

DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL EN CUBA¹.

Juan Carlos Campos Carrera²

Aproximación teórica

El tema de la descentralización tiene plena vigencia y actualidad, sobre todo en nuestro continente latinoamericano, en estos tiempos de modernización de los estados asociada a la refundación de la democracia, luego de un período de conflictos armados y cruentas dictaduras.

En el plano mundial las tendencias descentralizadoras surgen a partir de la crisis del estado benefactor después de la segunda guerra mundial, y más recientemente se refuerza con la crisis y consiguiente desaparición del campo socialista europeo y su acelerada construcción del capitalismo, signada por el más crudo neoliberalismo.

Un asunto a destacar, es el de la asociación automática que se hace entre la descentralización y la privatización, dada que la tendencia más marcada en las prácticas descentralizadoras es la basada en ajustes de corte neoliberal que favorecen al mercado a costa de la reducción del aparato estatal a todos los niveles.

En el caso de Cuba, la construcción de una sociedad socialista después del triunfo revolucionario de 1959, a partir de un sistema capitalista dependiente y subdesarrollado, determina que la evolución del nuevo estado en formación haya tenido sucesivas etapas marcadas por una mayor o menor centralización, pero donde siempre han estado presentes claras tendencias descentralizadoras, y que son una muestra de una alternativa a la privatización.

Un recorrido por las tendencias teóricas nos lleva a apreciar la conexión que existe entre descentralización y desarrollo local. La descentralización es una cuestión que atraviesa al desarrollo local pues toda la temática relacionada con el desarrollo de las localidades y los municipios, llevan en su esencia la descentralización.

¹ Elaborado en noviembre del 2005

² Grupo de Estudios Laborales. Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, CIPS.

“Para que exista un fortalecimiento estatal, es necesario que cada una de sus instancias y niveles tenga la posibilidad de expresarse y asumir su rol en el contexto de una política integral; todo lo cual sucede mediante la acción coordinada y complementaria de dichas instancias, así como definiendo el papel que les corresponde jugar a los niveles nacional, regional y local.”³

Resulta una realidad innegable reconocer que a pesar de que los municipios latinoamericanos “poseen formalmente una serie de atribuciones que les permiten cierto grado de autonomía, en la práctica carecen de los recursos necesarios para desenvolverse con eficiencia debido al grado de centralización que concentra las capacidades reales de operación en los niveles más altos de la organización estatal. [...] los problemas del municipio presentan dos caras: una es la incapacidad para responder en forma adecuada a las necesidades locales y la otra es su debilidad relativa con respecto a los otros niveles de gobierno”⁴.

Un recorrido vertiginoso y situacional nos lleva al análisis de que el “[...] fenómeno de la globalización puso de relieve la necesidad de que las ciudades mejoren sus estructuras internas con el objetivo de ampliar su participación en la economía internacional. [...] ello condujo a una renovada preocupación por el gobierno local como la institución idealmente localizada para estimular y coordinar los esfuerzos de innumerables instituciones del sector público y privado en el logro del crecimiento económico local”⁵.

Antes de abordar directamente las referencias teóricas que existen sobre la descentralización y la importancia que esta tiene dentro de la actual globalización, es preciso explicar la diferencia conceptual que existe entre descentralización y desconcentración. De modo que la primera apunta hacia la transferencia de poder y la segunda hacia la transferencia de responsabilidades.

³ Mirabal, Ania. Tesis para el grado de Master en Dirección y Gestión Pública Local: El Desarrollo Local Integral y la Participación Comunitaria en la Cuenca del Río Cauto en Cuba. Cuba, Julio 2003.

⁴ Corazza, Cristina y Vivori, Ana María “La participación ciudadana como elemento integrador de la autonomía local y el desarrollo” 1992. <http://www.ag.org.ar/aportes.htm>

⁵ Nickson, Andrew. “El Gobierno Local: Una responsabilidad compartida” Development Administration Group. University Birrningham. Fuente: La ciudad latinoamericana y del caribe en el nuevo siglo. Simposio celebrado en el marco de la asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, Barcelona, Marzo 1997.

Sin embargo, muchos teóricos utilizan indistintamente la transferencia de responsabilidades, refiriéndose a la descentralización.

Nickson apunta: "No debe sorprender, por lo tanto, que la descentralización se haya convertido actualmente en una principal característica de América Latina contemporánea. [...] Las municipalidades están asumiendo nuevas responsabilidades por los servicios urbanos y al mismo tiempo están procurando un nuevo papel como "facilitadores" de coaliciones locales de crecimiento económico en coordinación con otros actores sociales".⁶

Pero "Ese proceso de descentralización no debe ser visto como un proceso únicamente administrativo y gubernamental. [...] quien dice descentralización dice transferencia de responsabilidades hacia las estructuras territorializadas. Pero el debate con respecto al tipo de responsabilidades [...] debe insertarse en el marco de las nuevas condiciones planteadas por la mundialización. La mundialización no es solamente exógena, [...] es también endógena. Es necesario preguntarnos cómo queremos vivir localmente la mundialización, o mejor dicho, cuáles son los espacios políticos de nivel local que podrían permitir a los actores efectuar un cierto control sobre las fuerzas del mercado, que liberadas de las trabas políticas, estructuran la economía y, consiguientemente, la sociedad"⁷.

Y en este sentido, la participación no debe quedarse al margen del desarrollo, donde participar significa asistir, discutir, elegir, ejecutar, tomar o sumarse a; teniendo como un rasgo esencial el que la gente participe en la toma de decisiones, en la construcción creadora de las soluciones a las propuestas alternativas a los problemas planteados y a la evaluación posterior sobre los resultados obtenidos. La participación es un poder alcanzado por la comunidad.

No se habla de poder alcanzado por la comunidad sin mencionar la descentralización de éste, y coincidimos en afirmar que para el enriquecimiento de la participación

⁶ Ibid.

⁷Klein, Juan Luis: "Descentralización del desarrollo y acción colectiva. Pistas para una discusión a partir del caso de Québec en Canadá". Fotocopia

popular es necesaria una adecuada relación entre centralización y descentralización, favoreciendo ésta última.”⁸

“La descentralización propicia transferencia de poder desde los órganos reguladores hacia el resto de los institutos sociales y de estos a sus dependencias. Incluye aspectos institucionales, funcionales y normativos que afectan la vida de las instituciones y organizaciones sociales y a las bases en particular. Propicia mayor agilidad en la toma y cumplimiento de las decisiones, flexibiliza el funcionamiento de los centros productivos y de servicios, al tiempo que provoca un enriquecimiento de los sujetos participantes y de la propia actividad social al favorecer el ‘sentirse y tomar parte’⁹.

La descentralización aislada, según varios autores, no es una solución. Se trata de la unidad entre la concentración del poder y la capacidad para hacerlo extensivo a otros niveles como medio de multiplicar el protagonismo y la responsabilidad social. A la vez es un recurso positivo que parte del reconocimiento de la diversidad de espacios y de los sujetos participantes, de la confianza en los mecanismos revolucionarios y de los marcos de autonomía que cada instituto social debe tener, lo que implica mayor compromiso.

La adecuada dialéctica descentralización-centralización posibilita ampliar la democratización al introducir pluralidad de puntos de vista, de mecanismos de actuación y de experiencias, que contribuya a flexibilizar la gestión social.

Una de las particularidades interesantes del proceso de descentralización lo constituye el hecho de no estar en contradicción con un sistema centralizado teniendo en cuenta que para llevar a cabo la primera se hace necesario “guiarse” por un orden central, pues de lo contrario resultarían “Estados Independientes, como ha aseverado Hendrick Barreto refiriéndose al concepto de descentralización que brinda el Diccionario Enciclopédico de derecho Usual “ [...] la acción de transferir a diversas corporaciones o

⁸ Mirabal, Ania. Tesis para el grado de Master en Dirección y Gestión Pública Local: El Desarrollo Local Integral y la Participación Comunitaria en la Cuenca del Río Cauto en Cuba. Cuba, Julio 2003.

⁹ Dilla, Haroldo: “La participación en Cuba y los retos del futuro” Ediciones CEA. Cuba 1996.

personas parte de la autoridad o funciones antes ejercidas por el gobierno supremo del estado”¹⁰

Descentralización es también que se administre de forma autónoma parte del territorio, creando órganos de naturaleza autónoma que asumen funciones de índole estatal, donde el caso más generalizado es el de los Municipios.

Es en esta dirección que dichos organismos autónomos prestan determinados servicios públicos o sirven de administradores, en este caso por cada región. Y siguiendo la lógica de la necesidad de cierta centralización, estas administraciones tienen una dependencia que impiden se atente contra la unidad alcanzada por el Estado.

La descentralización ofrece condiciones ventajosas para el sistema pues “[...] otorga más oportunidades para lograr una democracia representativa, participativa y profunda. Además, permite reunir respuestas integrales y adecuadas que permitan solucionar problemáticas de cada región”¹¹.

Dentro del análisis de algunos autores se encuentra el de relacionar la descentralización frente a la Política, y en esta línea se ha planteado la no conveniencia de “[...] la descontextualización del concepto de "Descentralización" ante el acontecer político de la nación. [...] dentro de la Descentralización así llamada, hay un contenido político que es la necesidad de la gente de participar en las decisiones políticas de su comunidad [...] eso es "POLÍTICA" y no tiene nada de malo en influir en ello”¹².

Pero siempre resulta necesario analizar las dos caras de una moneda, y como bien apunta Klein, “No es cierto que toda transferencia de poder estatal a niveles administrativos inferiores sea necesariamente buena para la colectividad local. Su efecto positivo o negativo depende de cómo influye en la capacidad del medio de movilizar recursos naturales, humanos e institucionales en función de su desarrollo”¹³.

¹⁰ Barreto, Hendrick: “Descentralización” www.foronacional.gov.ve/mailman/listinfo/l-territorial.

¹¹ “Descentralización del poder del Estado” www.edulat.com/diversificado/instrucción_preliminar/5_año/1_15.htm

¹² *Ibíd.*

¹³ Klein, Juan Luis. *Ob.cit.*

“En este contexto los organismos locales tienen también que modernizar su estructura, dinamizar la conducción de sus organizaciones e impulsar el desarrollo del recurso humano como un componente básico del cambio”¹⁴.

Como bien se ha venido apuntando, la descentralización está directamente relacionada con ceder poder a otros niveles del estado. Es precisamente el nivel local el que asume esta transferencia de poder. Además como señala Darquea, este auge de la descentralización ha despertado enormes perspectivas en América Latina, en primer lugar la situación de los estados con su carga burocrática cada vez más insostenible, lo que los obliga a volverse ágiles en su gestión; y en segundo lugar, los gobiernos locales enfrentando un desafío histórico de asumir complejas funciones y responsabilidades, frente a los tradicionales problemas existentes como: limitada disponibilidad de recursos, la creciente demanda de servicios, el incremento de la pobreza, la disminución de la calidad de vida y el deterioro del medio ambiente.

“Es importante reivindicar la importancia de la decisión local. La descentralización es la respuesta, pero no puede concebirse como un mecanismo para deshacerse de responsabilidades, trasladando las demandas comunitarias a otra instancia. Debe ser progresiva, negociada, financiada y evaluada, evitando un shock en los organismos locales”¹⁵.

Simas Moreira insiste en que descentralización no significa tan solo el traspaso de más recursos y, eventualmente, de algunas responsabilidades más a los municipios. También deben darse una serie de requisitos para que esta sea efectiva:

- ✓ La ampliación de la transferencia de recursos debe ser precedida por un cuidadoso análisis de la distribución de responsabilidades entre los diversos niveles de gobierno y debe tomar en cuenta el esfuerzo de los municipios por maximizar su propio potencial de tributación.
- ✓ Los recursos deberán ser transferido sin condiciones previas.
- ✓ Los municipios decidirán libremente sobre las prioridades de su aplicación.

¹⁴ Darquea Sevilla, Gonzalo. Ob. Cit.

¹⁵ Ibíd

- ✓ Los recursos transferidos deberán hacer parte de las políticas redistributivas y estar vinculadas a políticas globales de ordenamiento del territorio y de desarrollo urbano.
- ✓ Las reglas según las cuales se proceda a la redistribución deberán ser claras y explícitas, permitiendo a los municipios programarse adecuadamente.
- ✓ Una descentralización de recursos y tareas debe ir acompañada de programas que permitan ampliar la capacidad de gestión del nivel local.
- ✓ En este contexto, la implantación de procesos de planeamiento y de decisión que estimulen la utilización de la capacidad técnica local, dándoles una mayor percepción de las especificidades de los problemas urbanos y su interdependencia, debe ser considerada prioritaria.

En este mundo contemporáneo en el que se vive, las dimensiones local y regional resultan elementos cruciales de la “[...] gran re-estructuración en curso [...] En este contexto, el estado se redefine y, por consiguiente, redefine sus relaciones con el territorio, lo que modifica el rol de los actores locales y de las estructuras locales y regionales en la gestión de lo social y en el desarrollo económico.”¹⁶

Para aquellos que ven en la descentralización un medio eficaz y equitativo de desarrollo de las sociedades, esta mentalidad constituye un reto sin duda alguna. Pues ante la realidad de la mundialización, las instituciones que pueden tener alguna capacidad de controlar los poderes económicos, todavía son novatas dentro del sistema, ya que organizar escalas territoriales que faciliten este control no resulta cosa de poco tiempo, sino que es un proyecto futuro, más que una realidad.

En las comunidades se crea un flujo de comunicación conducente a la descentralización, porque se genera información relevante sobre sus necesidades y prioridades. Al regionalizar las decisiones se compromete a los actores a cumplir conforme a los acuerdos tomados localmente; se crea capital social, mediante la capacitación de viejos y nuevos líderes; se aumentan las habilidades de la población; en fin, se generan nuevas formas de organización regional.

¹⁶ Klein, Juan Luis. Ob. Cit.

La iniciativa propuesta tiende entonces a:

- 1) En el ámbito local, apoyar el desarrollo de las comunidades organizadas, a partir, de esquemas que integren a todos los sectores dando prioridad a las comunidades con más desventajas;
- 2) En el ámbito nacional, apoyar la descentralización y el trabajo interinstitucional para mejorar su accionar técnico, administrativo, jurídico y financiero en beneficio de las comunidades locales organizadas;
- 3) En el ámbito regional, propiciar intercambios de experiencias para ampliar en todos los ámbitos las oportunidades de desarrollo -económico, científico, tecnológico, cultural, de solidaridad- y promover la participación de las personas en el desarrollo de las comunidades locales a través de la cooperación horizontal¹⁷.

Resumiendo, “[...], un proceso de real descentralización debe implementarse a partir de la vigorización de la acción municipal, favoreciendo la aparición de nuevas atribuciones. Entre ellas.

- ✓ Posibilidad de convertirse en gestor directo de la obra pública local, con activa participación de la comunidad.
- ✓ Facultad de promoción de la actividad productiva, basada en el empleo local intensivo e impulso de las formas cooperativas y autogestionarias de producción”¹⁸.

Pero hay otras consideraciones teóricas que compartimos y a continuación reseñamos: El desarrollo territorial se suele confundir con la descentralización¹⁹. Algunos analistas identifican a esta última con el traslado de ciertas instituciones gubernamentales, lo cual constituye un error de sinonimia.²⁰ Cada término encierra un contenido propio y, si no hay claridad, se puede suscitar una gran confusión y, por tanto, una mala interpretación. Al traslado de instituciones gubernamentales, por ejemplo, se le conoce como *deslocalización*. Transformada en proyecto político, la descentralización “se

¹⁷ Participación para el Desarrollo Local. Metodología del Triángulo de la Solidaridad. <http://www.sgsica.org/madrid/pdf>.

¹⁸ Corazza, Cristina y Vivori, Ana María. Ob. Cit.

¹⁹ Méndez, E. Desarrollo territorial y local en Cuba. Revista de Comercio Exterior, marzo del 2000.

²⁰ Sergio Boisier, Territorio, Estado y sociedad. Reflexiones sobre descentralización y desarrollo regional en Chile, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica de Valparaíso, Chile, 1990, p.75.

extiende, pero esta difusión está al mismo tiempo entrabada por la confusión que acompaña a muchos planteamientos".²¹

En los últimos años el tema de la descentralización ha sido objeto de grandes debates en los que "han participado activamente economistas, filósofos, sociólogos, juristas y diferentes actores sociales: líderes nacionales y locales; representantes de movimientos étnicos, y dirigentes religiosos, entre otros. Tal gama de representatividad de intereses profesionales, sociales, económicos y políticos pone de manifiesto la extraordinaria importancia y amplitud de este fenómeno".²²

La descentralización puede ocurrir en cuatro niveles diferentes, que también pueden considerarse como formas de descentralización vertical: la *desconcentración*, la *delegación*, la *devolución* y la *privatización*.

Aunque la desconcentración no implica crear otro órgano de gobierno subordinado, sí exige la concesión de atribuciones precisas y permanentes a la entidad respectiva. Se puede entender como el traslado de competencias de los niveles superiores de administración a los inferiores; cuando hay dispersión del poder, sin embargo, son pocas las decisiones que pueden adoptarse sin recurrir al centro.

La delegación encierra el traspaso de cierta autoridad y de algunas facultades de toma de decisiones a los funcionarios locales, aunque la administración central mantiene el derecho de derogar las decisiones locales y puede recuperar esas facultades en cualquier momento.

Con la devolución se conceden facultades decisorias a las administraciones locales y se permite que éstas tengan plena responsabilidad, sin necesidad de remitirse al gobierno central; ello implica facultades financieras, así como la de ejecutar proyectos y programas de desarrollo local.

²¹ Ibid, p. 64.

²² La descentralización financiera: experiencia cubana. Proyecto regional de descentralización fiscal, CEPAL/GTZ e Instituto de Investigaciones Financieras, La Habana, 1994, p. 1.

La privatización implica la descentralización de las funciones públicas en beneficio de alguna entidad individual, colectiva o privada; esta forma, junto con la anterior, constituye niveles más fuertes de la descentralización.

La descentralización, en suma, "se puede considerar como un proceso social de transferencia de competencias desde la administración central a las administraciones intermedias y locales"²³ y puede adoptar diversas formas:

- *Descentralización horizontal.* Es la que dispersa el poder entre instituciones del mismo nivel, como por ejemplo las decisiones sobre el gasto de un ministerio que puede distribuirse entre varios.
- *Descentralización vertical.* A diferencia de la anterior, permite que algunos poderes del gobierno central se deleguen hacia niveles de administración inferiores (locales o territoriales) y puede adquirir las formas ya referidas de desconcentración, delegación, devolución y privatización.
- *Descentralización administrativa.* Supone el traslado de competencias de la administración central del estado a nuevas personas jurídicas de derecho público, dotadas de un patrimonio propio. Aunque el poder central tiene un control muy limitado sobre las actividades de las entidades documentadas, éstas se encuentran sujetas a las órdenes de aquél y no gozan de personalidad jurídica propia. El objetivo de este tipo de descentralización es lograr una gestión administrativa más ágil y efectiva.
- *Descentralización política.* En ella los poderes, competencias y funciones administrativas, normativas y de gobierno se trasladan a un órgano con una base territorial determinada (región, territorio, localidad, comuna, etcétera), una cierta autonomía para crear su propio derecho y un origen democrático dimanado de un proceso electoral. Para algunos especialistas lo más importante de la descentralización política es que supone un centro decisorio con capacidad para crear derecho, normas de igual jerarquía que la ley común; por el contrario, la descentralización administrativa acota la facultad de la entidad descentralizada de ejecutar la ley nacional o dictar excepcionalmente normas jurídicas bajo la jerarquía de la ley común.

²³ Ibid., p. 3.

- *Descentralización funcional.* Consiste en el reconocimiento al órgano correspondiente de competencias específicas o delimitadas sólo a un sector de actividad; es decir, el Estado asigna una función técnica o de servicios a una entidad gestora que dispone de personalidad jurídica y patrimonio propios. Un ejemplo puede ser una empresa pública.
- *Descentralización territorial.* Entraña el traspaso de poder decisorio a órganos cuyo ámbito de actividad o jurisdicción lo constituye un territorio o una localidad.
- *Descentralización mixta.* Las dos formas anteriores se pueden combinar y dar paso a una descentralización política con una base territorial, como es el caso de los gobiernos territoriales, o bien a una funcional y territorial, como sucede con una empresa estatal en una provincia.
- *Descentralización fiscal.* Según Wiesner, esta forma nace de “la búsqueda de eficiencia en la prestación y el financiamiento de bienes públicos locales y nacionales; significa alcanzar un equilibrio entre los niveles impositivos, los gastos, las transferencias de los gobiernos centrales y los reglamentos impuestos sobre un gobierno local determinado”.²⁴ En opinión de otro autor, “las bondades de la descentralización fiscal no podrán aprovecharse plenamente si no se instrumentan de manera sistemática y permanente agresivos programas de fortalecimiento a nivel local”.²⁵

Si bien la descentralización permite un acercamiento rápido y oportuno a la toma de decisiones, al tiempo que descongestiona un grupo de funciones en el nivel central, también da pie a un desarrollo territorial desproporcionado, imposibilita el verdadero papel del Estado en la sociedad y sienta las bases para la conformación de élites locales con intereses particulares, que pueden atentar contra el bienestar de la sociedad. El tema de la descentralización sigue siendo muy polémico y de gran complejidad, por lo que en un modelo de desarrollo puede ser permisible en algunos aspectos e inadmisibles en otros.

²⁴ Wiesner, E. “Descentralización fiscal en Colombia: ventajas y trampas”, La Era Urbana, núm. 3, septiembre de 1995, p. 9.

²⁵ Aghon, G. “Principales desafíos del financiamiento municipal”, La Era Urbana, núm. 3, suplemento regional para América Latina y el Caribe, septiembre de 1995, p. 2.

Es menester tomar en cuenta y analizar las condiciones concretas de cada país, sin olvidar su identidad, su historia y sus costumbres.

Según otra investigadora cubana,²⁶ [...]“los indicadores más importantes para detectar descentralización (en el estudio concreto de la experiencia descentralizadora cubana actual) son los siguientes:

- La pluralización de agentes no estatales con responsabilidad económica
- La transferencia de poderes, recursos o funciones a los niveles inferiores del gobierno
- El incremento de las posibilidades para la autogobernabilidad local
- La instauración de formas alternativas a la planificación centralizada
- La dinamización de los espacios ya institucionalizados para la participación ciudadana y la creación de nuevas estructuras con ese objetivo
- La evaluación del comportamiento de estos indicadores guiará el análisis de las reformas implementadas, análisis que se complementa con un estudio del impacto que las manifestaciones de estos indicadores pueden traer para las relaciones Estado-Mercado. Para este último propósito se buscarán diferencias o similitudes con los estilos reformadores más extremos que reivindican el mercado y que se caracterizan por las siguientes premisas neo liberales:
 - El repliegue del estado respecto a sus funciones económicas
 - La ampliación del dominio del mercado
 - El empoderamiento del sector privado visto como la salvación
 - La apertura sin restricciones al capital y agentes económicos externos
 - La disminución de las medidas de protección social
 - El abandono del ideal de igualdad social o la promoción de la diferenciación social como costo aceptable
 - El traspaso de los problemas financieros y de competencia del estado central a los niveles inferiores de gobierno, provocando un desatendimiento ante las dificultades por parte de las estructuras centrales”

²⁶ Hernández, A. La descentralización como alternativa a la crisis cubana de los noventa. La revalorización de las relaciones estado-mercado. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociológicas, Universidad de La Habana, enero del 2005.

El objetivo de este análisis es demostrar y fijar la distancia entre las reformas consecuentes con el proyecto socialista cubano y las medidas neoliberales de ajuste tan extendidas en nuestro entorno.

Concluyendo este acápite, asumimos la descentralización como el proceso mediante el cual se transfieren competencias y poder político (entendido éste como la capacidad de tomar decisiones sobre los recursos y las políticas locales) desde el gobierno central a instancias del Estado cercanas a la población, dotadas de recursos financieros e independencia administrativa, así como de legitimidad propia (nivel de gobierno electo directamente por la población), a fin de que, con la participación ciudadana real y en su beneficio, se mejore la provisión de bienes y servicios. Lo importante es definir claramente cuál es la entidad que será responsable de determinadas funciones y cuáles serán las modalidades de ejecución de las acciones.

Avances y retrocesos en Cuba

En el caso de Cuba, los municipios surgen en la etapa de la colonización española. 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. El “[...] régimen municipal de las ciudades indias fue en sus líneas generales un fiel trasplante del viejo municipio castellano de la Edad Media. [Pero]...estas mismas instituciones municipales, caducas en la metrópoli, cobraron savia joven en un mundo con características sociales y económicas tan distintas, y jugaron un papel importantísimo en la vida pública de los nuevos territorios descubiertos [...]”²⁷.

También en la etapa republicana antes del 1959 estuvo presente el municipio; en las dos constituciones promulgadas entonces aparecen explícitamente. “De hecho las primeras elecciones municipales se hicieron bajo la ocupación norteamericana en junio de 1900 [...] En junio de 1901 –aún bajo ocupación norteamericana- se realizaron nuevas elecciones para gobiernos municipales, cuyos resultados fueron validados por el primer gobierno formalmente independiente que tomó posesión el 20 de mayo de

²⁷ Capdequí, JM: “El Estado español de la Indias”. s/d

1902. Por entonces se promulgó la primera Ley Municipal que recogía los principales enunciados de la Constitución en cuanto a la estructura y los poderes locales”.²⁸

“La Constitución de 1940, considerada en su época una de las más avanzadas del continente, dio cuenta de la necesidad de revitalizar la actividad municipal y proveerla de una mayor diversidad. Al efecto produjo nuevas definiciones respecto a las autonomías locales, consagró la extensión del sufragio universal, e incluso propuso una interesante diversidad de formas organizativas que incluían la forma tradicional de alcalde-ayuntamiento; una segunda tomada del sistema norteamericano denominada ayuntamiento-gerente y, por último, el gobierno por comisión”.²⁹

La definición del municipio que plasmó la Constitución de 1940, es la siguiente: “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”.³⁰ No obstante la importancia que se le dio a este nivel, no hubo un cambio relevante en la actividad municipal entre 1900 y 1959, no se gestaron procesos que se encaminaran hacia acciones reales de desarrollo, ni fueron espacios de participación popular a no ser en el plano del juego electoral.

“Hacia 1951 existían en Cuba 126 municipios distribuidos irregularmente en las 6 provincias existentes [...] los municipios distaban mucho de ser lo que debían de acuerdo con las extensas provisiones de la Constitución del 40: carencia de servicios municipales básicos y de recursos mínimos para iniciarlos, excesiva centralización de los recursos e, incluso, del patronazgo político, graves desbalances y entrabamientos de la planificación regional, etcétera. En ocasiones, anotaban los observadores, las obras de beneficio social más importantes eran ejecutadas por asociaciones civiles (patronatos) ante la inercia de las autoridades públicas locales”.³¹

²⁸ Dilla, H, González, G y Vincentelli, Ana. Participación Popular y desarrollo en los municipios cubanos. Centro de Estudios sobre América. La Habana, 1993.

²⁹ Convención Constituyente de 1940. Diario de Sesiones. La Habana, 1940.

³⁰ Constitución de la República de Cuba, La Habana, 1940.

³¹ Truslow, F. A. Report on Cuba. The John Hopkins Press. Baltimore, 1952

Por supuesto, el golpe de estado de 1952 que instauró la dictadura de Batista, restringió aún más la actuación de las municipalidades.

En los primeros años de la revolución los municipios eran dirigidos por comisionados designados por el gobierno central; luego en 1961 se crearon las Juntas de Coordinación, Ejecución e Inspección (JUCEI) que tuvieron el objetivo de coordinar y supervisar la ejecución de las políticas centrales y de captar la información necesaria para la toma de las decisiones centrales. "Aun cuando las JUCEI suponían un cierto grado de descentralización, los beneficiarios eran las provincias, mientras que los municipios quedaban a cargo de ejecutar políticas ya acordadas con ligeras atribuciones en servicios de carácter marcadamente local".³²

Ya en 1966 las JUCEI dieron paso al Poder Local, que se crea con la intención de descentralizar la administración local, pero en poco tiempo se convirtió en una instancia administrativa con pocos poderes efectivos por la escasez de recursos para resolver los problemas de las comunidades, la falta de instituciones que actuaran como un sistema y una división político-administrativa desfavorable (provincias y regiones).

Con el 1er Congreso del Partido Comunista de Cuba en 1975, que analizó críticamente todo el desempeño del proceso revolucionario hasta ese momento, se inició un programa de modernización, descentralización y democratización del sistema estatal, político y económico, que se conoce como Proceso de Institucionalización, y que dio lugar a la creación de los Órganos Locales del Poder Popular.

Sintéticamente, la institucionalización contemplaba seis acciones básicas que, sin guardar un orden de importancia, pudieran enunciarse de la siguiente manera:

1. Redefinición y revitalización de los roles y status de los diferentes componentes institucionales del sistema político: PCC, Estado y organizaciones sociales y de masas.

³² García D. La Organización Estatal en Cuba. Editorial de Ciencias Sociales. La Habana, 1981.

2. Maduración y consolidación de un orden legal estable –legalidad socialista- a partir de la Constitución Socialista y de un conjunto de leyes complementarias, así como de la creación de las instancias jurídicas correspondientes.
3. Implantación de una nueva división político-administrativa.
4. Apertura de nuevos espacios de participación directa y representativa en el estado. Ello incluía la puesta en marcha de un sistema electoral indirecto y la conformación de asambleas representativas a los tres niveles de Estado (municipio, provincia y nación), en todos los casos consideradas los máximos órganos de poder estatal en sus territorios de competencia. De particular interés resultó la creación de un subsistema de gobierno locales –Órganos Locales del Poder Popular- que comprendía una red de gobiernos municipales y provinciales.
5. Paulatina implementación del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía (SDPE), concebido como una serie de normas métodos y procedimientos a través de los cuales debían realizarse la organización, la planificación, la gestión y el control del conjunto de la economía nacional.
6. Descentralización y especialización de las instituciones administrativas del Estado con la consiguiente diseminación horizontal de funciones y atribuciones en mayor número de entidades técnicas y administrativas, algunas de nueva creación.”³³

Todas estas acciones constituyen en sí un proceso integrado, que repercutió en la instauración y posterior funcionamiento de los gobiernos locales, pero dos de ellas tienen una incidencia particular en el tema que nos ocupa, el de la descentralización, que son la nueva división político-administrativa y el Sistema de Dirección y Planificación de la Economía.

La nueva división político-administrativa “trataba en esencia de dotar a la nación de una estructura regional más acorde con la evolución demográfica y con los planes de desarrollo prospectivo. Hasta el momento el país había estado dividido en 6 provincias de dimensiones y valores demográficos muy desiguales, a las cuales, a las cuales se subordinaban 58 regiones que absorbían el 38% del personal empleado en la administración pública; La base de la pirámide estaba fragmentada en 407 pequeños municipios con poderes muy limitados. El nuevo esquema se apoyaba en 14

³³ Dilla, H, González, G y Vincentelli, Ana. Participación Popular y desarrollo en los municipios cubanos. Centro de Estudios sobre América. La Habana, 1993.

provincias, la eliminación de las instancias regionales y la constitución de 169 municipios”³⁴, y se basaba en las características físico-geográficas, la distribución de la población, la regionalización económica del país y las perspectivas de desarrollo de los diferentes territorios.

Por su parte el SDPE estaba llamado a producir una reorganización de las actividades productivas y de servicios estatales, lo que en Cuba significa prácticamente el total de la economía, sobre todo la base de lo que oficialmente se ha denominado “un balance adecuado” entre la centralización y la descentralización económicas y de la aplicación de generalizada del principio del auto financiamiento. De hecho, la instauración del SDPE implicaba la puesta en marcha de un proyecto de descentralización de carácter funcional, cuyos beneficiarios deberían ser las propias empresas productivas y de servicios económicos. Esto, como es de suponer, afectaba directamente a los gobiernos locales, al poner sobre le tapete definiciones muy sensibles –que concernían directamente a los gobiernos locales- tales como el grado e real de autonomía de las empresas, el rol y los métodos en el ejercicio de la planificación territorial, así como las dimensiones y alcances de aquellas actividades productivas o de servicios llamadas a constituirse en administraciones locales.”³⁵

Según se expresa en el Informe Central al Primer Congreso del PCC, el proyecto descentralizador implicaba la transferencia de nuevas facultades a los municipios: “a los que se encargará la administración de miles de unidades, hasta ahora atendidas por los organismos centrales del Estado; la necesidad de dar a las nuevas instancias territoriales las características idóneas para facilitar la planificación y administración de las actividades económicas y sociales, de acuerdo con el SDPE, que demanda una adecuada relación entre la centralización y la descentralización de las decisiones, la participación de las masas en esta dirección y la más eficiente organización de la gestión económica.”³⁶

³⁴ ídem.

³⁵ ídem.

³⁶ Informe Central al Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba. Editora Política. La Habana, 1976.

La actual Constitución de la República expresa que “El Municipio es la sociedad local, con personalidad jurídica a todos los efectos legales, organizada políticamente por la ley, en una extensión territorial determinada por necesarias relaciones económicas y sociales de su población, y con capacidad para satisfacer las necesidades mínimas locales.

El municipio, además de ejercer sus funciones propias, coadyuva a la realización de los fines del Estado.”³⁷

Desde finales de 1993 la sociedad cubana fue escenario de significativas transformaciones que modificaron su contexto jurídico y socioeconómico. Las medidas abrieron el camino a una serie de profundas reformas internas en las relaciones económicas y financieras, que sin lugar a dudas, tuvieron su consecuente reflejo en las municipalidades.

La realización de la reforma constitucional para asimilar la existencia de formas no estatales de propiedad, la transformación de la estructura agraria del país, y la ampliación del trabajo por cuenta propia, generaron la presencia de nuevos actores en el panorama socio económico y laboral cubano: Junto al empresario cubano figura ahora el empresario extranjero; se unieron al cooperativista, el ubepecista³⁸ y el usufructuario o parcelero. El empleado estatal, el campesino individual y el obrero agrícola, vieron multiplicarse a los cuentapropistas, y a los trabajadores de los sectores emergentes como representantes de la multiespacialidad económica en formación³⁹.

³⁷Reglamento de Las Asambleas Municipales del Poder Popular.

³⁸ Trabajadores de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa. Son unidades empresariales agropecuarias formadas a partir de tierras y medios de producción estatales otorgados en condición de usufructo; son propietarios de la producción que realizan.

³⁹ Multiespacialidad económica: designa la coexistencia en el mismo tiempo histórico de distintos espacios económicos de acción para actores y organizaciones laborales cubanas. Los espacios económicos definen operacionalmente la multiespacialidad y son ámbitos de acción de los objetos, los medios y a la fuerza de trabajo que han ido diferenciándose entre sí a partir de cómo se configuran, en un conjunto de vínculos internos, los siguientes elementos:

- Tipo de propiedad predominante (estatal, mixta, cooperativa, privada).
- Grado de compromiso con la planificación o con el mercado como mecanismo de regulación.
- Formas de gestión y mecanismos y/o prerrogativas de administración prevalecientes.
- Condiciones y relaciones de trabajo características a su interior.

Aunque la existencia de la multiespacialidad es indiscutible, el concepto de espacios es aún de trabajo, pues su naturaleza, complejidad y relativa novedad provocan que sus fronteras, carácter y número, sean rasgos aún imprecisos y en formación. Esta investigación (Reajuste y Trabajo en los 90, CIPS, La Habana, 2000) ayudó a precisarlo algo más, y así afirmamos que existen: un espacio estatal reanimado; uno no reanimado; un espacio mixto, uno cooperativo, uno privado y otro residual. Las denominaciones salen del rasgo determinante desde el punto de vista teórico: la forma de propiedad que prevalece y, cuando no es suficiente, de su posición relativa como resultado del reajuste. Así se

Si la descentralización es una práctica reciente para los países de Centroamérica y el Caribe, en el caso cubano, la nueva espiral de su proceso de desarrollo se produce a partir de una situación económica crítica y un entorno que cambió abruptamente en la década de los 90´, e implicó la sustitución de las relaciones verticales de poder por relaciones horizontales teniendo en cuenta que el Estado central no contaba ya con la misma cantidad de recursos para distribuir verticalmente y de forma equitativa a todo el país como antes de la crisis.

Es en estas condiciones, donde se hace ineludible una mayor descentralización, pero ello precisaba de crear las condiciones necesarias para su desarrollo y el primer paso, fue la creación de los Consejos Populares en 1988 con experiencias puntuales, que son la innovación institucional más importante llevada a cabo en los órganos del Poder Popular desde su instauración en 1976 y que se generalizan e instituyen con la reforma constitucional del 12 de julio de 1992. Estos consejos no son una instancia de gobierno, sino de gestión y están definidos de la siguiente manera:

Artículo 2. El Consejo Popular es un órgano del Poder Popular, local, de carácter representativo, investido de la más alta autoridad para el desempeño de sus funciones. Comprende una demarcación territorial dada, 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 de su área de acción.

Artículo 3. El Consejo Popular no constituye una instancia intermedia a los fines de la división política - administrativa y sin disponer de estructuras administrativas subordinadas, ejerce las atribuciones y funciones que le otorgan la Constitución y las leyes, con la participación activa del pueblo en interés de la comunidad y de toda la sociedad; representa a la demarcación donde actúa y es, a la vez, representante de los órganos del Poder Popular municipal, provincial y nacional ante la población, las instituciones y entidades radicadas en ella."⁴⁰

consideran dos espacios estatales, el que componen las empresas ya reanimadas y el de las que no lo están; también un espacio residual formado por los que están en la inactividad o actividades ilícitas, que aunque no es lo mismo los une la disfunción económica.

⁴⁰ LEY No. 91 De los Consejos Populares. 13 de julio del 2000.

También en este momento aparece la figura de los Consejos de la Administración Municipal y Provincial como instancias administrativas a estos niveles; sus presidentes son los Presidentes de las Asambleas respectivas del Poder Popular.

Otra de las medidas adoptadas y que tuvo un fuerte impacto en el proceso de descentralización fue la promulgación de la Ley 73, del Sistema Integral Tributario en 1994, con el objetivo de organizar un sistema tributario que incrementara los ingresos del Estado a partir de los aportes de los actores económicos tradicionales y los de nueva aparición. Esta fue una medida de importancia esencial para la reducción del déficit presupuestario hasta niveles manejables y el control subsiguiente de la liquidez excedentaria. Una vez creado este sistema el próximo paso fue el de la descentralización fiscal de los presupuestos locales respecto a sus ingresos y gastos, con el fin de que la localidad movilice sus recursos y dependa lo menos posible de las finanzas de los niveles superiores, lo que entraña una nueva forma de organización del presupuesto local.

También otro cambio trascendental se produjo en la planificación, se pasa de la elaboración de balances materiales a una planificación financiera y con un carácter más inmediato y descentralizado. Los gobiernos locales elaboran un anteproyecto del presupuesto (plan de ingresos y gastos) que se discute en la Asamblea Municipal, luego es sometido a la Asamblea Provincial y posteriormente a la Asamblea Nacional, que lo presenta al Ministerio de Finanzas y Precios. Una vez aprobado el plan y comenzada la ejecución del presupuesto es sometido a una periódica rendición de cuentas.

En cuanto a las posibilidades de autofinanciamiento de los municipios, estas están determinadas por el nivel de actividad económica del territorio y por el nivel al que están subordinadas las entidades económicas aportadoras, ya que los municipios sólo pueden quedarse con determinados montos de los aportes provenientes de las entidades de subordinación nacional o provincial, ya que el resto va a los fondos centrales que garantizan la realización de los grandes objetivos de la revolución. Los criterios que determinan el nivel de subordinación de las empresas y unidades presupuestadas son la importancia estratégica para el país y el control de los recursos que generan, sobre todo en mlc. El nivel de actividad también marca las posibilidades

de autofinanciamiento, de hecho muy pocos municipios son excedentarios (es decir, que ingresan más que lo que están autorizados a gastar) y tienen que recibir asignaciones centralmente para completar sus presupuestos.

Esto tampoco quiere decir que aquellos municipios con ingresos altos pueden tener presupuestos ilimitados, pues eso se regula centralmente de acuerdo con las prioridades nacionales; tampoco quiere decir que se satisfagan todas las necesidades sociales ni del desarrollo económico, pues el problema real es la insuficiencia de recursos financieros para cumplir todas las aspiraciones del proyecto socialista, lo que marca la fuerte tendencia centralizadora –con el fin de controlar más los recursos y atender las prioridades que son: mantener las conquistas sociales de la Revolución (educación, salud, cultura, empleo, seguridad social) y administrar la crisis tratando de preservar la equidad- independientemente de las acciones descentralizadoras que se ejecutan.

En la actualidad este proceso ha tenido resultados muy alentadores. Puede destacarse que antes de 1994 las 2/3 partes de los presupuestos locales provenían de transferencias centrales y en el 2004 llegó a representar menos de 1/10."⁴¹

No obstante estos logros, los problemas que enfrentan los gobiernos locales en el nuevo sistema financiero para generar ingresos se pueden agrupar en tres aspectos:

1. Limitaciones para generar ganancias derivadas de las actividades económicas productivas más importantes del país.
2. Restricciones para generar ingresos en mlc.
3. Pobre aporte de la población al presupuesto local debido a la insuficiencia y baja calidad de los servicios que ofrecen las empresas subordinadas al gobierno local, así como la intención de reducir el sector por cuenta propia."⁴²

En los últimos años, por la complejidad de la situación económica internacional después de los atentados terroristas en Nueva York, las guerras desatadas por los EUA y su impacto en todas las economías nacionales, más las medidas adoptadas por la administración norteamericana para recrudecer el bloqueo económico a Cuba con el fin

⁴¹ Hernández, A. La descentralización como alternativa a la crisis cubana de los noventa. La revalorización de las relaciones estado-mercado. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociológicas, Universidad de La Habana, enero del 2005.

⁴² ídem

de destruir la Revolución, se han tomado medidas recentralizadas como la eliminación de la circulación mercantil de todas las divisas extranjeras y más recientemente el control centralizado de todos los ingresos y gastos en divisas de todas las entidades y niveles del estado, independientemente de su subordinación.

No obstante, paralelamente, desde el 2004 el Ministerio de Economía y Planificación viene trabajando en el desarrollo de la "Iniciativa Municipal", proyecto que persigue lograr un aporte más efectivo a los procesos de dirección y planificación en los territorios, para lo cual se plantea orientar y desarrollar un trabajo más activo y coordinado de las Direcciones Municipales de Economía y Planificación, Planificación Física y Estadísticas, con el fin de brindarle un apoyo más efectivo a los Gobiernos Municipales. Esta tarea de la Iniciativa Municipal constituye una dirección general de trabajo, la cual debe enfocarse con una adecuada flexibilidad, adaptándola a las condiciones existentes en cada territorio y aprovechando las experiencias sobre desarrollo local que se han logrado en algunos municipios.

Con este propósito se ha diseñado un esquema metodológico⁴³ para la elaboración de los escenarios municipales, que tiene como objetivo orientar las tareas para el fortalecimiento de la planificación en los municipios, con vista a propiciar una mayor iniciativa local en la promoción del desarrollo económico y la solución de los problemas que enfrentan los territorios. Estas tareas están concebidas para actuar de complemento, a escala del municipio, de los planes y políticas económicas planteadas para el nivel nacional y provincial.

Para la elaboración de los Escenarios Municipales se aprovecha el trabajo acumulado, en especial, los Planes de Ordenamiento Territorial, los resultados de proyecciones nacionales como las relacionadas con el turismo, la Tarea "Álvaro Reynoso"⁴⁴, los programas sociales priorizados y otros; así como los informes económicos, planes y base estadística disponible en los municipios. También deben incorporarse los estudios y propuestas derivados de las experiencias existentes en la promoción del desarrollo local.

⁴³ Ministerio de Economía y Planificación. Esquema Metodológico para la Elaboración de los Escenarios Municipales. Mayo 2004.

⁴⁴ La tarea Álvaro Reynoso es el proceso de reestructuración y redimensionamiento de la agroindustria azucarera cubana.

En la realización de los estudios y proyecciones se propicia la mayor participación, no sólo de todas las instancias técnicas, sino también de las empresariales, políticas, científico-académicas, y ciudadanas, a partir del trabajo comunitario.

Esta primera versión, constituida por el Diagnóstico, los Escenarios Integrales y el Plan de Acción, deberá ser más ampliamente desarrollada y perfeccionada a partir de las observaciones que se efectúen en los propios territorios.

Estas acciones de apoyo a la planificación municipal⁴⁵, parte de lo siguiente:

a) Antecedentes

- La planificación nacional impone una lógica global en las prioridades, asignación de recursos y regulaciones que no necesariamente resulta coincidente con la lógica de las situaciones que se presentan a nivel local
- También se manifiesta una fuerte verticalidad institucional y en la dirección de la producción, que dificulta la articulación de cadenas productivas en la base.
- En muchas ocasiones existen en los territorios recursos locales y una infraestructura social y capacidad organizativa insuficientemente utilizados
- Hay municipios que presentan situaciones críticas por diversas causas que carecen de una estrategia de solución con vista al futuro.
- Se requiere diseñar un mecanismo complementario de planificación, que sin contradecir las prioridades nacionales, incorpore a los municipios de forma más activa al sistema de planificación nacional,
- Existen, además, numerosas iniciativas que de forma espontánea han ido surgiendo en los territorios a las cuales resulta conveniente brindarles una adecuada canalización, así como recoger las mejores experiencias.

b) Objetivo

- Insertar de forma más activa y sistemática la iniciativa local en el sistema de planificación nacional, para lo cual es necesario fortalecer la capacidad de dirección y planificación de los municipios.

⁴⁵ Ministerio de Economía y Planificación. Propuesta para el Perfeccionamiento de la Planificación Municipal. Mayo 2004.

c) Principios generales

- No se trata de reestructurar el sistema de planificación, sino de complementarlo.
- Respetar la centralización y las prioridades nacionales; generar nuevos recursos para lograr una mayor activación del nivel local.
- No partir del recurso, sino del capital social –institucional existente para crear nuevos recursos.
- No crear nuevas estructuras, sino utilizar más plenamente las existentes.
- Las formas organizativas y cronograma deben adaptarse a las condiciones de cada territorio.
- La movilización de los factores de la comunidad y las acciones ejecutivas se realizarían por las estructuras del Poder Popular en el territorio.
- El apoyo y orientación de las Direcciones Provinciales del MEP al trabajo de los municipios.

En resumen, el reajuste cubano de los últimos años, es decir la crisis y las reforma para rebasarla, se caracteriza por lo contradictorio de las medidas aplicadas, en el sentido de las tendencias a la centralización o a la descentralización según el caso.

El recorrido hecho por las consideraciones de diferentes investigadores y el trabajo desplegado por diversas instituciones, nos permite ensayar las siguientes conclusiones.

Entre los más grandes obstáculos que enfrenta el desarrollo local en Cuba se señalan algunos que tienen que ver con los procesos de descentralización, que son los siguientes:

- Las limitaciones de recursos y la concentración de las decisiones políticas en las entidades centrales del Estado.
- El trastorno de las redes locales por parte de grandes empresas cuyas estrategias están en función de intereses nacionales o foráneos.
- Las barreras sectoriales impuestas por la especialización económica o la organización vertical de los organismos de la administración central.
- La falta de autonomía de los municipios que les impide participar en la determinación de medidas de carácter nacional, como la implantación del mercado agropecuario o la libertad de trabajar por cuenta propia.

- La ausencia de una reforma tributaria que subsane la carencia de mecanismos legales para que los municipios obtengan tributos por parte de las industrias asentadas en su territorio, sin importar su nivel de subordinación.
- El papel sólo recaudador de los gobiernos municipales en la formación del presupuesto; toda captación mayor a los gastos aprobados se entrega al presupuesto central. El Estado garantiza así cierto grado de equidad en los bienes y servicios que se prestan en cada territorio, pero no estimula el esfuerzo fiscal para incrementar los ingresos propios del presupuesto y movilizar las reservas existentes en el municipio. Los gobiernos municipales tampoco tienen autonomía para formular y aplicar el presupuesto.
- La fuerte centralización del modelo financiero impide a los órganos provinciales y municipales asumir decisiones en torno a las inversiones.
- La virtual carencia de una cultura descentralizadora de los gobiernos territoriales, pues en los últimos 30 años el Estado ha cumplido un papel de rector-suministrador-controlador.
- El excesivo control central de las inversiones, que ocasiona que el gobierno y las direcciones municipales desconozcan la planificación física y el uso de las instalaciones en su territorio."⁴⁶
- La existencia de mecanismos centralizadores que limitan las posibilidades de los gobiernos municipales para contar con ingresos mayores que les permitan una gestión de mayor impacto local y que dependan directamente de sus electores y del desarrollo de la economía local.
- La persistencia de estrictas regulaciones dictadas centralmente sobre la distribución de los gastos de los gobiernos locales, que en cierta forma limitan el desarrollo de una gestión local hacia actividades económicas de mayores poderes regenerativos para las para las finanzas de la localidad, que pudieran revertirse en mayores ingresos."⁴⁷
- Por su parte entre los logros determinados por las medidas tomadas por las reformas de los 90 podemos señalar:
- La creación de los consejos populares como instancia de gestión.

⁴⁶ Méndez, E. Desarrollo territorial y local en Cuba. Revista de Comercio Exterior, marzo del 2000.

⁴⁷ Hernández, A. La descentralización como alternativa a la crisis cubana de los noventa. La revalorización de las relaciones estado-mercado. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociológicas, Universidad de La Habana, enero del 2005.

- Aumenta la participación de los gobiernos locales en la elaboración de su plan presupuestario anual.
- Se cede a los gobiernos locales la responsabilidad de generar los ingresos necesarios para los gastos programados, realizándose una importante descentralización de impuestos y presionando hacia la disminución de la dependencia de la subvención central.
- Se comparte la responsabilidad de la economía local con los gobiernos municipales, incentivándose el desarrollo de una gobernabilidad local de mayor conciencia económica.
- El perfeccionamiento de las formas de interacción entre la localidad y las instancias superiores respecto a la vida económica de la localidad.
- La creación de mecanismos (fiscales y consultivos) para la actuación conjunta de los niveles inferiores de gobierno y las entidades económicas subordinadas a él.⁴⁸

Por otra parte el proceso de descentralización que se desarrolla puede ser calificado como de “desconcentración, que persigue el objetivo de ser una forma racionalmente eficiente de mantener la legitimidad y el poder del Estado como el líder del desarrollo del país. Aunque se ha ampliado el papel del mercado, y el Estado ha compartido responsabilidades en la producción, en las inversiones, en el empleo, en la comercialización y en los servicios, el propósito de las acciones descentralizadoras ha sido dinamizar la forma en que el Estado ejerce su hegemonía económica y política; el Estado central continúa determinando las reglas de inserción, negociación y empoderamiento de los nuevos actores.

Contrariamente a las premisas esenciales del neoliberalismo, las acciones descentralizadoras en Cuba no persiguen una sustitución del Estado de bienestar por el *bienestar del mercado*. Lejos de ser un proceso de liberalización o desregulación para el ejercicio libre del mercado, son cambios lentos y cuidadosos en función de establecer regulaciones estrictas que permitan la inserción del mercado sólo hasta el nivel en que tal incursión no afecte la hegemonía económica estatal.

⁴⁸ Hernández, A. La descentralización como alternativa a la crisis cubana de los noventa. La revalorización de las relaciones estado-mercado. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociológicas, Universidad de La Habana, enero del 2005.

Consecuentemente, no es posible notar en las reformas cubanas una renuncia al estado asistencial, sino más bien, un intento de perfeccionar el mismo, en busca de una mayor racionalidad económica en su *modus operandis*. El repliegue del Estado por medio de una reducción drástica de los gastos gubernamentales, la privatización de empresas estatales, la eliminación de los subsidios y el proteccionismo, la liberalización de los mercados y el cambio de estrategias de desarrollo orientadas hacia adentro por las orientadas hacia fuera, consustanciales a la ideología y las prácticas neo liberales, están ausentes de la realidad cubana."⁴⁹

De los documentos examinados podemos extraer las siguientes recomendaciones.

Entre las medidas que se requieren para emprender un proceso más activo de desarrollo local tenemos:

- Empezar un proceso de descentralización que otorgue a los gobiernos locales cierta autonomía en la aprobación del presupuesto, la movilización de recursos financieros y la ejecución de inversiones.
- Instrumentar programas de capacitación gerencial para los administradores y el personal del gobierno local, requerimiento básico en el marco de una mayor descentralización y un creciente papel del mercado."⁵⁰
- Por su parte otra investigadora cubana sugiere que:
- El Estado no debe retirarse de su rol económico, pero sí debe estimular, y no obstaculizar, las actividades de los espacios descentralizados que el mismo ha creado.
- Las modificaciones introducidas al modelo centralista podrán contribuir a un mejor desempeño de la gobernabilidad en la medida que se resuelvan las contradicciones que ellas mismas generan al implementar las transformaciones de carácter descentralizador que han diseñado.
- La alternativa descentralizadora ha ofrecido nuevas y certeras posibilidades, pero su validez futura dependerá de su efectividad al continuar con lo diseñado, mientras se atenúan los conflictos entre los dos polos de actores involucrados en los cambios: 1) el Estado y el sector privado; y 2) las instancias nacionales y locales de gobierno. Y para ello:

⁴⁹ Ídem

⁵⁰ Méndez, E. Desarrollo territorial y local en Cuba. Revista de Comercio Exterior, marzo del 2000

- Debe otorgarse mayor autoridad decisoria a los gobiernos locales respecto a la planificación y ejecución del presupuesto y a la participación en la economía local.
- Debe estimularse la descentralización, en un mayor grado, de aquellos sectores económicos que permiten generar importantes fuentes de ingresos y disminuirse progresivamente las restricciones legales asociadas al ejercicio del trabajo por cuenta propia, dada su importancia como contribuyentes al presupuesto local.
- Es necesario otorgar mayor autonomía a la localidad para determinar sus necesidades, prioridades y tasas de crecimiento, lo cual permitiría una mayor adecuación de los mismos a las necesidades propias de la localidad.”⁵¹

Bibliografía

Aghon, G. Principales desafíos del financiamiento municipal, *La Era Urbana*, núm. 3, suplemento regional para América Latina y el Caribe, septiembre de 1995, p. 2.

Barreto, Hendrick: Descentralización www.foronacional.gov.ve/mailman/listinfo/l-territorial.

Capdequí, JM: *El Estado español de la Indias*. s/d

Constitución de la República de Cuba, La Habana, 1940.

Convención Constituyente de 1940. *Diario de Sesiones*. La Habana, 1940.

Corazza, Cristina y Vivori, Ana María *La participación ciudadana como elemento integrador de la autonomía local y el desarrollo* 1992.
<http://www.ag.org.ar/aportes.htm>

⁵¹ Hernández, A. *La descentralización como alternativa a la crisis cubana de los noventa. La revalorización de las relaciones estado-mercado*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociológicas, Universidad de La Habana, enero del 2005.

Descentralización del poder del Estado
[www.edulat.com/diversificado/instrucción_preliminar/5 año/1_15.htm](http://www.edulat.com/diversificado/instrucción_preliminar/5_año/1_15.htm)

Dilla, H, González, G y Vincentelli, Ana. Participación Popular y desarrollo en los municipios cubanos. Centro de Estudios sobre América. La Habana, 1993.

Dilla, Haroldo: La participación en Cuba y los retos del futuro Ediciones CEA. Cuba 1996.

García D. La Organización Estatal en Cuba. Editorial de Ciencias Sociales. La Habana, 1981.

Hernández, A. La descentralización como alternativa a la crisis cubana de los noventa. La revalorización de las relaciones estado-mercado. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociológicas, Universidad de La Habana, enero del 2005.

Informe Central al Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba. Editora Política. La Habana, 1976.

Klein, Juan Luis: Descentralización del desarrollo y acción colectiva. Pistas para una discusión a partir del caso de Québec en Canadá. Fotocopia.

La descentralización financiera: experiencia cubana. Proyecto regional de descentralización fiscal, CEPAL/GTZ e Instituto de Investigaciones Financieras, La Habana, 1994, p. 1.

LEY No. 91 De los Consejos Populares. 13 de julio del 2000.

Méndez, E. Desarrollo territorial y local en Cuba. Revista de Comercio Exterior, marzo del 2000

Ministerio de Economía y Planificación. Esquema Metodológico para la Elaboración de los Escenarios Municipales. Mayo 2004.

Ministerio de Economía y Planificación. Propuesta para el Perfeccionamiento de la Planificación Municipal. Mayo 2004.

Mirabal, Ania. Tesis para el grado de Master en Dirección y Gestión Pública Local: El Desarrollo Local Integral y la Participación Comunitaria en la Cuenca del Río Cauto en Cuba. Cuba, Julio 2003.

Nickson, Andrew. El Gobierno Local: Una responsabilidad compartida Development Administration Group. University Birrningham. Fuente: La ciudad latinoamericana y del caribe en el nuevo siglo. Simposio celebrado en el marco de la asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, Barcelona, Marzo 1997

Participación para el Desarrollo Local. Metodología del Triángulo de la Solidaridad. <http://www.sgsica.org/madrid/pdf>.

Reglamento de Las Asambleas Municipales del Poder Popular.

Sergio Boisier, Territorio, Estado y sociedad. Reflexiones sobre descentralización y desarrollo regional en Chile, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica de Valparaíso, Chile, 1990, p. 75.

Truslow, F. A. Report on Cuba. The John Hopkins Press. Baltimore, 1952

Wiesner, E. Descentralización fiscal en Colombia: ventajas y trampas, La Era Urbana, núm. 3, septiembre de 1995, p. 9.