad y subsidiariedad.

La capacidad decisoria de los municipios debe ampliarse, no sólo desde lo local, cuando los asuntos sean de su competencia. Los municipios deben poder influir en las decisiones más generales, de carácter provincial o nacional, cuando afecten al espacio municipal.

- La armonización entre la centralización y la descentralización de las decisiones estatales, a partir de la cual el municipio, como pilar estatal, sea parte de la articulación territorial y funcional del Estado, y cuente con un ámbito competencial propio, para que potencialmente pueda impulsar estrategias de desarrollo local, engarzadas con las políticas nacionales y se aprovechen las fortalezas de la institucionalidad y los canales de participación diseñados.
- La determinación de manera nítida de las competencias municipales. Los fines de interés público se satisfacen a través del actuar de determinados órganos estatales. Cuando estos se vinculan con el poder público, distribuidos por ley, se establecen las relaciones de competencia. Las competencias traducen el alcance y límite de las diferentes materias que tienen asignadas los municipio y pueden ser de distintos órdenes. Determinar el ámbito de actuación administrativa es punto de partida para la claridad de las competencias en materia financiera, en particular, para el diseño del modelo de financiación municipal y la definición de los niveles de responsabilidad de las autoridades locales en materia de gastos. Asimismo, es un requisito para estructurar orgánicamente al municipio y posteriormente establecer las atribuciones de cada uno de los órganos de manera coherente.
- La estructuración de un municipio dual, con dos órganos: uno representativo y otro con funciones administrativas; y que el

administrativo se encuentre subordinado y rinda cuentas al representativo.

- El perfeccionamiento de los mecanismos de participación popular. La participación debe ser vista como un proceso, vinculada esencialmente con el ejercicio del poder político, no como un mero eslabón instrumental en el logro de determinados objetivos. Esta debe constituir una práctica habitual, un modo de vida sociopolítico, que refleje fielmente al soberano. La participación está condicionada por la necesidad de aumentar la cultura política y el papel de la ciudadanía comprometida con la transformación positiva de la realidad en la que se desenvuelve; pero también, y de manera determinante, por la concientización de los agentes de la administración, de su necesidad y viabilidad, por la existencia de un diseño constitucional y jurídico que prevea vías participativas concretas en la localidad, en la cual su realización sea potencialmente más efectiva.

Para garantizar la participación y la institucionalidad, resulta necesario perfeccionar, en el marco jurídico, el principio de transparencia. Este permite el acceso a la información pertinente y tiende a fortalecer la confianza en las instituciones, sobre la base del conocimiento de su funcionamiento y sus resultados; también incrementa el nivel de exigencia en las instituciones públicas. El perfeccionamiento en este sentido puede realizarse en atención a las siguientes ideas:

- a. Fortalecer los mecanismos de control directo y real que permiten la supervisión de la gestión y la evaluación de los resultados.
- b. Requerir niveles medios de formación cívica de los ciudadanos. La limitada información sobre los temas que conforman la participación y el desconocimiento acerca de las posibilidades que ofrece el marco jurídico restringen su realización. No todos los ciudadanos conocen el alcance del derecho que tienen de participar en la vida política del país y las distintas vías a través de las cuales poder hacerlo.
- c. Producir cambios en las rendiciones de cuentas de los delegados a sus electores, pues se trata del momento para evaluar la gestión de los delegados y la administración local. En la actualidad, estos espacios no satisfacen el diseño normativo. Se circunscriben a algunos planteamientos sobre problemáticas que afectan la cotidianidad de algún vecino o comunidad, en su mayoría relacionada con la escasez de recursos. El delegado, por su parte, se limita a recepcionar el planteamiento, a tramitarlo con la entidad administrativa correspondiente, para dar con posterioridad una respuesta e

intentar lograr una solución. Estas reuniones no han logrado constituirse, en la mayoría de los casos, como espacios de debate sobre las políticas públicas, ni se ventilan o valoran en ellas resultados concretos o decisiones a tomar. En este empeño de vincular de manera activa a los ciudadanos y avanzar en la transparencia, información y publicidad de los actos de gobierno y administración, en las reuniones de rendición de cuenta, pueden introducirse análisis en cuanto a recursos monetarios se trata; en tal sentido los delegados podrían ofrecer información acerca del estado de la hacienda pública municipal (en cuanto a los ingresos: vías de obtención y monto de los ingresos, estado de la recaudación y perspectivas de cumplimiento, posibilidad de obtención de nuevos recursos; en cuanto a los gastos: volumen del gasto municipal, destino de los recursos, prioridades, estado de la ejecución).

- d. Potenciar el debate legislativo popular de forma sistemática.
 - e. Instrumentar nuevos mecanismos de control popular sobre la prestación de los servicios públicos, estudiar experiencias de formación del presupuesto con la participación de la población (presupuesto participativo) y potenciar el control desde la ciudadanía.
- La implementación de un sistema que informaticice el acceso a la información, viabilice la atención a las quejas y solicitudes, los trámites y la rendición de cuentas a la ciudadanía, con los objetivos básicos de informar y ofrecer una herramienta vital de trabajo para gestionar la atención a la población. Los Consejos Populares, los Joven Club, el sistema de educación, entre otros, pueden constituir vías de acceso al sistema.
 - El reconocimiento del asociativismo municipal. La descentralización hacia los municipios supone el reto de asumir nuevas funciones, en algunos casos, estas pudieran exceder su capacidad de gestión. Por tal razón, una de las alternativas de solución ha sido recurrir a la articulación de relaciones de colaboración intermunicipales. El asociativismo municipal es una tendencia que ha cobrado auge a nivel mundial, en relación con los procesos descentralizadores, pues el incremento de las competencias municipales ha ampliado las posibilidades de su constitución, a la vez que ha fortalecido la legitimidad que respaldaba su creación. Una valoración de las experiencias internacionales en cuanto a asociativismo municipal ilustraría la viabilidad del fenómeno en contexto cubano.
 - La definición, en cuanto al régimen de la actividad económica y financiera del municipio, de:

- i. El modelo económico municipal. El papel del municipio como parte del entramado estatal en la economía: régimen de economía, propiedad municipal y disposiciones relacionadas con las atribuciones que norman los principales instrumentos para actuar en materia económica.
 - ii. El patrimonio municipal: bienes, derechos y acciones.
 - iii. Los servicios públicos locales y las formas de gestionarlos.
 - iv. Los criterios de la gestión económica-financiera y los órganos que intervienen en ella.
 - v. Los ingresos y gastos municipales. Para lograr la revitalización del municipio y que pueda enfrentar los desafíos que comporta el desarrollo local, es necesario transferir a las autoridades locales nuevas funciones, responsabilidades y competencias en el diseño y manejo de los ingresos y gastos municipales. *Grosso modo*, lo anterior precisa del reconocimiento a las autoridades locales de potestades para la búsqueda de nuevas fuentes de financiación sobre la base de su capacidad y responsabilidad, de la ampliación de la capacidad de decisión en la configuración y distribución de los gastos locales, teniendo en cuenta el sentir y decir de los *municipipes*.
 - vi. Los principios del plan municipal y la gestión presupuestaria.
 - vii. La gestión económica local: relaciones de gestión económica financiera con las empresas municipales u otros sujetos económicos, estatales o no estatales.
- La creación del Boletín Municipal para la publicación de las disposiciones normativas que se dicten en la localidad.
 - La promulgación de una norma con forma de Ley por su contenido y alcance democrático, que coherentemente regule la actuación del municipio de manera general, las atribuciones de los distintos órganos que lo conforman, las relaciones que entre ellos han de establecerse y de ellos con el resto del entramado estatal, los principios que guían su actuar; de manera que se legalicen además las prácticas necesarias para el buen funcionamiento de los municipios y se introduzcan las ineludibles modificaciones en aras del perfeccionamiento municipal.

Bibliografía.

- ALONSO, ALODIA y BELL, ROSA (2013): *Desarrollo territorial a escala local*, Editorial UH, La Habana.
- AROCENA, JOSÉ (2001): *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Ediciones Santillana, s. a., Montevideo.

- BOISIER, Sergio: «Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?», recuperado de http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1245948918.Desarrollo_Local_De_que_estamos_hablando__2_.pdf [5 de abril de 2016].
- CARMONA, ADRIANO (1956): *Notas sobre Autonomía y Autarquía*, Editorial Selecta, La Habana.
- COLECTIVO DE AUTORES (2011): *Cataurito de herramientas para el desarrollo local*, Editorial Caminos, La Habana.
- DÁVALOS, ROBERTO (compilador) (1999): *Desarrollo local y descentralización en el contexto urbano*, Universidad de La Habana, La Habana.
- DÍAZ, ORESTES (2016): «Fundamentos político-jurídicos para la descentralización fiscal en pos del desarrollo local en Cuba», Universidad de La Habana, La Habana. Tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Jurídicas.
- DÍAZ, ORESTES y Pérez, Lissette (2012): «Descentralización, autonomía municipal y desarrollo local en Cuba: consideraciones para un debate», *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, No. 12, San José, 357-370.
- ENRÍQUEZ, ALBERTO y GALLICCHIO, ENRIQUE (2006): «Gobernanza y desarrollo local», en LUIS CARRIZO y ENRIQUE GALLICCHIO (editores), *Desarrollo local y gobernanza. Enfoques transdisciplinarios*, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Montevideo, 23-40.
- ESPINA, MAYRA (2006): «Apuntes sobre el concepto de desarrollo y su dimensión territorial», en ADA GUZÓN (compiladora), *Desarrollo Local en Cuba. Retos y perspectivas*, Editorial Academia, La Habana, 46-63.
- FERNÁNDEZ, AGUSTÍN (2014): «Documento Base», en AGUSTÍN FERNÁNDEZ y CLAUDIA SERRANO (Coordinadores), *Descentralización, transparencia y seguridad jurídica en América Latina y Europa*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 25-49.
- GALLICCHIO, ENRIQUE (2006): «Prólogo», en LUIS CARRIZO y ENRIQUE GALLICCHIO (editores), *Desarrollo local y gobernanza. Enfoques transdisciplinarios*, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Montevideo, 11-13.
- GALLICCHIO, ENRIQUE y CAMEJO, ALEJANDRA (s.a.): *Desarrollo local y descentralización en América Latina. Nuevas alternativas de desarrollo*, Diputació Barcelona y Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Montevideo.
- GARCÍA, Javier (2004): «Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (un desarrollo constitucional pendiente)», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, No. 294-295, enero-agosto, Madrid.

- GONZÁLEZ, AIMÉE y SAMPER, YUNAIMYS (2006): «Iniciativa municipal para el desarrollo local: una propuesta novedosa», en ADA GUZÓN (compiladora), *Desarrollo Local en Cuba. Retos y perspectivas*, Editorial Academia, La Habana, 122-141.
- GUZÓN, ADA (2006): «Estrategias municipales para el desarrollo», en ADA GUZÓN (compiladora), *Desarrollo Local en Cuba. Retos y perspectivas*, Editorial Academia, La Habana, 64-90.
- _____ (2016): «Entrevista. Anexo 4», en ORESTES DÍAZ: «Fundamentos político-jurídicos para la descentralización fiscal en pos del desarrollo local en Cuba», Universidad de La Habana, La Habana. Tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Jurídicas
- GUZÓN, ADA y HERNÁNDEZ, RIDER (2015): «Apropósito del desarrollo local en Cuba», en LISSETTE PÉREZ y ORESTES DÍAZ (coordinadores), *¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local*, Editorial UH, La Habana, 105-116.
- MARTÍN, RAMÓN (1981): «La autonomía local y el sistema normativo español», *Revista de Administración Pública*, No. 94, enero-abril, 53-87.
- NÚÑEZ, JORGE (coordinador) (2014): *Universidad, conocimiento, innovación y desarrollo local*, Editorial Félix Varela, La Habana.
- PÉREZ, LISSETTE y DÍAZ, ORESTES (coordinadores) (2015): *¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local*, Editorial UH, La Habana.
- PÉREZ, LISSETTE y DÍAZ, ORESTES (2017): «Municipio y desarrollo local: continente y contenido. Apuntes en pos del perfeccionamiento del régimen jurídico municipal en Cuba», en HIRAM MARQUETTI (coordinador), *Administración Pública y derecho local*, Editorial UH, La Habana, 65-75.
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (1991): *Resolución sobre el perfeccionamiento de la organización y el funcionamiento de los órganos del Poder Popular*.
- _____ (2017 a): *Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos*.
- _____ (2017 b): *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista*.
- _____ (2017 c): *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021*
- REVELLO, MARÍA (2000): *La experiencia de descentralización y participación en la ciudad de Montevideo*, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada.

- STÖHR, WALTER (2003): «Estrategia de desarrollo local para hacer frente a la crisis local», en UNIÓN IBEROAMERICANA DE MUNICIPALISTAS, *Cuadernos de Documentación e Información Municipal*, No. 47, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada,
- TABARES, LOURDES; PÉREZ, LISSETTE Y DÍAZ, ORESTES (2016): «Capítulo VI. Administración Pública y desarrollo local», en LOURDES TABARES (editor), *Administración Pública: conceptos y realidades*, Editorial Universitaria, La Habana, 367-413.
- TABARES, LOURDES; PÉREZ, LISSETTE; TAMAYO, NORIS Y FERNÁNDEZ, JULIO (2017): «La administración pública cubana. Sus principales desafíos», en HIRAM MARQUETTI (coordinador), *Administración Pública y derecho local*, Editorial UH, La Habana, 17-27.
- TOCQUEVILLE, ALEXIS (1985): *La democracia en América*, Editorial Orbis, S.C.
- VILLABELLA, Carlos (2004): «Los principios teóricos del Municipio. Su apreciación en la municipalidad cubana», en LISSETTE PÉREZ y MARTHA PRIETO (compiladoras), *Temas de Derecho Constitucional cubano*, Editorial Félix Varela, La Habana, 158-173.

Legislación consultada:

- Constitución de la República de Cuba, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria No.3, de 31 de enero de 2003.
- Proyecto de Constitución de la República de Cuba. <http://www.juventudrebeldede.cu/cuba/2018-07-30/el-proyecto-de-constitucion-de-la-repu-blica> (septiembre 2018).