

LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN POS DEL DESARROLLO LOCAL Y LA ACTUALIZACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO CUBANO

ENTIDAD EJECUTORA PRINCIPAL: Facultad de Derecho, Universidad de La Habana

AUTORES PRINCIPALES

Dra. Lissette Pérez Hernández
Dr. Orestes Díaz Legón
Dra. Majela Ferrari Yaunner
Dra. Martha Prieto Valdés
Dr. Andry Matilla Correa

Dr. Santiago Bahamonde Rodríguez
Dr. Yuri Pérez Martínez
Dra. Joanna González Quevedo
Dra. Orisell Richards Martínez

OTROS AUTORES:

Dr. Ramón Martín Fernández
Dr. Julio Antonio Fernández Estrada
Dra. Mirta A. Del río Hernández
Dra. Noris Tamayo Pineda
Dr. Luis Del Castillo Sánchez
MsC. Orisel Hernández Aguilar
MsC. Orestes Rodríguez Musa

MsC. Marcos Fraga Acosta
MsC. Tanieris Diéguez La O
MsC. Fabricio Mulét Martínez
MsC. Ada Guzón Camporredondo
MsC. Rider Hernández Márquez
MsC. Mauricio Blanco Rojas

AUTORA PARA LA CORRESPONDENCIA:

Dra. Lissette Pérez Hernández
Correo: lissette@lex.uh.cu

RESUMEN:

El proyecto que sirvió de guía a los resultados que se presentan fue acreedor de premio en la categoría “Desarrollo local” en el concurso Alma Mater de la Universidad de La Habana, en el año 2012.

Los investigadores se plantearon que la propuesta debía transitar por los siguientes derroteros: entender en nuestro contexto como “local” al municipio; aprovechar el caudal científico anterior, derivado, principalmente, de estudios y propuestas desde la ciencia jurídica; revitalizar el papel del Derecho en la actualización de nuestro modelo económico y social; realizar análisis no solo desde el prisma jurídico sino de una manera integradora, y por consiguiente, convocar a profesionales e instituciones de otros campos del conocimiento; identificar los problemas y construir las propuestas de solución de forma colectiva y participativa; y, desarrollar una investigación que conjugara conocimiento científico con experiencias cotidianas, sobre la base de que los convocados somos a la misma vez investigadores y munícipes. Con ese telón de fondo nació el proyecto de investigación: “La descentralización municipal en pos del desarrollo local y la actualización del modelo económico cubano.”

Problema que se ha resuelto de acuerdo con los objetivos del trabajo: Para que las autoridades municipales cubanas puedan instrumentar estrategias de desarrollo local y dar cobertura a las demandas ciudadanas en pos de la realización de los intereses locales, es

necesario conceder al municipio la autonomía necesaria para que tenga capacidad de decisión en los ámbitos que develan un interés local y en la concepción, instrumentación y ejecución de la hacienda municipal. Lo anterior requiere estudio, argumentación científica y regulación jurídica, pasos en aras de que el Municipio logre la satisfacción de las necesidades mínimas locales e instrumente la iniciativa local como propulsora de la gestión y los resultados del municipio, en particular en la obtención y disposición de los ingresos, teniendo como base la participación popular en el poder y la delimitación de competencias municipales.

En ese sentido, la investigación se propuso como objetivo general, ofrecer, desde el Derecho, fundamentos para la mejor ordenación jurídica y la adecuada funcionalidad del municipio cubano, a los fines de que este pueda cumplir consecuentemente su condición de «sociedad local» orientada a la satisfacción de las necesidades locales, al cumplimiento de los fines del Estado, con miras en el desarrollo local y la implementación de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución.

En la investigación se ofrecen fundamentos jurídicos que pueden constituir apoyaturas para las propuestas transformativas en pos del perfeccionamiento municipal, así como, requisitos para su articulación; se evalúan los retos y oportunidades que enfrentan las municipalidades cubanas para la promoción del desarrollo local en lo que atañe a: fundamentos y principios jurídicos, roles de los poderes públicos locales, gestión de los ingresos y gastos locales; se argumenta una variante de diseño de competencias específicas para los órganos municipales; se realiza una propuesta de guía jurídica metodológica que pudiera insertarse desde el experimento que se lleva a cabo en las provincias de Artemisa y Mayabeque con el propósito de fortalecer el Poder Popular; y, se proponen las bases para una futura Ley de los Municipios en Cuba, que desarrolla los principios constitucionales en relación con la organización, funcionamiento y control de los municipios.

COMUNICACIÓN CORTA

Antecedentes: A inicios de 2012 la Universidad de La Habana lanzó la convocatoria del concurso Alma Mater de ese año, en distintas temáticas. Un grupo de profesores de la Facultad de Derecho encontró en la línea “desarrollo local” el espacio propicio para unir esfuerzos. El planteamiento inicial fue: reflexionar sobre el indispensable proceso descentralizador hacia los municipios y su capacidad para la promoción del desarrollo local, como parte de la actualización del modelo económico y social, particularmente en lo relacionado con los roles de cada nivel en la organización y funcionamiento globales de los poderes de públicos.

Con ese telón de fondo nació el proyecto de investigación La descentralización municipal en pos del desarrollo local y la actualización del modelo económico cubano, premio Alma Mater 2012 en la categoría Desarrollo Local; constituyéndose oficialmente el grupo de investigación el 1º de noviembre del año en cuestión.

La investigación se centró en ofrecer fundamentos para el perfeccionamiento del municipio cubano en pos del desarrollo local y la implementación de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución.

Problema a resolver y objetivos del trabajo: Para que las autoridades municipales cubanas puedan instrumentar estrategias de desarrollo local y dar cobertura a las demandas ciudadanas en pos de la realización de los intereses locales, es necesario conceder al municipio la autonomía necesaria para que tenga capacidad de decisión en los ámbitos que

develan un interés local y en la concepción, instrumentación y ejecución de la hacienda municipal. Lo anterior, en aras de lograr la satisfacción de las necesidades mínimas locales e instrumentar la iniciativa local como propulsora de la gestión y los resultados del municipio, en particular en la obtención y disposición de los ingresos, teniendo como base la participación popular en el poder y la delimitación de competencias municipales.

En pos de esos propósitos es necesario lograr mayor protagonismo de la ciudadanía. La población debe asumir un papel más activo en la toma de decisiones y en la solución de sus problemas, para ello es crucial fortalecer los mecanismos de control directo y real que permitan la supervisión de la gestión y la evaluación de los resultados.

En materia normativa se debe evitar la dispersión legislativa, urge una norma jurídica con jerarquía de Ley por su contenido, y alcance democrático, que coherentemente regule la actividad municipal de conjunto: 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 pos del perfeccionamiento municipal.

La investigación tuvo como objetivo general, ofrecer, desde el Derecho, fundamentos para la mejor ordenación jurídica y la adecuada funcionalidad del municipio cubano, a los fines de que este pueda cumplir consecuentemente su condición de «sociedad local» orientada a la satisfacción de las necesidades locales, al cumplimiento de los fines del Estado, con miras en el desarrollo local y la implementación de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución.

Principales resultados obtenidos:

Los principales resultados de la investigación unidos a posiciones de otros autores que participaron y enriquecieron los debates desde dimensiones diversas, están compilados en el libro, Pérez Hernández, Lissette y Díaz Legón, Orestes J. (Coordinadores), ¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local, Editorial UH, La Habana, 2015, 396 pp. ISBN: 978-959-7211-58-7. La pregunta que da título al libro guió la reflexión individual, los debates entre los miembros del equipo investigador y la aplicación de técnicas grupales en la búsqueda de consenso con relación a causas, problemas y soluciones en torno al tema de estudio. Por su parte, *descentralización y desarrollo local* fueron las palabras claves para responder a la interrogante planteada y la articulación de las propuestas que se formularon.

La investigación se realizó desde una perspectiva metodológica dialéctica-reflexiva; los resultados alcanzados son expresión de la construcción colectiva del conocimiento - herramienta que guió el tránsito por los distintos pasos del quehacer investigativo.

Los resultados fueron propositivos, dirigidos a brindar fundamentos que permitan desandar el complejo camino de la transformación local, convencidos del papel esencial que le corresponde jugar a los municipios en el desarrollo del país, como eslabón fundamental de la democracia socialista.

En la investigación se ofrecen fundamentos jurídicos que pueden constituir apoyaturas para las propuestas transformativas que se lleven a cabo en pos del perfeccionamiento municipal, así como, requisitos para su articulación; se evalúan los retos y oportunidades que enfrentan las municipalidades cubanas para la promoción del desarrollo local en lo que atañe a los fundamentos y principios jurídicos, roles de los poderes públicos locales, gestión de los ingresos y gastos locales.

Se argumenta una variante de diseño de competencias específicas para los órganos municipales, se realiza una propuesta de guía jurídica metodológica que pudiera insertarse

desde el experimento que se lleva a cabo en las provincias de Artemisa y Mayabeque; se aporta la reseña de obras generales de iusmunicipalismo por autores cubanos (1900-1960). Se organizan y referencian cronológicamente las Normas jurídicas a consultar para el estudio municipal en Cuba.

Se realiza y grafica una línea del tiempo del Municipio cubano en torno a la descentralización desde el año 1511 hasta la actualidad, derivada de análisis de la historia municipal cubana que se sintetiza y valora por los investigadores.

Se proponen las bases para una futura Ley de los Municipios en Cuba, que desarrolla los principios constitucionales en relación con la organización, funcionamiento y control de los municipios.

Sistematización de los principales resultados: De forma general se concluye que el municipio cubano puede perfilarse a partir de los siguientes fundamentos:

1. Verificación previa de cuáles son los marcos permitidos por la Constitución o cuáles son las modificaciones que la Constitución demanda para realizar el perfeccionamiento.
2. Definición del municipio como lo LOCAL, estableciendo jurídicamente su autoridad, fines, personalidad jurídica y capacidad.
3. Los principios que deben servir de fundamento al régimen municipal deben ser: Democracia socialista, Legalidad socialista, Elegibilidad y renovabilidad de los órganos de poder estatal, Revocabilidad de los representantes en todo momento por sus electores, Control popular y control por parte de las instituciones locales que tienen entre sus atribuciones la fiscalización de las entidades de subordinación municipal, Autonomía, Participación Popular, Heterogeneidad, Publicidad y Transparencia en la actuación estatal, la obligación periódica de Rendir cuenta y la Responsabilidad.
4. Consagración de un municipio dual, con dos órganos, uno representativo y otro con funciones administrativas, donde los órganos administrativos se subordinan y rinden cuenta a los órganos representativos y de poder.
5. Para garantizar la expresión real del principio de unidad administrativa, es preciso coordinar y jerarquizar tales relaciones. En relación a la organización de la Administración Pública, desde una perspectiva de ordenación jurídica municipal en Cuba, los principios que deben fundamentar su actuación son los de subordinación de los órganos administrativos a los órganos representativos, competencia, centralización y descentralización, concentración y desconcentración, la autonomía, control, participación, rendición de cuenta así como las relaciones de cooperación y coordinación.
6. Respeto a la legalidad socialista como principio de la vida sociopolítica municipal y método de dirección de la sociedad local, se debe tener como premisa que el quiebre de la legalidad puede tener dos corredores, diferentes pero interconectados: la sociedad y el Estado; cuando esta situación perdura, se daña a la democracia y se propician prácticas de corrupción.
7. Regular la actuación municipal bajo el principio de autonomía, resultado de la iniciativa que le confiere la Constitución a los órganos estatales dentro del marco de sus competencias, encaminadas al aprovechamiento de las posibilidades y recursos locales, y de la personalidad jurídica reconocida constitucionalmente a los municipios como sociedad local para satisfacer las necesidades mínimas locales y con capacidad para ello.
8. Es imprescindible lograr la armonía suficiente entre la centralización y la descentralización de las decisiones estatales, donde el municipio como pilar estatal sea parte de la articulación territorial y funcional del Estado y cuente con un ámbito competencial propio.

9. Se recomiendan las formas de determinación de las competencias municipales, así como, las clases de competencias. Un perfeccionamiento en este sentido debe priorizar la regulación de competencias municipales (propias, coordinadas o compartidas, delegadas, según se decida)
10. Necesidad de ofrecer mayor protagonismo a los ciudadanos en la vida municipal. La participación política debe ser vista como un proceso, vinculada esencialmente al ejercicio del poder político, no como mero eslabón instrumental en el logro de determinados objetivos, sino como práctica habitual y modo de vida sociopolítica que refleje fielmente al soberano.
11. Para garantizar la participación y la institucionalidad, consideramos necesario perfeccionar el marco jurídico de la transparencia (principio de transparencia).
12. Un perfeccionamiento en este sentido podría encaminarse a fortalecer los mecanismos de control directo y real que permitan la supervisión de la gestión y la evaluación de los resultados, se fortalezcan los niveles medios de formación cívica de los ciudadanos. Las rendiciones de cuentas de los Delegados a sus electores deberían ser oportunidades para evaluar la gestión de los Delegados y la administración local. Pueden articularse vías que posibiliten el control popular directo de la gestión de los Diputados. La consulta a la población es aún insuficiente. Se requiere además la apertura de nuevos espacios de debate legislativo popular de forma sistemática. Se deben 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 en fin, potenciar el control desde la ciudadanía.
13. No existen límites doctrinales ni legales, que imposibilite establecer en Cuba un mecanismo institucional que amplíe la protección de derechos e intereses de la ciudadanía.
14. La descentralización hacia los municipios, supone el reto de asumir nuevas funciones, en algunos casos excediendo su capacidad de gestión, para lo cual 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 sus posibilidades, a la vez que fortalece la legitimidad que lo respalda.
15. Asumir las diferencias municipales y los requisitos para su constitución en relación con el territorio, la población, el nivel de desarrollo, el enclave específico del municipio (rural, urbano, capital de provincia o país), la extensión territorial e importancia histórico-social del mismo, así como las tradiciones y los elementos identitarios.
16. Se requiere de un sistema que informatice el acceso a la información, viabilice la Atención a 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.
17. En materia normativa se debe evitar la dispersión legislativa, urge una norma con jerarquía de Ley por su contenido y alcance democrático, que coherentemente regule la actuación del municipio de manera general.
18. Rescatar las Ordenanzas Municipales, validado por la tradición municipalista, su amplio uso en la región y la utilidad técnica formal, que puede brindar a los municipios en la toma de decisiones en sus respectivas demarcaciones.
19. Creación del Boletín Municipal para la publicación de las disposiciones normativas que se dicten en la localidad.

20. Para guiar el proceso de reforma legislativa en materia municipal proponemos los siguientes principios jurídicos: Supremacía constitucional, sujeción a la legalidad, jerarquía normativa, funcionalidad de los órganos estatales y relaciones corresponsables Estado – individuo.