

La economía municipal en la reforma económica cubana

Carlos García Pleyao

Cuba

LA ECONOMÍA MUNICIPAL EN LA REFORMA ECONÓMICA CUBANA.

Carlos García Pleyán, 2012.

Cuba ha comenzado a impulsar una reforma económica a partir de la adopción por la Asamblea Nacional de nuevos Lineamientos económicos y sociales para el periodo 2011 -2015. Estos permiten iniciar la creación de condiciones adecuadas para promover el desarrollo local. Existe una evidente voluntad descentralizadora de la dirección del país, aunque su aplicación sea lenta por ahora y no esté exenta de obstáculos y resistencias.

“En el curso de la paulatina descentralización que desplegamos, se han adoptado diversas medidas en favor de elevar la autoridad de los dirigentes administrativos y empresariales, a quienes continuaremos delegando facultades (...) hemos dicho que el Gobierno municipal tiene que tener facultades y recursos, y también hablamos de cómo obtenerlos, y que seguiremos delegando facultades” (Raúl Castro, 2010).

1. La reforma iniciada.

El actual impulso al desarrollo local se está dando en un marco económico que es distinto al de las décadas anteriores. Los vectores iniciales de la reforma apuntan en las siguientes direcciones (Vidal y Everlery, 2012):

- Una reducción del empleo del sector estatal¹ (aunque por ahora a una velocidad mucho menor de la inicialmente prevista) y la correspondiente apertura a la microempresa privada (aunque limitada por impuestos progresivos, por la inexistencia de un mercado mayorista y por la prohibición de incluir trabajo profesional)
- La expansión de las cooperativas de trabajo a sectores no agrícolas (aunque por ahora de forma experimental y fundamentalmente a través de la gestión de propiedad estatal arrendada)
- Una reforma en la agricultura con la entrega de tierras ociosas de empresas estatales en usufructo a privados (aunque todavía con el monopolio estatal de la comercialización –acopio-)
- Una mayor autonomía de gestión para la propia empresa estatal (aunque limitada por el papel dominante del plan y por su restringida capacidad de autogestión financiera)

¹ Sobre un total de 5 millones de trabajadores, alrededor de un millón no trabaja ya para el estado en 2012.

- La ampliación del sistema tributario (aunque todavía muy centralizado y no aplicado a los salarios ni al patrimonio).
- Una reducción de los subsidios por medio de su focalización en grupos vulnerables (aunque sin un incremento de salarios que compense el creciente nivel de los precios)
- La apertura del mercado inmobiliario interno (aunque con limitación en la posesión de viviendas a un máximo de dos)
- Una mayor autoridad para los gobiernos locales (aunque centrada mas en las provincias que en los municipios)

2. La reforma pendiente.

Quedan por abordar aspectos contenidos en los Lineamientos y otros que están ausentes de los mismos.

Entre los primeros se encuentran la unificación de las dos monedas (o al menos la progresiva convergencia de los dos tipos de cambio vigentes), la apertura a la inversión extranjera (hoy demasiado concentrada en pocos países –Venezuela, China, Brasil- y en inversiones de gran dimensión), o la solución del problema energético (mientras no se encuentre petróleo en cantidades suficientes existirá una fuerte dependencia de Venezuela, dado que en Cuba solo se produce la mitad del necesario).

Falta afrontar el tema de la definición del modelo de desarrollo a largo plazo – más allá de propuestas para la gestión de la subsistencia-, la formulación de una nueva política social, demográfica y migratoria (sobre todo frente a la amenaza del rápido envejecimiento de la población) y, finalmente, la consecuente reforma del Estado y de la Constitución.

3. El debate sobre lo local.

Uno de los puntos de debate es la posición de lo local en la arquitectura política y administrativa del país. En Cuba ha funcionado el principio de subsidiariedad invertido. Todo lo que pueda tratarse centralmente se ha tratado desde el nivel central. Por otra parte, el concepto de lo local tiene una formulación ambigua en la constitución, que permite una interpretación más “provincialista” que “municipalista”. Además, no están resueltos los lazos intermunicipales. Ya no existen las regiones desde 1975 y la provincia “*controla la ejecución de la política, programas y planes aprobados por los órganos superiores del Estado*”, más que articular y coordinar los procesos y decisiones que superan el ámbito administrativo de los municipios.

Constitución de la República de Cuba (1992) Artículo 102.

La **provincia** es la sociedad local, con personalidad jurídica a todos los efectos legales, organizada políticamente por la ley como eslabón intermedio entre el gobierno central y el municipal. Ejerce las atribuciones y cumple los deberes estatales y de administración de su competencia y tiene la obligación primordial de promover el desarrollo económico y social de su territorio, para lo cual coordina y controla la ejecución de la política, programas y planes aprobados por los órganos superiores del Estado, con el apoyo de sus municipios, conjugándolos con los intereses de éstos.

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.

Otro punto de debate ha estado centrado alrededor del tema de la doble subordinación de las instancias locales, sean provinciales o municipales. Teóricamente deben funcionar bajo una subordinación metodológica a sus ministerios correspondientes y bajo una subordinación administrativa a sus gobiernos territoriales. De hecho la práctica ha inclinado la subordinación hacia el vector de donde vienen los recursos, favoreciendo una subordinación vertical a los niveles centrales de los sectores correspondientes, es decir, los ministerios. Esta es una de las cosas que ahora pretenden corregirse, convirtiendo las delegaciones (nacionales) en direcciones (territoriales), dirigidas por los gobiernos locales.

ESCALA	LEGISLATIVO	EJECUTIVO		ESTRUCTURA ACTUAL	ESTRUCTURA PROPUESTA
NACION 11 millones	Asamblea Nacional	Consejo de Ministros		Ministerios	Ministerios
15 PROVINCIAS (de ½ a 1 millón de hab.)	Asambleas provinciales	Consejos de Administración Provincial		 Delegaciones provinciales	 Direcciones Provinciales
168 MUNICIPIOS (de 50 a 100.000 hab.)	Asambleas Municipales	Consejos de Administración Municipal		 Delegaciones municipales	 Direcciones Municipales

El otro análisis que se ha hecho es acerca de si esas funciones estatales que tienen los organismos en un territorio se pueden hacer cumplir con una estructura del Gobierno o con una delegación. Si se pueden hacer cumplir con una dirección subordinada al Gobierno en ese territorio, entonces el Ministro no tiene por qué tener una delegación, porque esas funciones estatales del Ministerio las va a cumplir en esa provincia una estructura del gobierno, y hay que definir el vínculo entre esa estructura y el organismo rector; pero nosotros todo eso lo enredamos. ...Hay muchas estructuras de los ministerios en los territorios que, en nuestra opinión, tienen que desaparecer e incorporarse a la estructura del gobierno, y todo esto que he explicado aquí es lo que quiere decir separar funciones estatales de funciones empresariales. Los gobiernos están para gobernar y no para administrar los sistemas empresariales. (Murillo 2010)

4. El gobierno local.

La constitución de 1976 dotó a los gobiernos territoriales de una configuración democrática basada en la elección directa y periódica por los ciudadanos de delegados que conforman la Asamblea del Poder Popular (APP) que, a su vez, elige un Consejo de Administración Provincial o Municipal (CAP o CAM). Se celebran varias veces al año asambleas de rendición de cuentas sobre su gestión y existe la posibilidad de revocación por parte de los electores de todos los cargos.

Sin embargo, los gobiernos provinciales y, en mayor medida, los municipales, han sido absorbidos por una excesiva operatividad. El ejercicio del gobierno territorial se redujo, en la mayoría de los casos, a la gestión de la inmediatez en un marco de escasez, que les impide pensar estratégicamente y priorizar lo importante sobre lo urgente. Ni las elecciones se han basado en la elección de un programa de gobierno, sino en la selección de líderes honestos y capaces, ni los elegidos han construido un plan de gobierno local específico. Atenta contra ello el reducido marco de su mandato de dos años y medio (aunque renovables), así como el no haber dispuesto de recursos que no estuvieran ligados a inversiones definidas por programas nacionales. Se trata, por lo tanto, de gobiernos con necesidades no solo de mayores atribuciones y recursos, sino también de formación de capacidades en planeamiento estratégico, la programación, la formulación de proyectos y la gestión, en particular en el nivel municipal.

Otro déficit importante es el de los limitados niveles de participación de la población en la gestión del gobierno. No existe una práctica generalizada de participación en la elaboración del plan ni el presupuesto, sino que se limita al planteamiento de problemas locales en las periódicas reuniones de rendición de cuentas con los delegados, práctica que se ha ido debilitando en la medida

en que la falta de recursos ha limitado cada vez más la solución de los problemas planteados.

Dos retos importantes, finalmente, que deberán enfrentar los gobiernos locales en los próximos años residen en su nuevo posicionamiento ante el sector no-estatal, en el que deberían impulsar nuevas formas de la articulación de lo público y lo privado, así como la reformulación del rol del propio gobierno, de regulador y al mismo tiempo ejecutor directo, a un papel más articulador y promotor de los esfuerzos no gubernamentales.

5. La economía local y las atribuciones del municipio.

Hay dos temas esenciales que configuran el rol del gobierno en la economía local: el de las *atribuciones* y el de los *recursos*.

En el campo de las atribuciones se debaten actualmente dos puntos esenciales: las atribuciones de planificación de las instancias locales y la separación de las funciones estatales de las empresariales en una economía hasta ahora dominada por la propiedad estatal. Actualmente el gobierno local tiene tres instrumentos de planificación: el *plan económico-social*, el *presupuesto* y el *plan de ordenamiento territorial*. Los tres instrumentos han sido hasta ahora diseñados por niveles superiores al municipio, provinciales y, en algunos temas, incluso nacionales.

“Defendemos la utilidad de proseguir elevando paulatinamente la autoridad de los gobiernos provinciales y municipales y dotarlos de mayores facultades para el manejo de los presupuestos locales, a los cuales se destinará parte de los impuestos generados en la actividad económica con el fin de contribuir a su desarrollo”. (R.Castro, 2010)

La decisión de asignar recursos presupuestarios a los municipios demandara de una labor de *planificación local*, tanto estratégica como anual, muy superior a la conocida hasta hoy, y que deberá enfrentar retos como la relación con el sector privado y cooperativo (armonizando plan y mercado), o la dificultad de que la mayoría de las empresas (sujetos básicos de la planificación) son provinciales mientras que a nivel municipal solo existirán unidades sin atribuciones de planificación. Asimismo, los municipios deberán ser capaces de formular *programas* sectoriales que enlacen sus marcos estratégicos más generales con la formulación de *proyectos* específicos de desarrollo económico o social.

“El sistema de planificación socialista continuará siendo la vía principal para la dirección de la economía nacional, y a su vez **deberá transformarse** en sus aspectos metodológicos y organizativos, para dar cabida a las nuevas formas de gestión y de dirección de la economía nacional”.

“La planificación abarcará no solo el sistema empresarial estatal y las empresas cubanas de capital mixto, sino que regulará también las formas no estatales que se apliquen, lo que implica una transformación del sistema de planificación hacia nuevos métodos de elaboración del plan y del control del Estado sobre la economía”. (Lineamientos, 2011)

La concepción hasta ahora absolutamente centralizada del *presupuesto*, es decir, de los tributos y del gasto público, deberá modificarse y hacerse más compleja. La necesaria redistribución de los recursos vertical (entre niveles) y horizontal (entre territorios) ya no podrá resolverse con una mera decisión central.

En cuanto *al plan territorial*, el modelo predominante hasta finales de la década de los ochenta fue el de planificación física, basado en la idea del ordenamiento territorial e implementado a través de la zonificación de usos del suelo y el control de las densidades.

Ya sea por complejidades técnicas, políticas, de gestión y por la propia dependencia de las transferencias del nivel nacional, la tributación o fiscalidad territorial, es decir, la asociada al suelo, es todavía inexistente. La articulación con el financiamiento urbano y la aplicación de mecanismos tributarios y normativos son aspectos inexplorados. La fiscalidad asociada a la propiedad inmueble, que es generalmente la principal fuente tributaria propia de los municipios, no está desarrollada. Un obstáculo importante para el uso del impuesto predial serán las deficiencias todavía presentes en los sistemas de información y catastro actualizado.

Otra importante fuente de financiamiento municipal se podría encontrar en las decisiones sobre el uso y aprovechamiento del suelo y las inversiones de obra pública e infraestructura. Cuando están debidamente planificadas y realizadas, estas decisiones e inversiones podrían generar en los terrenos e inmuebles localizados en el área de intervención una valorización que podría ser captada, al menos parcialmente, por el poder público para la realización de otras inversiones. Las plusvalías podrían constituir un enorme potencial para financiar la expansión urbana y la provisión de servicios en todo el territorio urbano

Sin embargo, el problema más agudo –y todavía por resolver– es la relativa independencia (a veces, incoherencia) entre los tres planes, el económico-social (que planifica recursos materiales), el presupuesto (que planifica recursos financieros) y el físico (que los localiza y organiza en el espacio). La lógica territorial todavía predomina sobre la territorial.

Por último, en el campo de las atribuciones, se plantea actualmente la necesidad de separar las funciones estatales de las empresariales de los gobiernos locales, hasta ahora confundidas en una economía estatalizada

donde el gobierno regulaba, controlaba y, al mismo tiempo, administraba todos los recursos en los sectores productivos no agrícolas de la economía, así como en los servicios.

“Delimitar las funciones estatales y las empresariales, a fin de promover una **mayor autonomía de los productores**, incrementar la eficiencia, así como posibilitar una gradual **descentralización hacia los gobiernos locales**.” (Lineamientos, 2011).

“Consejos de Administración Provincial y Municipal solo administran presupuesto y gasto público, no el sistema empresarial” (Murillo, 2010).

6. La economía local y el origen de los recursos municipales.

En la nueva concepción los recursos locales pueden provenir de cuatro orígenes: las transferencias fiscales, los ingresos propios, las donaciones y los préstamos.

- a) Las *transferencias fiscales* desde el presupuesto nacional hacia los locales tienen fines redistributivos que corrigen desequilibrios verticales u horizontales. En la actualidad constituyen un 30% del presupuesto nacional. El municipio ha adquirido recientemente la posibilidad de reasignar localmente recursos presupuestarios entre sectores, aunque todavía se trata de fondos para gastos corrientes y no para inversiones.
- b) Los *ingresos propios* del municipio van todavía íntegramente al presupuesto nacional, que luego los redistribuye. La nueva Ley Tributaria examinada recientemente en la Asamblea Nacional y a promulgarse a inicios del 2013 prevé, por primera vez, la figura del impuesto municipal. Por otra parte, el municipio podrá apropiarse de las utilidades que provengan de los proyectos desarrollados a través de la reciente *“Iniciativa Municipal para el Desarrollo Local” –IMDL-* (ver más abajo).

“Hay que darle un carácter sostenible al desarrollo municipal. Los **impuestos** serán cedidos en la mayoría a los presupuestos municipales.” (...). “Habrá que cederle cada vez más los impuestos territoriales para el propio desarrollo; habrá que poner entidades de subordinación nacional que también tributen al desarrollo” (Murillo, 2010).

“Las empresas pagarán a los Consejos de Administración Municipal donde operan sus establecimientos, un tributo territorial, definido centralmente, para contribuir al desarrollo de la localidad” (Lineamientos, 2011).

- c) Los municipios pueden disponer, para desarrollar proyectos locales, de *donaciones* de la cooperación internacional e, incluso, en casos excepcionales, de empresas internacionales situadas en su territorio. En

Cuba no constituyen fondos significativos a nivel nacional (no exceden los 10 USD por habitante al año, ni el 0,1% del PIB), pero localmente pueden representar una fuente importante de financiamiento para proyectos productivos o de servicio de alcance territorial.

- d) Finalmente, los municipios pueden disponer desde hace pocos años de *préstamos* a través de la figura ya mencionada de la IMDL. Se trata de un fondo al que pueden aplicar las entidades estatales productivas y de servicios locales (el sector privado y cooperativo debe solicitar los créditos al Banco). La carencia de un programa propio de desarrollo local, unido a la subutilización de las tierras y al proceso de emigración, especialmente los jóvenes, han creado una situación social desfavorable en algunos municipios. Actualmente las principales cadenas productivas de la economía son eminentemente verticales, y los procesos de centralización han dejado grandes vacíos a nivel local que deben ser resueltos, especialmente en actividades cuya expresión territorial es decisiva: producción de alimentos, servicios, transporte, comercio, entre otras. Se requiere descentralizar funciones hacia los Consejos de Administración Municipal (CAM) de modo que contribuyan al desarrollo de la capacidad de gestión del gobierno a estas instancias. Tal es la razón de ser de la IMDL.

La Iniciativa Municipal para el Desarrollo Local, tiene como objetivo lograr una participación activa de los gobiernos municipales en su estrategia de desarrollo, mediante la gestión de proyectos económicos capaces de autofinanciarse, generar ingresos que posibiliten la sustitución efectiva de importaciones, especialmente alimentos y obtener ganancias que se destinen en beneficio local y de forma sostenible, como complemento de las estrategias productivas del país. (MEP, 2010)

“Hay que avanzar en que aparezcan **proyectos** productivos para que la utilidad que se genere se quede en el territorio, parcial o total, según como se apruebe para cada proyecto, que es lo único que va a dar un desarrollo sostenible a los municipios, aparejado con que las empresas de subordinación nacional tributen al desarrollo del municipio” (...). “El fondo de la IMDL no es una asignación, los **proyectos** tienen que reproducirse; la mejor forma de reproducir es que aun cuando el fondo existe, el proyecto tenga que ir al banco a pedir el dinero, pagar intereses y genere utilidades” (Murillo, 2010).

“Los Consejos de Administración Municipales tendrán un peso fundamental en la conducción de los **proyectos**” (Lineamientos, 2011).

7. Perspectivas.

Las persistentes dificultades para salir de la crisis iniciada en 1989 con la desaparición del bloque socialista europeo, además de un panorama externo

particularmente adverso (bloqueo, crisis financiera global) han obligado a reconocer los potenciales económicos de los territorios, antes ignorados por una dirección centralizada de la economía. Todavía Cuba se halla en una etapa de experimentación de un nuevo modelo económico que debe enfrentar tanto obstáculos como improvisaciones. La descentralización, desde el punto de vista territorial, aun se centra más en la provincia que en el municipio. Del mismo modo, la descentralización de la gestión empresarial se encuentra en niveles incipientes todavía.

Pero ahora existen dos factores decisivos que no se habían dado anteriormente: de una parte, la voluntad política explícita de transferir atribuciones y recursos hacia los niveles inferiores de modo de empoderar y abrir la participación y, de otro, la promoción de un dinámico sector privado y cooperativo que obligara a replantearse las relaciones económicas, sociales y políticas. En este marco, el rol de los gobiernos territoriales se está modificando profundamente, por lo que es vital en esta coyuntura la formación de capacidades locales capaces de asumir las nuevas responsabilidades.

Bibliografía.

- VI Congreso del PCC: **Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución..** Abril 2011
- Castro, Raúl: **Discurso pronunciado en la clausura del Sexto Período Ordinario de Sesiones de la Séptima Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular,** el 18 de diciembre de 2010..
- Ministerio de Economía y Planificación (MEP): **Documento para la presentación de los proyectos de iniciativa municipal de desarrollo local (IMDL)** La Habana, 2010
- Murillo, Marino: **Análisis de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución.** Intervención en el Sexto Período Ordinario de Sesiones de la Séptima Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, el 17 de diciembre de 2010.
- Vidal,P y Everleny, O: **Miradas a la economía cubana. El proceso de actualización.** La Habana, 2012.