

Gestión local y descentralización. Pasado, presente y horizonte constitucional en Cuba *Local Management and Decentralization. Past, Present and Constitutional Horizon in Cuba*

Vivian Rodríguez Acosta^{1*} <https://orcid.org/0000-0002-8802-6031>

Noris Tamayo Pineda¹ <https://orcid.org/0000-0001-8802-4690>

¹Centro de Estudios de Administración Pública, Universidad de La Habana Cuba

* Autor para la correspondencia: vivian@ceap.uh.cu

RESUMEN

En Cuba a partir de la reforma constitucional de 2019 se destaca el diseño de un modelo de administración que transite por patrones cada vez más descentralizados de gestión, unido al logro de una auténtica autonomía de los municipios que permitirá avances en la descentralización de facultades, recursos e información. El contexto cubano actual, nos presenta una Administración Pública que no alcanza los niveles de eficiencia y eficacia deseados que necesita modernizarse. Para ello se requieren soluciones diversas, ante problemas altamente complejos, que impacten en la gestión de los sistemas y estructuras de trabajo, en la calidad y pertinencia de los servicios, en la atención ciudadana y en la formación de los servidores públicos. El presente trabajo realiza una cronología del comportamiento de la descentralización municipal en Cuba y resalta los nuevos retos que hoy enfrenta el país para lograr municipios autónomos en su gestión pública.

Palabras clave: autonomía municipal; descentralización; gestión pública.

ABSTRACT

In Cuba starting from the constitutional reformation of 2019 stands out the design of an administration model that traffics for more and more decentralized patterns of administration, together to the achievement of an authentic autonomy of the municipalities that will allow advances in the decentralization of abilities, resources and information. The current Cuban context, presents us a Public Administration that doesn't reach the levels of efficiency and wanted effectiveness that she needs to be modernized. For they are required it diverse solutions, before highly complex problems that impact in the administration of the systems and work structures,

in the quality and relevancy of the services, in the civic attention and in the formation of the public servants. The present work carries out a chronology of the behavior of the municipal decentralization in Cuba and it stands out the new challenges that today faces the country to achieve autonomous municipalities in its public administration.

Keywords: *municipal autonomy; decentralization; public administration.*

Enviado: 18/12/2021

Aprobado: 9/3/2022

INTRODUCCIÓN

La Administración Pública en Cuba está inmersa en un proceso de importantes transformaciones que determinan el cumplimiento de sus objetivos esenciales. El VII Congreso del Partido Comunista de Cuba enfatizó en sus documentos programáticos, la necesidad de disponer de un sistema de administración pública transparente, ágil, eficiente y eficaz, que tenga como esencia el beneficio de la sociedad y el desarrollo nacional y local. En las bases del Plan Nacional de Desarrollo al 2030, se reconoce dentro del Eje estratégico “Gobierno Socialista, eficaz, eficiente y de integración social”, la necesidad de disponer de un sistema de administración pública transparente, ágil, eficiente, que tenga como esencia el beneficio de la sociedad y el desarrollo nacional y local.

De otra parte, los Lineamientos de la política económica y social, definen acciones que involucran a la administración pública en el cumplimiento de las principales proyecciones y transformaciones que van sucediendo en el proceso de actualización del modelo económico social cubano. También la recién aprobada Constitución de la República de Cuba y los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030, resultan fortalezas para el análisis del tema.

Una de las innovaciones de tipo institucional más significativas que Cuba pone en marcha es, la concesión de una mayor autonomía a las localidades, instaurándose una política de descentralización de gestión, recursos y poderes, con vistas a la potenciación de los municipios y comunidades, consiguiendo así un desarrollo local participativo en total correspondencia con la política nacional.

La descentralización constituye una herramienta importante para alentar iniciativas locales de desarrollo al facilitar la cesión de competencias, recursos y responsabilidades a las diferentes administraciones locales,

liberándose iniciativas potenciales de desarrollo en cada territorio, a partir de sus recursos endógenos, ejerciendo los actores locales su capacidad para decidir y liderar sus propios procesos de desarrollo. De esta forma, la descentralización se centra en ejes de acción fundamentales para la puesta en marcha de procesos como la promoción de un mayor desarrollo humano local y de una democracia local participativa. En este sentido se podría hablar de desarrollo humano, como aquel que tiene el objetivo de promover un desarrollo local integrado. Es decir, asistimos a una revalorización de la administración pública descentralizada, revalorizándose el poder local.

La descentralización implica una participación activa y directa de los entes locales en sus decisiones. A partir de este presupuesto es necesario en los momentos actuales en que Cuba realiza cambios importantes en el orden constitucional y administrativo realizar un análisis de la gestión local y la descentralización, su comportamiento en la historia y sus retos a partir de los nuevos cambios.

Actualmente, a partir de la reforma constitucional se plantean nuevos retos donde se destaca el diseño de un modelo de administración que transite por patrones cada vez más descentralizados de gestión, unido al logro de una auténtica autonomía local de los municipios que permitirá avances en la descentralización de facultades, de recursos e información, a favor de instancias locales. Resulta importante realizar este análisis desde la historia de la Administración Pública en Cuba pues ello contribuye al mejor entendimiento y al debate de la descentralización en la actualidad.

DESARROLLO

En Cuba, es posible hablar de desarrollos locales, aun cuando se pueda pensar que los niveles de centralización que se han exhibido no lo permitan. Se identifican tres períodos que enmarcan al régimen de la Administración Pública anteriores al 1 de enero de 1959, y otro que incluye la Revolución en los últimos años (Tamayo & Fernández, 2017).

1. Etapa Colonial (hasta 1898): bases históricas iniciales en el régimen jurídico-administrativo español con influencias externas (especialmente francesa). Comienza la enseñanza del Derecho Administrativo en Cuba.
2. Etapa de la primera ocupación militar norteamericana (desde enero de 1899 hasta mayo de 1902):
 - Cambios estructurales, que afectaron sobre todo a la organización de los poderes públicos.
 - Creación en 1899 del Tribunal Supremo.

- Cambios de organización jurisdiccional; el contencioso-administrativo continuaba ordenado sobre la base de la ley española.
- 3 Etapa Republicana prerrevolucionaria (de mayo de 1902 hasta diciembre de 1958):
- Constitución de 1901.
 - Aparecen normas como la Ley de municipios, Ley del poder ejecutivo, Ley del servicio civil, etc.
 - Constitución de 1940 interrumpida por Estatutos Constitucionales de 1952.
- 4 Etapa Revolucionaria (desde enero, 1959 hasta la actualidad). Concepción del modelo de construcción socialista y nuevo enfoque integral de la Administración Pública.
- 1963- Che Guevara sitúa causas del burocratismo (falta de interés por rendir un servicio al Estado, falta de organización y falta de conocimiento).
 - 1965- Fidel Castro- conceptualiza y dirige la lucha contra el burocratismo (organización de la vida local, de la administración local y del poder local).
 - 1975-1990 - Centralización institucional; ausencia de confrontación de alternativas; pobre desarrollo de los poderes locales, creación constitucional del Poder Popular desde el nivel central del Estado hasta la base).
 - 1992-Reforma constitucional (eliminación de los Comités Ejecutivos que absorbían roles de las Asambleas. Creación de los Consejos de la Administración y los Consejos Populares).
 - Decreto 301 del Consejo de Ministros, que organiza un experimento de reorganización de los poderes locales del Estado cubano, en las provincias de Artemisa y Mayabeque, con el objetivo primordial de separar las funciones administrativas, que deben cumplir las administraciones, de las políticas estratégicas, que deben cumplir las asambleas correspondientes.
 - Constitución de 2019.

La gestión pública es parte de la Administración Pública y la participación ciudadana es la vía de conexión entre el interés público y la decisión estatal-gubernativa. Se puede administrar lo público siempre que la regulación de las formas de esa administración sea pública, es decir, siempre que las normas de orden público que regulen quién y cómo y hasta dónde se administra, sean creadas o deliberadas y evaluadas por el pueblo. La Administración Pública Local, entiéndase municipal y provincial, debe ser una parte más o menos autónoma de la actividad general de la administración, que gana más fuerza porque tiene todas las posibilidades de explotar la gran ventaja de estar al lado del interés público local, es decir, del interés público original.

El municipio en un Estado unitario puede ser autónomo sin que se rompa la idea de poder central en órganos nacionales. Esta autonomía debe ser conseguida por medio de formas diversas de participación popular que garanticen la conservación de la soberanía del pueblo. Esta participación se puede entender tanto como poder positivo - de promover, elegir, designar, proyectar, modelar, legislar- como negativo -fiscalizar, auditar, revocar, vetar.

La administración pública municipal en Cuba se ha acostumbrado a trabajar a través de directrices superiores, sin poder crear ni ejecutar presupuestos para el municipio, sin aprobar ordenanzas municipales, con poca participación de la población en la solución de los problemas.

Al contrario de lo que se pueda imaginar, esta situación no da más poder a los órganos superiores del Estado, sino que debilita la idea del Estado en general, porque el Estado que conocemos es primero municipal, y nuestra cultura jurídica y política se alimenta de experiencias ciudadanas desde lo local municipal.

Los municipios aparecen en Cuba desde la etapa colonial. Tan temprano como en 1607 se expide la Real Cédula que divide al país en dos mitades con gobiernos independientes (Habana y Santiago de Cuba), a su vez subdivididas en distritos regidos por delegados militares del gobernador respectivo. Las primeras siete villas fueron la génesis de los futuros municipios cubanos, constituyéndose en ellas los Cabildos Consejos Municipales.

La primera expresión de Derecho cubano, y además para la vida administrativa territorial son las conocidas como Ordenanzas de Cáceres, del siglo XVI, en las que se norman importantes elementos de la vida local como la competencia de los Cabildos, sus funciones, el desempeño de las regiones, y las formas de participación local en la elección de los Alcaldes y Procuradores.

El Derecho municipal en Cuba tuvo momentos de retroceso importante durante la colonización española, sobre todo por los intentos de control extremos, que llegaron a la Isla en épocas casi siempre de conspiraciones separatistas o proliferación de este ideario, un ejemplo de ello son las Ordenanzas de Concha contenidas en el Real Decreto del 27 de Julio de 1857 promulgado por el Gobernador José Gutiérrez de la Concha, que hicieron retroceder el avance en la autonomía municipal por su tendencia al autoritarismo, a la centralización y a la dependencia de las estructuras locales. Así, se limitaron las competencias y funciones de la Administración territorial. Pero hay que reconocer que esta legislación reguló con acierto algunos tópicos de los gobiernos locales que no habían sido resueltos con certeza en las anteriores legislaciones. Ejemplo de lo anterior son las regulaciones en estas Ordenanzas, sobre la conformación y control del presupuesto local y las primeras menciones legales a la hacienda pública como institución jurídica y financiera (Tamayo & Fernández, 2016).

Las constituciones mambisas, pensadas para organizar regiones y zonas liberadas, tienen un propósito de administración local que debe tomarse como un momento singular de la historia municipal cubana. En las constituciones de la República de Cuba en Armas, se destacan por su atención al tema municipal, la Constitución de Guáimaro y la Ley de Organización Administrativa aprobada por la Cámara de Representantes el 7 de agosto de 1869, donde se normaba una división territorial de la Isla en cuatro Estados: Oriente, Occidente, Camagüey y las Villas que a su vez se fraccionan en Distritos, Prefecturas y Subprefecturas.

Es importante destacar la Ley del Gobierno Civil de la República del Consejo de Gobierno consagrado por la Constitución de Jimaguayú, que no cambia las estructuras de Administración aprobadas en Guáimaro, pero decide la supresión de los distritos y la sustitución de los cuatro estados anteriores por seis provincias: Oriente, Camagüey, Las Villas o Cubanacán, Matanzas, Habana y Occidente.

De la misma manera, la Constitución de la Yaya, que fue resultado del alargamiento de la guerra de independencia y del mandato constitucional de Jimaguayú, de que debía aprobarse un nuevo texto dos años después del anterior, instó al Consejo de Gobierno a redactar la Ley de Organización Civil de la República que cambió los nombres de la provincia de Occidente por Pinar del Río y Oriente por Holguín, sin incluir grandes modificaciones en las estructuras creadas por las anteriores constituciones.

Otro momento importante en la historia de las instituciones administrativas locales en Cuba es el de la aprobación de la Constitución de 1901, primera constitución que instaura una República para todo el país, pero bajo el predominio norteamericano, que logró que este documento se promulgara junto a una enmienda, conocida en la historia nacional como Enmienda Platt, que permitía, la intervención de los Estados Unidos en la Isla, cuando sus intereses se consideraran amenazados.

Esta carta magna, aunque significa un nuevo período en el asentamiento de la tradición constitucional cubana, no fue amplia en lo relacionado a la estructura municipal y las formas de administración territorial. No tuvo modificaciones de peso en relación con la Ley Municipal española de 1877 que se encontraba en vigor en la Isla a partir de su confirmación por la Orden Militar norteamericana número 164 del 16 de junio de 1900.

Ya con la seudorepública, en 1908, es aprobada la Ley Orgánica de los Municipios, que registraba los principales enunciados de la Constitución en cuanto a estructuras y poderes locales.

En la Constitución de 1901 se realiza poca alusión a la administración local. Se reduce en el Título XII Del Régimen Municipal a diez artículos declarativos que no aclaran el funcionamiento, ni las competencias, limitándose a la forma en que prescriba la ley. Parte de la legislación que complementó el orden jurídico de la administración territorial en Cuba fue la Ley de Contabilidad de los Municipios y la Ley de Impuestos

Municipales, ambas de 1908. Estas disposiciones, a pesar de sus limitaciones organizaron la estructura y funcionamiento de la actividad económica y financiera del municipio.

La Constitución de 1940 definió al municipio como la sociedad local organizada políticamente por autorización del poder legislativo en una extensión territorial determinada por necesarias relaciones de vecindad sobre una base de capacidad económica para satisfacer los gastos del gobierno propio, y con personalidad jurídica a todos los efectos legales.

También establece en su Art. 212 «El municipio es autónomo. El gobierno municipal está investido de todos los poderes necesarios para resolver libremente los asuntos de la sociedad Local» (Tamayo & Fernández, 2017). Es un texto que detalla la estructura, las competencias, las facultades y funcionamiento a todos los niveles, que está recorrido por un sentido lógico y humanista, y que completa la regulación jurídica del municipio para convertirse en su referencia jurídica más sólida en Cuba.

En 1951 existen en Cuba 126 municipios, que no reproducen la intención expresada en la letra de la Constitución, y la situación de constricción de estos gobiernos en cuanto a la gestión pública se agudiza a partir del golpe de estado de 1952.

La descentralización a partir del Triunfo revolucionario de 1959

Con esta división se arriba al Triunfo revolucionario en 1959, la desarticulación del aparato estatal existente y su correspondiente estructura local, dio los primeros pasos tras la mencionada Proclama de la Presidencia del 5 de enero de 1959 donde se declaran cesantes en sus cargos políticos a los gobernantes provinciales, Alcaldes y Concejales de todos los municipios del país, se disolvió el Congreso de la República y quedaron vacantes la Presidencia de la República y los puestos auxiliares. Tales modificaciones de la organización estatal dieron lugar a un período de transición en el cual se adoptaron disímiles formas en lo relativo a la estructura local (Tamayo & Fernández, 2017).

Una de las principales deficiencias que presentaría la estructura heredada se refería a las exiguas funciones que la Constitución asignaba a las provincias y a la excesiva autonomía de los municipios.

La Ley 37 del 29 de enero de 1959 crea gobiernos municipales integrados por tres comisionados que ostentan la personalidad jurídica del municipio con todas las atribuciones y funciones hasta ese momento conferida a alcaldes y concejales, lo cual se deroga el 27 de febrero del mismo año al quedar el gobierno municipal a cargo de un solo comisionado.

El Consejo de Ministros con facultades legislativas posteriores, dicta el 20 de enero de 1959 una Reforma Constitucional de un único artículo que disponía que el régimen y la forma que adoptarían los municipios y

provincias estaría regido mediante los órganos que decidiera el gobierno central, los que concentrarían las funciones correspondientes al alcalde y ayuntamientos, declarándose con vigor todas las disposiciones legales relativas a la administración local.

La provisionalidad se hizo segura con la promulgación de las Leyes 36 y 37 del 29 de enero de 1959; las que subrayando la centralización constituyeron los Gobiernos de Comisión Colegiados que tuvieron la personalidad jurídica municipal y las funciones ejecutivas y administrativas que dentro de la competencia provincial y municipal le otorgaba la Ley Orgánica de las Provincia al Gobernador y las Leyes Orgánica de los Municipios, de Impuestos Municipales y de Contabilidad Municipal a los alcaldes y Concejales. Es muy importante aclarar que las Leyes Orgánicas de la Provincia y Municipios, así como el resto de la legislación municipal permanecían vigentes resolviendo las lagunas que la nueva normativa sufría.

Hasta el momento toda la estructura modificada había sido creada sin amparo constitucional, y no es hasta el 7 de febrero de 1959 que se corrige la inobservancia de la Constitución de 1940 y se valida la estructura provisional, con la proclamación de la Ley Fundamental. Es significativo señalar que en el iter estructural del municipio cubano los Gobiernos de Comisión tuvieron una existencia efímera, pues la propia Ley Fundamental instaba la redacción de una nueva normativa a partir de la cual se establecería el régimen de funcionamiento de la Administración Local. (Tamayo & Fernández, 2016)

Por mandato de la Carta Magna, el Consejo de Ministros dictó la Ley No 106 del 27 de febrero de 1959 que dispuso que el gobierno de cada municipio estaría regido por un comisionado que designaría el ministro de gobernación y que asumiría las funciones que les estaban atribuidas a los alcaldes y a la Cámara Municipal. La derogación de la Ley 37 del 29 de enero de 1959 por la normativa mencionada, significó la institución de una nueva forma de la estructura de la administración local en Cuba. Esta Ley redujo el número de integrantes del órgano a uno en el que concentró todas las acciones y facultades, y que por supuesto, continuó sujeto a las decisiones del poder central, así como a las facultades del Ministro de Gobierno de designar, sustituir, cambiar o anular no solo sus decisiones, sino su cargo.

En 1961 se crean las Juntas de Coordinación, Ejecución e Inspección (JUCEI), originadas en Oriente y extendidas en el país como una nueva forma de expresión del Poder revolucionario. Las transformaciones ocurridas en el país después de 1959 incrementaron el papel y la autoridad de la instancia provincial. Por esas

transformaciones también se introduce en 1963 el nivel regional como intermedio entre provincias y municipios con el interés de mejorar el sistema organizativo y de dirección de las actividades económicas, fundamentalmente la agricultura.

La región, que algunos autores consideran que constituyó una demarcación que restringía la autonomía y la democracia municipal, al decir de Pérez Hernández y Prieto Valdés (2016)

constituyó un eslabón intermedio entre las provincias y los municipios, creándose una mayor distancia entre pueblo y el nivel de decisión central. En tales situaciones, los municipios sufrieron una limitación de sus atribuciones, pues quedaron como un nivel de ejecución a cargo de servicios de carácter marcadamente Local. (Pérez & Prieto, 2016, p. 16)

Pero resultó al final una estructura inoperante, entre otras cosas, por un excesivo alejamiento entre los niveles central y de base, así como el elevado número de cuadros, funcionarios y empleados de la administración que requería, además de sus problemas de funcionamiento, eficiencia y efectividad real.

El nuevo paso se concretó en 1966, cuando fueron sustituidas las Juntas por lo que se conoció como Administraciones Locales, órganos de poder municipal con un nivel mayor de descentralización. Es por ello que podemos llamarle modelo de Administraciones Locales, siguiendo el criterio de Tanieris Diéguez la O (2006):

La textura de este nuevo modelo, era desde el punto de vista de la composición similar a la de las Juntas, integradas y dirigidas por el Comité Ejecutivo que contaba con un Presidente, los Secretarios y los Secretarios Generales de las Organizaciones de Masas, además de diez delegados elegidos por la población en Asambleas Populares que podrían ser efectuadas en los centros de trabajo y en los barrios. Existían, además, como parte de la estructura de Administración territorial de este nuevo modelo, Comisiones subordinadas al Comité Ejecutivo que lo asistían en determinadas labores administrativas relacionadas fundamentalmente con el transporte, la gastronomía, los servicios comunales, la asistencia social, industrias locales y la vivienda. (p. 5)

En 1969, por la necesidad de «uniformar y sistematizar las unidades político administrativas en que se ha dividido la Nación [...]» para la ejecución del Censo de Población Viviendas que se realizaría en 1970, se ofrece como dato oficial la existencia de 6 provincias, 45 regiones, 312 municipios y 31 seccionales, estos últimos fundamentalmente en Habana Metropolitana. La División Político Administrativa vigente en 1970 sufrió modificaciones en 1972, las cuales se registran cuando la entonces Junta Central de Planificación publica los cambios oficiales que contemplan, entre otros, el surgimiento en la provincia de una nueva unidad territorial intermedia entre provincia y región: el territorio. En total, «aparecen 47 divisiones de nivel municipal más, para alcanzar el número de 407» (Guzón, 2018, p. 11).

Como conclusión de todos estos cambios, persiguiendo la estructura adecuada para la promoción del desarrollo equilibrado del país y la racionalidad económica, se elabora una nueva división político administrativa que se basó en las características físico geográficas, la distribución de la población, la regionalización económica del país y las perspectivas de desarrollo de los diferentes territorios, resultado de lo cual se implantan en 1976 provincias más pequeñas (14, más un municipio especial), municipios más grandes (169, que incluyen los 15 de Ciudad de La Habana) y se suprime la instancia intermedia (Guzón, 2018).

El proceso inversionista priorizado en los centros de región permitió la disposición de ciudades capaces de encabezar las nuevas provincias. Con esta nueva división se incrementaron las facultades y funciones de las mismas, al instituirse los órganos del poder popular, pero también se pretendió fortalecer la importancia económica y la autoridad de los municipios, que iban a administrar unidades atendidas hasta entonces por los organismos centrales del Estado, además de facilitarles la planificación y administración de la actividad económica y social, acorde con el sistema de dirección de la economía que requería una relación adecuada entre la centralización y descentralización de las decisiones, un alto nivel de participación de las masas y un alto grado de eficiencia y organización en cuanto a la gestión económica. Los nuevos centros municipales comenzaron a fortalecerse con inversiones administrativas y de infraestructura social.

En 1973 se inicia un proceso de revisión y reestructuración de los órganos de poder estatal. Este proceso comienza con la creación del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros en 1972, órgano que desempeñó un importante papel en la posterior creación de la nueva estructura de administración local en Cuba. Desde finales de marzo de 1974 se comenzó el proceso de creación de normativas para sustentar el experimento de creación de nuevas estructuras de poder local en la provincia de Matanzas, lo que se logró finalmente con la Ley de Reforma Constitucional 1269 publicada en la Gaceta Oficial de la República, el 6 de mayo de 1974.

Un elemento de gran trascendencia, se muestra en el contenido del Art. 7 sobre la descentralización administrativa, que regula el traslado por los organismos de la administración central a los órganos estatales

locales, de la dirección y administración de las unidades de producción y servicios pertinentes, elevando el nivel de atribuciones, competencias y facultades de los organismos territoriales.

Es bueno aquí resaltar una idea: el éxito más importante del experimento de Matanzas lo constituye el rescate del municipio como componente de nuestras tradiciones, como forma superior de organización de nuestro sistema político y como pilar de la democracia (Tamayo & Fernández, 2016).

La descentralización en la Constitución cubana de 1976

El texto de 1976 consagra, entre otros, los siguientes principios:

1. Forma de Estado republicana, democrática y unitaria, organizada como un sistema de poder popular a nivel nacional y local, en provincias y municipios, estos últimos con escasa autonomía.
2. Diseño institucional asambleario, con gran concentración de prerrogativas legales para el máximo órgano de poder estatal con modelo ni presidencialista ni parlamentario, integrado a la medida de instituciones del socialismo real.
3. Protagonismo esencial del Estado en el sistema político de la sociedad y sistema centralizado de dirección.

La creación de los Órganos Locales del Poder Popular significó la intención de la descentralización en todas sus instancias del aparato estatal, la concentración de la mayoría absoluta de las actividades económicas y sociales bajo la administración de las instancias inferiores del aparato estatal, es decir, de las instancias municipales.

Esto representó el comienzo de un camino en el marco de

un complejo proyecto de modernización, descentralización y democratización del sistema político y estatal que se ha denominado proceso de institucionalización [...] el sistema político cubano fue dotado de nuevos mecanismos de participación y legitimación que tendrían en los municipios uno de sus pivotes más relevantes. (Guzón, 2018, p. 25)

La elección democrática y directa de los delegados de base en sus circunscripciones elevaba el nivel de representatividad real de la población en las asambleas municipales que quedaban conformadas por estos.

El funcionamiento de los órganos locales dentro del contexto de una economía centralizada y planificada desde la garantía que representaba la inserción de Cuba en un sistema económico socialista internacional se caracterizó, entre otros aspectos, por la estabilidad de su desempeño (con un alto nivel de dependencia de las instancias superiores) y la efectividad de acciones diseñadas como parte de programas nacionales que solucionaban las necesidades básicas de la población, replicadas en los diferentes territorios en aras de la equidad, aunque casi siempre de carácter sectorial.

La entrada del país en la crisis económica a principios de los 90 y su inserción en un mundo neoliberal, al desaparecer las relaciones sobre las que se sostenía el fundamental intercambio económico y comercial, condujo a una mayor centralización en la búsqueda de un desarrollo emergente que la detuviera y que consecuentemente revirtiera la situación, transformando las prioridades del desarrollo económico y concentrándose en determinados sectores.

En 1992, la Asamblea Nacional del Poder Popular aprobó la Ley de Reforma Constitucional, que introdujo modificaciones a la Constitución de la República a tenor de las nuevas circunstancias. Suprimió nominalmente el principio de la unidad de poder y consolidó un camino iniciado desde antes, de separación y distinción de funciones al interior del único poder soberano. Introdujo en el sistema institucional la posibilidad de transformaciones que delimitaron Estado, Gobierno y Administración de Justicia hacia una mayor separación de funciones y otorgaron mayores poderes a las bases ciudadanas y a los poderes locales para el control de la actividad estatal, en todo lo cual es necesario avanzar: a) nuevas condiciones para la elección de jueces; b) las elecciones directas para conformar la totalidad de las asambleas; c) la eliminación de los Comités Ejecutivos de las asambleas municipales y provinciales; d) la creación de los Consejos Populares.

El mayor impacto de esta crisis, cuando la posibilidad de asignación de recursos desde el nivel central se redujo al mínimo imposible, se localizó en la escala local, en la que no existían «estrategias de desarrollo local donde se identificarán las prioridades [...] [además de evidenciarse una] debilidad en la preparación de los cuadros caracterizada por el desconocimiento en cuanto a qué deben exigirle a funcionarios y técnicos y cómo controlar su efectividad» (Guzón, 2018, p. 18).

Es en este momento que se extienden a todo el país los consejos populares. Finalmente, en el año 2000, esta nueva estructura queda respaldada por la Ley 91, que dispone que

es un órgano del Poder Popular, local, de carácter representativo [...] apoya a la Asamblea Municipal del Poder Popular en el ejercicio de sus atribuciones y facilita el

mejor conocimiento y atención de las necesidades e intereses de los pobladores en su área de acción. (Guzón, 2018, p. 18)

El aprovechamiento de la experiencia participativa local acumulada en el proceso cubano será punto de partida para activar las potencialidades de las comunidades en el desarrollo de los municipios, propiciando las capacidades de autogestión y planificación desde la base. Esto lleva a un nuevo tipo de participación, donde los ciudadanos asuman la parte de responsabilidad que les toca en la solución de sus problemas.

Es necesario resaltar el proceso de cambios llamados de actualización del modelo socialista cubano, caracterizado por reformas casi todas económicas, con la excepción de la aprobación del Decreto 301 del Consejo de Ministros, que regula la instrumentación de un experimento de reorganización de los poderes locales municipales desde dos provincias de nueva creación en la división política administrativa de Cuba, Artemisa y Mayabeque, que constituían antes la provincia de la Habana, alrededor de la Ciudad de la Habana, de Este a Oeste.

Este experimento ha tenido como rasgo distintivo, tanto en el diseño jurídico de su aprobación como de su puesta en marcha, la especialización del trabajo de las administraciones locales, que, desde la reforma de 1992, se denominan Consejos de la Administración. En este experimento se intenta, sobre todo, perfeccionar y agilizar el trabajo administrativo dentro de las Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular, cargando a las administraciones de responsabilidad en la elaboración, control y ejecución de políticas públicas, sin la intervención constante de los Organismos de la Administración Central del Estado en las localidades.

El 10 de abril de 2019 se proclama una nueva Constitución para Cuba, que en su título VI refleja una nueva estructura del Estado y la administración. Establece como principios de organización y funcionamiento novedoso en primer lugar la transparencia gubernamental y el de la autonomía municipal, destacando que los órganos estatales pueden desarrollar iniciativas encaminadas al aprovechamiento de los recursos y posibilidades locales.

Establece cambios importantes en la estructura suprema del Estado, aparece la figura del presidente de la República y el vicepresidente. Se reorganiza el Consejo de Estado, el que es dirigido ahora por el Presidente, Vicepresidente y Secretario de la Asamblea Nacional del Poder Popular. Aparece la figura del Primer Ministro designado por la asamblea a propuesta del Presidente.

En la estructura de los órganos locales también hay cambios significativos, se crea un gobierno provincial del poder popular que está integrado por un gobernador y un consejo provincial. A nivel municipal se mantienen

las asambleas municipales del poder popular y se crea la figura del intendente, máximo responsable de la administración del municipio. Se considera al consejo popular como un órgano de poder local.

Hoy, la nueva Constitución coloca a los municipios en niveles superiores, al reconocer la autonomía municipal como principio que debe guiar su organización y funcionamiento.

La autonomía municipal constituye cauce apropiado para que el territorio, de forma estratégica, pueda ejecutar las políticas nacionales que le corresponden, así como diseñar y evaluar las políticas públicas locales que, les permitan a los ciudadanos revalorar de forma positiva la funcionalidad municipal y la institucionalidad estatal.

Las municipalidades cubanas presentan un grupo de potencialidades que favorecen los desarrollos locales, entre las cuales se destacan la cultura de participación, la capacidad movilizativa, la generalizada existencia de recursos humanos con nivel de instrucción adecuado, la conexión viable con centros de investigación y universidades como portadores de innovación tecnológica, la implementación de programas nacionales que garantizaron la infraestructura básica con que se cuenta hoy día en esos territorios.

Esto coloca a los municipios en una posición de ventaja que debe ser aprovechada. Igualmente, podría mantener e incluso robustecer los vínculos con el Estado como centro del desarrollo nacional, del cual la diversidad local es parte indisoluble, y garantía de provisión de proporciones territoriales adecuadas a la equidad y justicia social del sistema por el que se ha apostado.

Será, por lo tanto, un importante propósito el fortalecimiento de la gestión local y, por lo tanto, de las relaciones horizontales, que deberá adoptar métodos y estilos que vigoricen y potencien el funcionamiento proactivo de esa escala local en el contexto cubano actual. Así, se articularían y propiciarían mayores espacios de integración, participación y negociación de esos sujetos, tanto económicos como sociales, a pesar de estructuras administrativas demasiado rígidas por su nivel de centralización.

Esto supone algunas cuestiones básicas fundamentales: que los municipios puedan organizarse por sí mismos; que tengan capacidad para actuar dentro de su espacio de competencias, con arreglo a la Constitución y a las leyes; que tengan personalidad jurídica, lo que supone a su vez, contar con la capacidad de ser sujetos de derechos y obligaciones y asumir la responsabilidad de sus propias decisiones, acciones u omisiones; que dispongan de recursos para ejecutar sus atribuciones y cumplir sus objetivos; y puedan tomar acuerdos y decisiones dentro del marco de la localidad, con alcance y efectos obligatorios.

En ese sentido, el reconocimiento de la autonomía municipal supone la existencia de acciones descentralizadoras previas que refuercen la autoridad municipal, permitan una gestión individualizada de cada municipio a partir de sus prioridades y peculiaridades, para la solución de problemas propios y la satisfacción de las necesidades locales.

La autonomía tributa, además, a una arista municipal muy importante, pues, en virtud de la autoridad real que expresa, ofrece un marco adecuado para incentivar los procesos de consulta popular local, en pos de la identificación de las prioridades y la búsqueda de soluciones participativas. De ahí que constituya un principio que también fortalece la democracia municipal (Pérez, 2016).

Principales retos

- Potenciar el sistema legislativo con la aprobación de leyes de desarrollo que protejan a los ciudadanos y fortalezcan la gestión pública.
- Necesidad de vigorizar el papel del delegado en la localidad.
- Lograr una ley de municipios que regule el funcionamiento del municipio, estableciendo competencias, estructuras y atribuciones, así como los elementos fundamentales para el desarrollo local.
- En sentido general se deben fortalecer capacidades fundamentalmente en los directivos municipales que se enfrentan a una forma distinta de actuar y decidir.

La sociedad cubana de Administración Pública se ocupa de la investigación de estos temas y en materia de autonomía y descentralización considera que existe poca descentralización, desconcentración y autonomía; falta de coordinación y articulación entre gestores y actores (universidades, empresas, sector no estatal), expresado entre otros factores, por la carencia de carteras de investigación que permitan trabajar con indicadores para medir la gestión gubernamental con énfasis en el nivel local.

CONCLUSIONES

Es importante la realización de una cronología del comportamiento de la descentralización municipal en Cuba para poder resaltar los nuevos retos que hoy enfrenta el país para lograr municipios autónomos en su gestión pública.

El contexto cubano actual presenta una Administración Pública que no alcanza los niveles de eficiencia y eficacia deseados por lo que necesita modernizarse y esto requiere soluciones diversas que impacten en la gestión de los sistemas y estructuras de trabajo, así como en la calidad y pertinencia de los servicios.

A partir de la reforma constitucional de 2019 se destaca el diseño de un modelo de administración que transite por patrones cada vez más descentralizados de gestión, unido al logro de una auténtica autonomía de los municipios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Diéguez La O, T. (2006). *El rescate del municipio. La experiencia de Matanzas en la creación de los órganos del poder local. Un acercamiento casuístico y teórico a sus antecedentes y proceso de generalización a todo el país*. Tesis de Licenciatura. Facultad de Derecho, Universidad de la Habana.

Guzón Camporredondo, A. (2018). *Los municipios cubanos y sus potencialidades para el desarrollo local*. La Habana.

Pérez Hernández, L. & Prieto Valdés, M. (2016). *Valoración del Municipio en la organización del Estado en función de un proyecto de Ley de los Municipios para la República de Cuba*. La Habana.

Tamayo Pineda, N. & Fernández Estrada, J. (2016). *Administración Pública. Conceptos y Realidades. La Administración Pública cubana: conceptualización e historia*. La Habana: Editorial Universitaria.

Conflicto de intereses

Las autoras declaran que no existe conflicto de intereses.

Contribución autoral

Vivian Rodríguez Acosta: conceptualización, metodología, redacción-revisión y edición, y aprobación de la versión final.

Noris Tamayo Pineda: conceptualización, metodología, redacción-revisión y edición, y aprobación de la versión final.