

**Municipio y desarrollo local en Cuba. Ideas preliminares
(desde el Derecho) en pos de la descentralización fiscal**

Orestes J. Díaz Legón
Cuba

Revista Iberoamericana de Gobierno Local
Número 6, Granada, Mayo, 2014
ISSN: 2173-8253

**MUNICIPIO Y DESARROLLO LOCAL EN CUBA. IDEAS PRELIMINARES
(DESDE EL DERECHO) EN POS DE LA *DESCENTRALIZACIÓN FISCAL*.**

Orestes J. Díaz Legón¹

Resumen:

En el marco de las transformaciones que actualmente se están desarrollando en Cuba, significativa importancia se le concede al desarrollo local, lo cual nos conduce a analizar al municipio como el entorno donde se deben generar propuestas autotransformativas en pos de su propio progreso y del Estado en general. Claro es, si el desarrollo local implica llevar adelante un conjunto de acciones dirigidas a elevar la calidad de vida de los *munícipes*, se convierte en una premisa fundamental que las autoridades locales cuenten con capacidad de decisión sobre unos recursos monetarios y pueda determinar dónde ubicarlos. El presente trabajo está centrado en ofrecer una serie de ideas preliminares, cual suerte de desafíos y/o propuestas para impulsar un proceso de descentralización fiscal en Cuba, que coadyuven al logro del tan aspirado desarrollo local.

Palabras Claves:

Municipio, desarrollo local, descentralización fiscal, Derecho, Cuba

Abstracts:

¹ Máster en Derecho Constitucional y Administrativo. Profesor Asistente de Derecho Financiero, Facultad

¹ GALLICHIO, Enrique, “Prólogo”, en CARRIZO, Luis y GALLICCHIO, Enrique (editores), *Desarrollo local y gobernanza. Enfoques transdisciplinarios*, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Montevideo, 2006, p. 11.

In the context of the changes currently being developed in Cuba, significant importance is given to local development, which leads us to analyze the municipality as the environment where they must develop proposals for change in pursuit of their own progress and the state in general. Sure is, if the local development involves carrying out a series of actions aimed at improving the quality of life of the communes, becomes a fundamental premise that local authorities have the capacity to decide on a monetary resources and to determine where to place them. The present work is focused on providing some preliminary ideas, in order to promote a process of fiscal decentralization in Cuba, that contribute to the achievement of local development so aspired.

Key Words: Municipality, local development, fiscal decentralization, Law, Cuba

I. A MODO DE INTRODUCCIÓN.

“el principio de que el Municipio es la célula del gran conglomerado social que se integra en el Estado, no admite contradicción. Como en biología, a células sanas corresponden organismos sanos: el enervamiento de la célula municipal en lugar de beneficiar al Estado, produce la anemia del Estado”.

Gustavo GUTIÉRREZ SÁNCHEZ, 1938

Sobre desarrollo local mucho se ha escrito y hablado en los últimos tiempos. El desarrollo local puede entenderse como una “estrategia sociopolítica de cambio”² que requiere la concertación de una agenda de trabajo entre diferentes actores con capacidad de transformación en el corto, mediano y largo plazo, con el objetivo de alcanzar los

² GALLICHIO, Enrique, “Prólogo”, en CARRIZO, Luis y GALLICCHIO, Enrique (editores), *Desarrollo local y gobernanza. Enfoques transdisciplinarios*, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Montevideo, 2006, p. 11.

estándares de calidad de vida deseados por un grupo humano consustancial a una escala territorial determinada. Equiparándose, en muchas ocasiones, local con municipio.

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

Se defiende con fuerza la necesidad de traspasar cuotas de responsabilidad, poder suficiente de decisión hacia los municipios. Con sus luces y sus sombras, los Estados son convocados a promover procesos descentralizadores a favor de los municipios que les permita realizar una gestión eficiente de las tareas asignadas, en última instancia, procurar el robustecimiento de las municipalidades.

En los esfuerzos donde se vinculan descentralización y desarrollo local, lugar especial se le concede a las cuestiones referidas a la descentralización fiscal. De manera muy simple: no puede existir desarrollo local si no existen recursos dinerarios que puedan ser utilizados para transformar el territorio en función de procurar el crecimiento material y espiritual de la población. Ingresos y gastos locales son dos caras de la misma moneda y, por tanto, es de primer orden que las autoridades locales posean capacidad de decisión sobre su hacienda pública en aras de materializar las decisiones que en su día acuerden y poder proyectarse e intervenir en el desarrollo del espacio municipal.

En el marco de las transformaciones que se están produciendo en Cuba, sobre la base de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución aprobados en abril de 2011, significativa importancia se le otorga al desarrollo local, lo cual conlleva a revalorizar el papel del municipio y, por esa vía, a discutir sobre la autonomía municipal y la descentralización.

En consonancia con lo anteriormente señalado, este trabajo persigue como objetivo, ofrecer fundamentos para la articulación de un proceso de descentralización fiscal en pos del perfeccionamiento del régimen municipal y el desarrollo local en Cuba.

II. NOTAS SOBRE EL MUNICIPIO CUBANO Y EL DESARROLLO LOCAL.

La década del noventa del pasado siglo marcó grandes retos para el Estado cubano, el país se encontraba en una época de “crisis y de reforma”. Tal panorama trajo como consecuencia la adopción de una serie de medidas para dar respuesta al emergente y adverso escenario, pueden citarse: la creación de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa, la apertura al capital extranjero, la masificación de las opciones de trabajo por cuenta propia, la liberalización de la circulación de un grupo de monedas convertibles.

La reforma a la Constitución de la República de Cuba, de 24 de febrero de 1976, en el año 1992, fue fiel reflejo del ánimo de adaptar a las nuevas circunstancias³ el marco institucional, determinados principios y modelos de funcionamiento del país, en aras de

³ Aunque al decir de la profesora PRIETO VALDÉS: “Los cambios no se le pueden achacar solo a la situación coyuntural, porque muchos de ellos son resultado de un proceso de perfeccionamiento del Estado, de las instituciones sociales y políticas de la sociedad, así como de las formas de participación popular, que se había iniciado en la segunda mitad de los años 80”. Vid. PRIETO VALDÉS, Martha, “La reforma a la Constitución cubana de 1976”, en PÉREZ HERNÁNDEZ, Lissette y PRIETO VALDÉS, Martha, (compiladoras), *Temas de Derecho Constitucional cubano*, Editorial Félix Varela, La Habana, 2004, pp. 45 y 46.

la materialización de las decisiones que se debían tomar para lograr la salida de la crisis y fueran consecuentes con la defensa de las conquistas alcanzadas.

Es importante apuntar que mediante esta reforma constitucional se introdujeron varias modificaciones en el Capítulo concerniente a los Órganos Locales del Poder Popular. Resaltamos: la supresión de los Comités Ejecutivos, la introducción de una definición constitucional de municipio⁴, la institucionalización de los Consejos Populares⁵, así como, la fijación de las atribuciones de las Asambleas Municipales del Poder Popular⁶.

Los cambios introducidos en la concepción del nivel municipal fueron dirigidos a sentar nuevas formas de funcionamiento de los órganos locales, a dinamizar su actuación; se intentaba subir un peldaño en aras de la funcionalidad del sistema de administración local.

Pero la década de 1990 al mismo tiempo que significó un nuevo punto de partida en la concepción orgánica y funcional del municipio, implicó también el hallazgo del mismo como plaza para promover el desarrollo. Se ha dicho: “La crisis y la reforma de los noventa hicieron emerger con gran fuerza la relevancia del escenario territorial-local como espacio de heterogenización social, de expresión de desventajas y desigualdades y de toma de decisiones estratégicas”⁷.

Más que una aspiración, era una necesidad que el municipio se convirtiera en sujeto activo del desarrollo, que ostentara un papel protagónico en el acto de trazar e impulsar un conjunto de iniciativas que redundaran en su propio beneficio y así en el del Estado;

⁴ Cfr. Artículo 102 cuarto párrafo.

⁵ Cfr. Artículo 104.

⁶ Cfr. Artículo 106.

⁷ ESPINA, Mayra Paula, “Apuntes sobre el concepto de *desarrollo* y su dimensión territorial”, en GUZÓN CAMPORREDONDO, Ada (Compiladora), *Desarrollo local en Cuba. Retos y perspectivas*, Editorial Academia, La Habana, 2006, p. 60.

los municipios fueron llamados a construir estrategias de desarrollo local. No se puede olvidar que los municipios son “el espacio local, el espacio de lo cotidiano, de las relaciones interpersonales, de la diversidad, donde se produce y reproduce la vida y donde se alcanzan o no los niveles de satisfacción de individuos y grupos”⁸. Desde entonces, diversas experiencias sobre desarrollo local han existido –algunas con éxitos, otras han fracasado– y ciertas lecciones se han aprendido.

A decir de GUZÓN CAMPORREDONDO el desarrollo local en nuestro contexto debe entenderse como “el proceso mediante el cual esa escala [municipal] implementa las necesarias transformaciones en las dimensiones ambiental, económico-productiva y político-social, a partir de una proyección estratégica elaborada y un plan que se cambiará y evolucionará con la práctica de los propios gestores”⁹.

Asimismo, determinados autores han identificado un grupo de “principios básicos”¹⁰ para la efectiva materialización de las estrategias de desarrollo local, dígase:

1. *Enfoque integral y sistémico del desarrollo*, mediante la actuación armónica sobre las dimensiones económico-productiva, ambiental, institucional y sociocultural.

2. *Fortalecimiento de la institucionalidad*, aprovechando y potenciando las estructuras existentes, teniendo al Poder popular como legítimo centro del proceso y colocando la atención sobre tres direcciones fundamentales:

- a) Relaciones horizontales.

⁸ GUZÓN CAMPORREDONDO, Ada, “Estrategias municipales para el desarrollo”, en GUZÓN CAMPORREDONDO, Ada (Compiladora), *Desarrollo Local...*, *op cit.*, p. 65.

⁹ *Cit.* por GONZÁLEZ FERRIOL, Aimée y SAMPER CÁMARA, Yunaimys, “Iniciativa municipal para el desarrollo local: una propuesta novedosa”, en GUZÓN CAMPORREDONDO, Ada (Compiladora), *Desarrollo Local...*, *op cit.*, p. 124.

¹⁰ COLECTIVO DE AUTORES, *Cataurito de herramientas para el desarrollo local*, Editorial Caminos, La Habana, 2011, pp.12 y 13.

b) Construcción de estilos y métodos de trabajo adecuados para la integración, considerando la ampliación del sector no estatal y las nuevas figuras que se multiplicarán en todos los municipios.

c) Definición de prioridades para el desarrollo.

3. *Fomento de la participación autogestionaria*, que representa la integración de los diferentes factores, aprovechando canales y espacios que existen, involucrando a la población en acciones de desarrollo, incentivando el ejercicio de la responsabilidad ciudadana en el barrio y las actividades de prevención, todo lo cual forma parte del “trabajo comunitario”.

4. *Desarrollo de capacidades y herramientas para la información*, adecuadas para la particularidad de cada territorio, para lo que en el primer caso se dispone de universidades, escuelas tecnológicas y otras instituciones y en el segundo, valiosas informaciones que ya existen, como los planteamientos de los electores, y otras que deberán definirse, como los indicadores que medirán la marcha del proceso a fin de evaluarlo de manera continua.

5. *Gestión del conocimiento, innovación y transferencia de tecnologías* en busca de soluciones apropiadas, estableciendo vínculos estrechos con centros de investigación, universidades y otras organizaciones en apoyo a propuestas de soluciones.

6. *Identificación y movilización de los potenciales productivos locales* como fuente de ingresos y productos manejables en esa escala, que contribuyan al desarrollo de la economía local y la satisfacción de necesidades de la población.

Igualmente, es preciso tener en cuenta un grupo de barreras presentes en el contexto actual que pueden limitar la gestión de procesos de desarrollo municipal, algunos de los cuales son subjetivos o dependen de ajustes en el marco normativo, tales como¹¹:

¹¹ GUZÓN CAMPORREDONDO, Ada y HERNÁNDEZ MÁRQUEZ, Rider, *A propósito del desarrollo local en Cuba*, documento inédito, pp. 9-11.

- La limitada capacidad de los gobiernos municipales de fomentar iniciativas que incrementen el nivel de vida de los habitantes, planificar, regular, controlar y fiscalizar actividades y procesos.
- Insuficiente debate sobre desarrollo local, por lo que existen diferentes interpretaciones del mismo que a veces entran en contradicción y desbordan a los gobiernos municipales con “tareas” enfocadas desde diferentes versiones del tema.
- Los roles de cada escala no están suficientemente claros y a veces se superponen. ¿Qué toca a los municipios, qué toca a las provincias, qué toca a los OACEs?
- Faltan capacidades institucionales, mecanismos de gestión e integración y visión estratégica en los gobiernos municipales. La operatividad y el enfoque cortoplacista caracterizan su gestión.
- Insuficiente articulación de herramientas de planificación municipal y ausencia de perspectiva local-territorial. Existen hoy diversos instrumentos con los que cuenta el municipio, pero por lo general impulsados o contruidos de manera sectorial.
- Estilos y métodos de trabajo que responden a un funcionamiento vertical y sectorial en el municipio.
- Los procesos de desarrollo local y sus instrumentos propios no están institucionalizados y, por lo general, la continuidad de la gestión de las propuestas depende de los presidentes de los Consejos de la Administración que las impulsaron, aunque hayan sido aprobadas las estrategias en las Asambleas Municipales.
- Programas nacionales, proyectos y acciones desconectados de las estrategias de desarrollo local.
- Insuficientes conocimientos para formular proyectos y estudios de factibilidad, pero tampoco está claro que el proyecto es vía de implementación de las estrategias.

- Escasa definición de indicadores para medir y evaluar procesos por lo que los resultados se expresan más en apreciaciones y anécdotas.
- Trabajo comunitario como sistema paralelo, desarticulados de los procesos de desarrollo local, además de pobre comunicación de estrategias y planes a delegados y población. Insuficiente introducción de resultados de ciencia y tecnología obtenidos en los numerosos centros de investigación y universidades presentes en todo el país, así como poco uso de los recursos humanos calificados en función del desarrollo municipal, que requiere equipos técnicos, especialistas en diversos temas, investigadores y asesores que apoyen la formulación de propuestas, programas y proyectos.

En tal sentido, para enfrentar estas dificultades urge un reposicionamiento del rol del Estado y el municipio, lo cual obligará a repensar muchas de las instituciones del país. En ese replanteamiento juega un papel destacado la definición del entorno municipal como entorno dinamizador del desarrollo.

Los municipios cubanos tendrán que asumir un mayor protagonismo en la satisfacción de las necesidades básicas de la población inserta en sus límites territoriales, lo que se traduce en la prestación de los servicios públicos esenciales a los ciudadanos y una reorganización de los modos de gestión de los mismos, lo cual implica un traspaso de un mayor volumen de competencias hacia el municipio y un incremento de los recursos monetarios que les son asignados. Si se quiere reconocer al municipio como plataforma del desarrollo, es imprescindible crear un marco normativo que lo habilite para actuar, que le permita arbitrar determinados asuntos y diseñar propuestas transformativas, es decir, un municipio con capacidad de decisión. Caso contrario, más que un proceso de desarrollo local, estaremos ante un proceso de desarrollo de la localidad promovido por fuerzas exógenas a la misma.

La diversidad y complejidad de los espacios locales cubanos exigen el otorgamiento de cuotas de autonomía a las instancias locales de poder en los aspectos fiscales, una reconsideración de las atribuciones y las funciones; de forma tal que sea posible aprovechar al máximo la creatividad de los sujetos y a su vez generar iniciativas capaces de incrementar la participación de los actores sociales en función del desarrollo local.

III. ALGUNOS DESAFÍOS Y/O PROPUESTAS PARA CUBA EN POS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.

A continuación se esbozan una serie de ideas preliminares, cual suerte de desafíos y/o propuestas para impulsar un proceso de descentralización fiscal en Cuba que coadyuven al logro del tan aspirado desarrollo local. Metodológicamente es preciso realizar tres observaciones: la primera, si bien sobre descentralización fiscal en la literatura especializada se pueden advertir dos enfoques (uno, económico y el otro, político-administrativo-jurídico), los análisis en este momento se realizan desde una perspectiva jurídica, entendible por la propia formación de quien escribe; la segunda, se delinear planteamientos iniciales, en trabajos posteriores se profundizará en las consecuencias (fundamentalmente, para el equilibrio fiscal vertical y horizontal) y las necesarias adecuaciones normativas de las propuestas; y, la tercera, amén de las especificidades que supone el experimento en Artemisa y Mayabeque¹², las ideas son vertidas desde la generalización. Ellas son:

¹² Estas provincias se crean a partir de la promulgación de la Ley no. 110, *Modificativa de la Ley no. 1304 de 3 de julio de 1976 de la División Político-Administrativa*, de 1ro de agosto de 2010, publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición extraordinaria, No. 23, de 2 de septiembre de 2010. La Disposición Transitoria Segunda de la Ley en cuestión establece: *Encargar al Gobierno de la República de Cuba realizar los ajustes que considere pertinentes en el funcionamiento, conformación, estructuras y subordinación de los organismos y entidades requeridas para el mejor desempeño de la organización administrativa y de gobierno en las provincias que se constituyen y los respectivos municipios, sobre el principio del uso racional de los recursos humanos y materiales. En tal sentido y en el marco de sus competencias, elabora, aplica y deja sin efectos aquellas normas que en tal virtud considere oportuno.*

1. Voluntad política de llevar a cabo un proceso de descentralización fiscal.

El impulso de políticas descentralizadoras hacia los municipios requiere como paso previo una profunda convicción del *por qué* y *para qué* del proceso. El inicio del proceso descentralizador debe reposar sobre una meditación sosegada –a partir de un diagnóstico exhaustivo del funcionamiento del aparato estatal en toda su intensidad– acerca de los objetivos que se quieren alcanzar, las áreas que requieren mayor transformación, en función de quiénes se realiza el proceso, etc.

La descentralización no significa ruptura o fragmentación de la unidad del Estado pero nos introduce en la conformación de un Estado en el cual se pueden vertebrar núcleos de poder más allá del nivel central o nacional. Se trata de un reacomodo de los centros neurálgicos de la toma de decisiones, sobre la base de la determinación de los fines y las competencias de cada nivel de gobierno.

Si bien el municipio es Estado, presenta una jurisdicción diferenciada del mismo, la cual puede ser llenada de contenido a través de la descentralización y sobre la base del reconocimiento de la autonomía municipal; la autonomía municipal es la vertiente más intensa de la descentralización.

La descentralización puede adjetivarse como política, administrativa y fiscal. Esta concepción tripartita nos muestra la complejidad del fenómeno y que pueden existir un sinnúmero de variantes en torno al proceso descentralizador que se emprende. Pero sobre todo nos alerta acerca de la necesidad de realizar análisis integrales y coherentes.

Es preciso tener presente que la descentralización fiscal no debe operar de manera aislada a la descentralización política o la administrativa. En principio, la descentralización fiscal es instrumental, se transfieren funciones y responsabilidades a las autoridades locales en lo relativo a la determinación y recaudación de sus ingresos y

el monto y calidad de sus gastos en aras de alcanzar ciertos objetivos, pudiendo significarse el logro de la democratización de la sociedad municipal y una eficiente gestión en la prestación de los servicios públicos y provisión de los bienes públicos. Asimismo, es preciso fijar las funciones económicas –asignación, distribución y estabilización– que seguirá desempeñando el Estado de un modo centralizado y cuáles pueden descentralizarse y en qué medida; y, cuál de entre las distintas alternativas de traspaso de competencias en materia de hacienda pública es más conveniente en función del sistema político-administrativo y condiciones económicas-sociales existentes en un país.

En tanto que la descentralización conlleva a una reconfiguración del esquema de distribución vertical de competencias entre los distintos niveles de gobierno, la misma es impulsada desde el nivel superior. Esto hace que se genere un marco normativo del proceso descentralizador. Se requiere, entonces, de normas jurídicas que traduzcan la voluntad de descentralizar, que sean cauces para la transferencia de competencias, responsabilidades y funciones desde el nivel superior hacia el nivel subnacional.

La elaboración de un marco legal que internalice la decisión de descentralizar se convierte en garantía del proceso y lo dota de seguridad y estabilidad (esto no es sinónimo de inmutabilidad ni que efectivamente su cumplan a cabalidad los objetivos previstos), sobre la base de la coherencia y armonía que debe tener con respecto al resto del ordenamiento jurídico existente. La voluntad política de emprender un proceso descentralizador tiene que ser manifiesta, clara, inequívoca, y en este punto el Derecho juega un papel trascendental como elemento transformador de la sociedad y consagrante de valores y aspiraciones.

En el contexto cubano, la voluntad política debe exteriorizarse –al menos en líneas generales– a través del diseño de un régimen jurídico en el cual el municipio tenga

delimitado su círculo funcional, esté cargado de poderes que le permitan llevar adelante las iniciativas que se generen y contar con facultades de disposición sobre su hacienda pública, sobre la base de la participación popular.

2. Determinación de manera clara y precisa de las competencias entre los distintos niveles de gobierno.

Poseer una radiografía completa de los ámbitos competenciales de cada uno de los niveles políticos-administrativos en los que se organiza un país se convierte en telón de fondo para la determinación de las nuevas funciones y responsabilidades que se desean transferir. El punto de arranque de un proceso descentralizador es resultado de una mirada al pasado-presente y una proyección hacia el futuro; la descentralización provoca una transformación del orden jurídico existente en cuanto a competencias se refiere, y, por ende, la emergencia de un nuevo ordenamiento jurídico.

Y en este punto los retos en Cuba son bien amplios. Véase que en el entorno cubano no existe norma jurídica alguna que de forma coherente y sistémica organice la vida municipal. Al no existir pronunciamiento normativo que establezca el núcleo de actuación del municipio, su ámbito competencial depende de las determinaciones que en cada momento realicen los órganos u organismos superiores. El municipio en Cuba, en los últimos tiempos, ha sido sujeto de un flujo de atribución y vaciamiento de competencias a merced de criterios de las más variadas clases que ha provocado en muchas ocasiones una ausencia del municipio, y esto, en contra del ideal municipal.

Así las cosas, ¿qué pasos pueden darse en Cuba para avanzar en la elaboración de un marco normativo con cariz descentralizador?

Entre otros aspectos, *hacer valer o llenar de contenido la letra constitucional en cuanto a municipio se refiere.*

Véase que en tanto la regulación constitucional¹³ del municipio descansa sobre la atribución al mismo de *personalidad jurídica* y *capacidad* para satisfacer las necesidades mínimas locales, sobre el principio de democracia socialista, así como en el mandato de coadyuvar a la realización de los fines del Estado, la Constitución le confiere al municipio un espacio propio y el fundamento de poder necesario para desarrollar estrategias de desarrollo local; estas estrategias deben estar engarzadas con las políticas nacionales y deben aprovechar las fortalezas de la institucionalidad y los canales de participación diseñados. Por esto, es preciso:

En primer lugar, asumir en su intensidad el sentido y alcance del reconocimiento de personalidad jurídica al municipio cubano.

Al reconocérsele personalidad jurídica al municipio se está significando la aptitud que posee para ser detentador de derechos y obligaciones dentro del orden político, económico y social en el cual se inserta. Esto trae como consecuencia, entre otras cuestiones, la estructuración de las instancias de dirección local o las autoridades locales, que el municipio posea un patrimonio separado de la masa patrimonial del ente superior que lo comprende, una gestión financiera expresada en su presupuesto y la posibilidad de actuar en nombre propio y con responsabilidad independiente.

La atribución de personalidad jurídica al municipio determina el posicionamiento de dicho peldaño territorial en el orden constitucional-territorial y en el tráfico jurídico. Se trata de una manera de estar el municipio, de una ubicación para enfrentar el conjunto de relaciones que se engendran en el actuar político-administrativo, donde promover el desarrollo local puede ser una meta.

En segundo lugar, verificar los fines constitucionalmente reconocidos al municipio.

¹³Cfr. Artículos 68 y 102.

Al volver la vista sobre la norma superior cubana, se puede deducir que la expresión básica del esquema territorial cubano está llamado a cumplir dos fines: por un lado, *satisfacer las necesidades mínimas locales* y, por otro, *coadyuvar a la realización de los fines del Estado*.

El primero de los señalados lo podemos denominar propio, porque es el que individualiza al municipio en la red de relaciones que se entrecruzan para atender al interés general, que lo hace tener un papel activo en la satisfacción de las necesidades públicas, por el cual al atribuírsele personalidad jurídica es convocado a desplegar un conjunto de acciones con la mira puesta en el aumento cualitativo y cuantitativo de la calidad de vida de sus habitantes.

Mediante el segundo se sitúa al municipio como un ente colaborador del Estado para el cumplimiento de sus tareas¹⁴. Y atinado resulta el espíritu constitucional, junto al reconocimiento de que no existen espacios inconexos y que todos los niveles territoriales contribuyen a la realización del fin superior, indica al municipio que tiene un compromiso específico, que lo singulariza para con los habitantes de su espacio.

En tercer lugar, proyectar y determinar las competencias en función de los fines del municipio.

Una vez que existe reconocimiento constitucional de personalidad jurídica al municipio, la misma se muestra inalterable, abstracta, es una cualidad, por lo que es necesario precisar el *quantum* o las competencias municipales. Solo en la medida que se conozcan los fines de este espacio político-administrativo se le puede dotar de un contenido propio y de una *iurisdictio* diferenciada a la del Estado del cual es una pieza.

¹⁴ Coadyuvar significa: “contribuir, ayudar al logro de algo”. Vid. ALVERO FRANCÉS, F., *Diccionario Manual de la Lengua Española*, Tomo I, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1976, p. 181.

El fin municipal se convierte en el sustrato material para determinar las competencias municipales.

Como se expresó, si se verifican dos fines a llevar a cabo por el mismo ente con personalidad jurídica; entonces, para cada fin se deben fijar competencias, que si bien en determinados momentos pueden aparecer superpuestas, conectadas, entrecruzadas, no significa su confusión en sí.

Por lo tanto, en nuestro contexto hacer inteligible la expresión *necesidades mínimas locales* constituye una exigencia impostergable. Como ya hemos expresado en otra ocasión, debe existir una conectividad entre fin y competencias, si no está claro el primero difícilmente existirá una correcta determinación de las segundas.

Entonces, si la voluntad política no fuese perfeccionar la letra constitucional, el problema puede quedar reconducido a nivel de legislación ordinaria, desenrollando y desarrollando el ideal constitucional. Por lo tanto, en pos del correcto funcionamiento del municipio cubano debe promulgarse una norma jurídica –una ley– que, sobre la base de las diferencias *inter* e *intra* municipales, delimite sus fines, fije las competencias municipales, defina la tipología organizativa y la atribución de potestades para cada órgano local; y esto bajo la siguiente premisa: “La Constitución del Estado da forma a la Nación. Pero no basta la Ley de la forma del Estado. Se necesita la Ley de la vida del Estado. Y esta es la Ley municipal; es decir, la Ley que organiza y regula el desenvolvimiento de los organismos realmente vivos que forman el Estado; puesto que, es en los pueblos y en las ciudades, es decir, en los Municipios, donde el Estado piensa y siente, donde atrasa o prospera, donde se vigoriza o aniquila, donde se eleva o se envilece”¹⁵.

¹⁵ CARRERA JÚSTIZ, Francisco, *La Constitución de Cuba y el problema municipal*, Librería e Imprenta “La Moderna Poesía”, Habana, 1903, p. 7.

Eso sí, el pronunciamiento normativo que en su día se haga no puede desconocer que la atribución de competencias entre los distintos escalones que se vertebran responde a criterios tanto de índole política como de índole técnica o de eficacia.

Cierto es, estos pasos que pueden ser muy sencillos en su planteamiento no lo son tanto en su articulación. No obstante, constituyen las pistas de un camino a seguir para la correcta delimitación de la órbita funcional del nivel municipal en Cuba.

La claridad de las competencias municipales en cuanto a los ámbitos político y administrativo permite determinar los niveles de responsabilidad de las autoridades locales en materia de gastos y es punto de partida para diseñar el modelo de financiación municipal y la incorporación de nuevas funciones, responsabilidades e instrumentos a través de la descentralización fiscal. El ámbito competencial material del municipio traduce sus necesidades de gastos e incide en el diseño del sistema de financiación; es decir, las competencias materiales condicionan las competencias financieras.

3. Fortalecimiento de los ingresos locales a partir de la capacidad y responsabilidad de las autoridades municipales en la búsqueda de nuevas fuentes de financiación y en función de la promoción del desarrollo local.

Nuestra proposición de algunos mecanismos dirigidos a fortalecer los ingresos públicos municipales, se realiza en medio de un contexto que está signado, económicamente hablando, entre otros elementos por: una política centralizadora en la gestión de los recursos; las dificultades que impone la doble circulación monetaria y la centralización en la toma de decisiones en el uso de la misma; la existencia de una lógica institucional de funcionamiento, verticalidad de las cadenas productivas e insuficiente articulación horizontal en los territorios; la ausencia de una normativa jurídica clara sobre la gestión y el control que los gobiernos municipales pueden ejercer sobre los recursos locales que defina cuáles son, cómo organizarlos y cómo utilizarlos de forma

tal que los beneficios permanezcan en el territorio; una excesiva rigidez en la legislación que regula la actividad económica y financiera; y, una marcada escasez en los recursos materiales y financieros¹⁶.

Ahora bien, antes de adentrarnos en las propuestas que se presentarán es preciso referirnos brevemente al vigente sistema de financiación del presupuesto municipal. Según el Artículo 43 del Decreto-Ley no. 192, *de la Administración Financiera del Estado*, de 8 de abril de 1999¹⁷, el municipio tiene como fuentes de recursos financieros:

- los ingresos cedidos, aquellas masas monetarias provenientes de la recaudación de ingresos tributarios y no tributarios que, siendo normados por el nivel central, el monto de su recaudación se le atribuye íntegramente a los presupuestos de los municipios según el Clasificador de Recursos Financieros del Presupuesto del Estado¹⁸. Proviene fundamentalmente de los recursos que “aportan las entidades de subordinación local y

¹⁶ GONZÁLEZ FERRIOL, Aimée y SAMPER CÁMARA, Yunaimys, “Iniciativa municipal...”, *op cit.*, pp. 126 y 127.

Esta caracterización es imprescindible tenerla en cuenta de cara a las propuestas que se presenta pues no hay duda “que el diseño de un sistema de financiación de las ciudades adecuado (...) debe ser siempre abordado, analizado y resuelto (o al menos, de eso se trata) en el contexto de la financiación global del país, y por tanto, puesto en relación con los respectivos sistemas de recursos estatales y regionales en su caso; para de esta forma, integrarlo plenamente en el sistema, con la consiguiente nivelación adecuada en el reparto vertical de fuentes de ingresos que evite dichos desequilibrios potenciales, dotándolo a su vez de la necesaria cohesión territorial interna, de cara a lograr un desarrollo integral, equilibrado y armónico de todos los municipios”. *Vid.* FERNÁNDEZ PAVÉS, María J., “Sistema de financiación del gobierno local”, en CASTILLO BLANCO, Federico A. (Director), *Análisis de los procesos de descentralización en América Latina: Balance y perspectivas*, UIM, Granada, 2008, p. 178.

¹⁷ Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición Ordinaria, No. 20, de 12 de abril del 1999.

¹⁸ *V. gr.* Impuesto por la Utilización de la Fuerza de Trabajo, Impuesto sobre las Ventas de productos de industrias varias, cuotas fijas mensuales a cuenta del Impuesto sobre los Ingresos Personales a pagar por las personas naturales autorizadas a realizar actividades por cuenta propia, Tasa por la Radicación de Anuncios y Propaganda Comercial, multas, amortización de viviendas.

otros que por su procedencia están asociados a una erogación que tuvo o tiene que realizar la localidad”¹⁹.

- los ingresos participativos, aquellas cantidades resultantes de la aplicación de un determinado porcentaje a ingresos tributarios que corresponden al Presupuesto Central²⁰. Una vez determinada en la Ley anual de Presupuesto el porciento de participación de cada Provincia, ésta determina para cada uno de sus municipios su porcentaje de participación²¹.

- las transferencias directas, que tienen lugar ante situaciones de desequilibrio fiscal; son recursos que fluyen hacia el municipio con cargo al Presupuesto de la Provincia, ya sean generales o de nivelación o con destino específico. Las primeras se utilizan para financiar un déficit planificado, es decir, cuando el total de los gastos corrientes no puede ser cubierto con los ingresos cedidos y participativos, y no tienen un comprometimiento con un gasto en específico. Las segundas tienen lugar durante la ejecución presupuestaria y con ellas se financian los gastos corrientes de la actividad presupuestada que se originan por decisiones centrales, provinciales o municipales que no pudieron ser previstos en la fase de aprobación del presupuesto municipal.

Como puede advertirse, al repasar el elenco de ingresos locales poco espacio de decisión poseen los municipios cubanos en cuanto a la determinación de los mismos. El

¹⁹ SANTOS CID, Carlos Manuel; PERALTA DEL VALLE, Miriam y LÓPEZ GARCÍA, Manuel, “Sistema presupuestario”, en COLECTIVO DE AUTORES, *Administración Financiera del Estado cubano*, Centro de Estudios Contables, Financieros y de Seguros (CECOFIS), La Habana, 2003, p. 101.

²⁰ *V. gr.* Impuesto sobre las Ventas no cedidos e Impuesto sobre Utilidades de las empresas de subordinación nacional ubicadas en los territorios.

²¹ Se les atribuyen dos fines: por un lado, lograr una redistribución más equitativa de los recursos, en función del desarrollo alcanzado en cada territorio y en correspondencia con la infraestructura económica; y por otro, interesar a las autoridades del territorio a ejercer una acción efectiva sobre entidades que, aunque no son administradas por ellos, mediante un funcionamiento más eficiente, podrán realizar contribuciones mayores al territorio donde están ubicadas geográficamente. *Vid.* Santos Cid, Carlos Manuel; Peralta del Valle, Miriam y López García, Manuel, “Sistema...”, *op cit.*, p. 101.

modelo de financiación municipal no se estructura a partir de un sistema tributario de base territorial, no se le reconocen a las autoridades locales potestad tributaria alguna; véase que ni para el caso de la Contribución Territorial para el Desarrollo Local – novedad plausible de la nueva ley tributaria– los órganos locales del Poder Popular disponen de capacidad fiscal para variar algún elemento esencial –por ejemplo, la base imponible o el tipo impositivo–²².

La vertebración de un sistema de financiación local con índices de descentralización es expresión de específicas condiciones políticas, sociales y económicas, que debe hacerse sobre la base de unos criterios de realidad, eficacia, eficiencia, sencillez administrativa y economicidad en la gestión, máxime si se quiere hacer descansar en el papel protagónico de los tributos locales.

En tal sentido, sin negar nuestra aspiración a estructurar un sistema tributario de anclaje territorial, reseñaremos algunas ideas para la obtención y potenciación de recursos monetarios, que precisan de capacidad y responsabilidad por parte de las autoridades locales en su gestión. A saber:

- Reconocimiento a las autoridades locales de poder de disposición sobre una parte del superávit municipal.

En la actualidad, el municipio que obtenga superávit deben aportar este íntegramente a la cuenta colectora provincial²³, lo cual, a nuestro juicio, provoca un efecto negativo para la actividad municipal.

²² En la actualidad, el papel del Consejo de la Administración municipal en cuanto a la mutabilidad de algún extremo del tributo queda limitado a la determinación de los incrementos de las cuotas fijas mensuales a cuenta del Impuesto sobre los Ingresos Personales a pagar por las personas naturales autorizadas a realizar actividades por cuenta propia de su territorio. *Cfr.* Artículos 53 y 54 de la Ley no. 113, *del Sistema Tributario*, de 23 de julio de 2012, publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición ordinaria, No. 53, de 21 de noviembre de 2012.

²³ *Cfr.* Artículo 6 inc. b) de la Resolución no. 467, contentiva del *Procedimiento para operar los presupuestos provinciales, de las provincias y de los municipios*, del Ministerio de Finanzas y Precios, de

Se ha argumentado que tal proceder reposa, entre otros aspectos, en las diferencias intermunicipales existentes. Para algunos municipios cubanos obtener niveles crecientes en los resultados económicos no es tarea fácil de cumplimentar e incluso necesitan de inyecciones monetarias para afrontar los gastos corrientes que están obligados a realizar. Ante tal panorama deben fluir hacia el Presupuesto Provincial la mayor cantidad de recursos posibles, para una vez concentrados distribuirlos sobre la base de obtener un desarrollo equilibrado entre todas las regiones.

Sin dejar a un lado lo anterior, consideramos apropiado para nuestro contexto avanzar en una fórmula intermedia. Si de la ejecución del presupuesto municipal se obtiene superávit, una parte debe quedar a disposición de la Asamblea Municipal del Poder Popular y la otra aportarse al Presupuesto Provincial²⁴. Con esto se propicia la responsabilidad fiscal de las autoridades locales, ya sea desplegando con mayor fuerza la fiscalización y el control sobre las entidades de subordinación municipal o incentivando el diseño de iniciativas por las cuales aumentar las fuentes de ingresos.

Se trata, de crear un fondo a disposición del órgano superior municipal, derivado del esfuerzo del propio territorio, sobre el que tenga capacidad de disposición para aprovecharlo en impulsar un conjunto de acciones concretas que gradualmente vayan potenciando el desarrollo del municipio. En la medida que el resultado de la gestión de un municipio se revierta en el propio municipio, mayor debe ser la motivación de éste por desplegar una actividad que conjugue criterios de eficiencia y eficacia con ahorro. Si

26 de diciembre de 2012; asimismo, Artículo 41 de la Ley no. 117, *Del Presupuesto del Estado para el año 2014*, de 20 de diciembre de 2013, publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición extraordinaria, No. 5, de 20 de enero de 2014.

²⁴ Al volcar la mirada hacia nuestro pasado nos encontramos que el Artículo 50 de la Ley no. 29, *Ley Orgánica del Sistema Presupuestario del Estado*, de 3 de julio de 1980, expresaba: *El exceso de los ingresos sobre los gastos en el Presupuesto de las Provincias y de los Municipios, determinado a fin de año y originado por el sobrecumplimiento de los ingresos o por el ahorro de los gastos, quedará a disposición de los Órganos Locales del Poder Popular en las cuantías que se determine, anualmente, en la Ley de Presupuesto del Estado.*

un municipio logra multiplicar los recursos monetarios, mayor puede ser su contribución al Presupuesto Provincial y mayor puede ser la posibilidad de reinvertir en su propio territorio; entonces, es conveniente concebir estímulos presupuestarios como un instrumento de la política fiscal nacional.

- Dinamización del papel de las formas de gestión no estatal de la economía en el municipio.

La potenciación de formas de gestión no estatal de la economía –personas naturales autorizadas a realizar actividades por cuenta propia y cooperativas no agropecuarias– es uno de los aspectos en los que más se ha trabajado en el marco de la actualización del modelo económico cubano. Como proceso que impacta en disímiles ámbitos, no solo económico sino también social y político, ha estado dirigido desde arriba, obviándose en muchos casos la visión local del fenómeno.

Se trata, entonces, de lograr el involucramiento de las autoridades locales en la conducción y direccionamiento del proceso. Estamos enfatizando, con ello, la necesidad de convertir a los órganos locales en centro vital del fortalecimiento de la economía local, a partir de la creación de un tejido entre disímiles sujetos económicos que impacte efectivamente en el bienestar del territorio.

A partir de las singularidades de cada municipio, las formas de gestión no estatal de la economía deben articularse allí donde más convenientes sean, en función de las áreas más deprimidas en cuanto a producción de bienes y prestación de servicios se trate y sobre la base de las potencialidades existentes; lo cual solo puede realizarse en la medida que las autoridades locales adquieran un real protagonismo. Es preciso avanzar en la coordinación y compatibilización de intereses generales con intereses locales.

Por otro lado, en la medida que varias de las obligaciones tributarias a cumplimentar por los antes mencionados sujetos económicos nutren al presupuesto municipal, se requieren mejoramientos en los sistemas de control y fiscalización por parte de la Oficina Nacional de Administración Tributaria a escala municipal. Del mismo modo, es de capital importancia continuar trabajando en el fomento de la cultura tributaria. Toda medida que tributariamente hablando se adopte para aumentar los ingresos locales está llamada a perecer si efectivamente no existe una conciencia ciudadana acerca de la importancia del cabal cumplimiento de los deberes fiscales, lo cual pasa también por una actuación responsable, transparente y ajustada a Derecho por parte de las autoridades fiscales.

- Utilización de capitales privados en la financiación de la infraestructura y actividades y/o proyectos locales.

Alcanzar la complementariedad entre los distintos sectores de la economía debe ser una idea que presida, en los tiempos que corren, la actuación no solo a nivel nacional sino también a nivel subnacional. Las autoridades municipales deben obtener una visión estratégica y ser capaces de incorporar a su agenda de trabajo las oportunidades que ofrece la disponibilidad de capital privado en sus límites territoriales y movilizarlos en función del cumplimiento de cometidos locales. Lo anterior, posibilitaría la utilización de un recurso económico que puede quedar infrautilizado y la generación de compromiso social de dichos sujetos económicos.

El despliegue de una efectiva actividad de promoción por parte de las administraciones locales coadyuvaría a la orientación de la actuación de los particulares a la satisfacción de intereses locales, cual expresión de intereses generales. Debe, entonces, reconocerse y potenciarse a nivel local figuras como el otorgamiento de derecho de aprovechamiento sobre bienes públicos municipales y las concesiones administrativas; de igual manera, la utilización de estímulos económicos como la

concesión por parte del Ministro de Finanzas y Precios de exenciones y bonificaciones ante casos de interés municipal.

Asimismo, el redimensionamiento del papel de la inversión extranjera y la cooperación internacional con un enfoque local también pueden incluirse en los esfuerzos por robustecer los ingresos municipales y dar cobertura a las necesidades locales.

- Diseño e implementación de proyectos locales que generen ingresos.

La gestión de proyectos económicos de corte municipal es otro mecanismo que debe revalorizarse para aumentar los ingresos del municipio y estimular la economía local y atender a las expectativas de los *municipes* y del territorio en su conjunto. El análisis de las venturas y desventuras por las que han transitado las *Iniciativas Municipales para el Desarrollo Local* que se impulsan desde el Ministerio de Economía y Planificación hace ya algunos años, mucho puede ayudar a que los proyectos económicos gestionados desde el municipio tengan vida propia y rindan los frutos esperados.

El diseño e implementación de proyectos productivos municipales precisa de la imaginación, del conocimiento claro de las potencialidades existentes en el territorio en cuanto a recursos se refiere (naturales, materiales, personales) y de una voluntad gubernamental de impulsarlos desde abajo, sin más condicionantes que las derivadas del control de la realización del interés local. Asimismo, la colaboración intermunicipal en la gestión de proyectos económicos es otra arista del fenómeno en la que se debe avanzar; valorar las experiencias internacionales en cuanto a asociativismo municipal nos ilustraría acerca de la viabilidad del fenómeno en nuestro entorno.

4. Ampliación de la capacidad de decisión en la configuración y/o distribución de los gastos locales.

Cualquier esfuerzo por incrementar las arcas municipales puede quedar mutilado si posteriormente existen criterios excesivamente condicionantes en la utilización de los recursos monetarios. La forma en que se organicen, jerarquicen y gestionen los gastos locales aprobados en el presupuesto municipal debe ser expresión de una auténtica labor de gobierno y de orientación de sus políticas públicas.

Es cierto que gran parte de las actividades presupuestadas del país (educación, cultura, deporte, recreación, servicios comunales, entre otras) se realizan a partir de la ejecución de gastos corrientes a nivel municipal, pero una participación importante de los gastos locales cuantitativamente hablando con respecto al volumen de gastos nacionales no es sinónimo de una real participación en lo cualitativo. En nuestro entorno, es esencial progresar en los niveles de influencia de las autoridades locales en el diseño de los gastos locales, que traduzcan efectivos niveles de decisión y que el presupuesto municipal se convierta en algo más que un mero administrador de los recursos asignados para garantizar determinadas actividades.

Una idea a defender en este empeño es pensar en la descentralización hacia los municipios de los niveles de decisión para la proyección, dirección y erogación de los gastos de capital. Una primera razón para apoyar lo que venimos sosteniendo lo es que en tanto constitucionalmente se define al municipio como ente con *capacidad para satisfacer las necesidades mínimas locales* desde un punto de vista presupuestario esto supone niveles efectivos de intervención para realizar ciertas inversiones que atiendan a las antedichas necesidades, esto atribuye a las autoridades municipales aptitud para la conducción social y la posibilidad de diseñar caminos de desarrollo a corto, mediano y largo plazo. Una segunda razón es que se puede potenciar el acercamiento del gobierno local a la población en la medida que las autoridades locales reflexionen en un programa

de gastos que conecte directamente con las prioridades de la comunidad. Derivada de la anterior, una tercera razón es que se puede promover la participación popular en el proceso de elaboración y ejecución del presupuesto municipal, lo cual oxigenaría el funcionamiento del espacio municipal.

Junto a lo antes expuesto, en el propio proceso de elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto municipal existen algunos elementos que, a nuestro juicio, afectan la funcionalidad del papel del presupuesto para un territorio; a saber: en primer lugar, el formal o inexistente acto de aprobación por el Consejo de Administración Municipal del anteproyecto de presupuesto; en segundo lugar, la incoherencia que existe en el ordenamiento jurídico respecto a la función de la Asamblea Municipal de aprobar el anteproyecto de presupuesto municipal; en tercer lugar, la aprobación del presupuesto municipal resulta ser un acto formal y el papel de los Delegados en la discusión es pasiva; en cuarto lugar, el limitado margen de decisión de la Asamblea Municipal del Poder Popular en la fase de ejecución del presupuesto.

Las autoridades locales precisan de capacidad para la elaboración, ejecución, control, evaluación y renovación de estrategias locales dirigidas a ofrecer amparo a las necesidades básicas de los habitantes de un municipio; por lo tanto, al ser el presupuesto municipal nicho de la instrumentalización de las políticas locales, se requiere convertirlo en un instrumento fehaciente de planificación y gestión pública.

5. Democratización del proceso de diseño, ejecución y control de los gastos locales.

Mucho se ha insistido en considerar al municipio como el núcleo duro de la democracia, encarnando en toda su extensión a la participación popular. Un ser humano es vecino del municipio y ciudadano del Estado, por lo tanto, su formación cívica se inicia en la escala municipal, y la mejor instrucción es la participación.

En esta línea de razonamiento lo que queremos significar es la necesidad de incorporar a la ciudadanía al procedimiento presupuestario en la escala municipal; en última instancia, los *munícipes* serán los destinatarios y beneficiarios de los gastos que en su día se aprueben.

Coincidiendo con REVELLO RODRÍGUEZ en esta perspectiva la participación popular comprende formas de acceso de la ciudadanía a la información y decisión sobre la orientación de los recursos públicos locales, lo que tiene directa conexión con la formulación de los presupuestos, la asignación de partidas y el establecimiento de prioridades en los gastos públicos. También se relaciona con la eficacia de la gestión pública, sometida al control social efectivo y cotidiano por parte de la ciudadanía, que una vez expresada sus demandas y adquiridos los compromisos, se encuentra en inmejorables condiciones para efectuar el seguimiento del grado de satisfacción de sus necesidades, y del nivel de ajuste y cumplimiento de los objetivos comunes²⁵.

En este empeño de vincular de manera activa a los ciudadanos y avanzar en la transparencia y publicidad de los actos de gobierno y administración en cuanto a recursos monetarios se trata, nada impide que en las reuniones de rendición de cuenta los Delegados ofrezcan información acerca del estado de la hacienda pública municipal (a modo indicativo, en cuanto a los ingresos: vías de obtención y monto de los ingresos, estado de la recaudación y perspectivas de cumplimiento, posibilidad de obtención de nuevos recursos; en cuanto a los gastos: volumen del gasto municipal, destino de los recursos, prioridades, estado de la ejecución).

²⁵ REVELLO RODRÍGUEZ, María del Rosario, *La experiencia de descentralización y participación en la ciudad de Montevideo*, Serie: Síntesis, No. 7, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada, 2000, p. 3.

Asimismo, en la medida que se generalice la Contribución Territorial para el Desarrollo Local²⁶ y se progrese en la descentralización del plan de inversiones, se pueden ir introduciendo prácticas de presupuesto participativo²⁷. De igual manera, no existe ningún impedimento legal en someter a consulta los planes de desarrollo municipal que las autoridades locales diseñen para el corto, mediano o largo plazo. Todo lo anterior, en última instancia, redundará en la credibilidad de las autoridades locales frente a la población que le es inherente. Contar con los vecinos de un municipio es una exigencia ética de nuestro modelo político y social; no olvidemos: “Si es el pueblo el que ha de ver en los Municipios satisfechas sus necesidades y sus aspiraciones, si es el pueblo el que ha de recibir directamente los servicios públicos por la acción gubernativa y administrativa de los Municipios, es el pensamiento del pueblo, sin duda de clase alguna, el primer elemento que se ha de tener en cuenta en las actividades técnicas, y por ello mismo democráticas, de los Municipios”²⁸.

IV. BREVES CONSIDERACIONES FINALES.

Una vez culminado el desarrollo de este trabajo, sobre la base del objetivo propuesto, se enfatizan las siguientes ideas:

1^{ra}. Con la aprobación de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución se inicia en Cuba un proceso de reformas administrativas y

²⁶ Téngase en cuenta que según el Artículo 314 de la Ley no. 113, *del Sistema Tributario*: Los ingresos recaudados por este concepto, se destinan al financiamiento de actividades dirigidas a garantizar el desarrollo territorial sostenible, a través de la gestión de los consejos de la Administración municipales.

²⁷ En este momento solo se ilustran dos premisas necesarias para nuestro entorno. No obstante, según Goldfrank la adopción del presupuesto participativo para que sea exitoso requiere de unas condiciones previas, dígame: voluntad política, capital social, personal competente, municipio de tamaño reducido, recursos suficientes, plataforma legal y descentralización. *Vid.* GOLDFRANK, Benjamin, “Los procesos de 'Presupuesto Participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, en *Revista de Ciencia Política*, volumen 26, no. 2, 2006, p. 4.

²⁸ CARMONA ROMAY, Adriano G., *La autonomía financiera municipal a la luz de la Escuela Sociológica del municipio*, Comunicación al I Congreso Iberoamericano de Municipios, celebrado en Madrid-Granada-Sevilla, del 12 al 22 de junio de 1955, s. e., Madrid, 1955, p. 31.

cambios en el modelo económico. En este nuevo escenario se insiste en la definición del municipio como entorno dinamizador del desarrollo; se enfatiza en el desarrollo local.

2^{da}. Si se aspira a la participación activa del municipio en la promoción del desarrollo es imprescindible diseñar un régimen jurídico en el cual tenga delimitado su círculo funcional y esté cargado de poderes que le permitan llevar adelante las iniciativas transformativas que se generen para el corto, mediano y largo plazo.

3^{ra}. Para que el municipio pueda llevar a cabo una estrategia de desarrollo local «como síntesis de sus objetivos políticos, sociales, económicos y administrativos», precisa de capacidad para contar con ingresos propios y poder de decisión en la configuración y/o distribución de los gastos públicos, como materialización de tales objetivos. Las competencias municipales son expresión de los fines del municipio y la hacienda pública municipal es la traducción financiera de dichas competencias y, por tanto, de los fines del municipio.

4^{ta}. La articulación de un proceso de descentralización fiscal a favor de los municipios tiene que hacerse en función de las específicas condiciones políticas, económicas y sociales de un país; de ahí que no valgan fórmulas preestablecidas. De igual manera, las dificultades y propuestas de solución con respecto a la hacienda local no pueden analizarse de espalda a la hacienda pública nacional que la comprende, cual expresión de la relación municipio/parte-Estado/todo.

5^{ta}. La revitalización del municipio en Cuba y su posicionamiento para enfrentar los desafíos que comporta el desarrollo local exige que se transfieran a las autoridades locales nuevas funciones, responsabilidades y competencias en el diseño y manejo de los ingresos y gastos municipales. *Grosso modo*, lo anterior precisa de la determinación de las competencias materiales del municipio, del reconocimiento a las autoridades locales de potestades para la búsqueda de nuevas fuentes de financiación sobre la base de su capacidad y responsabilidad, de la ampliación de la capacidad de decisión en la

configuración y/o distribución de los gastos locales, teniendo en cuenta en todo momento el sentir y decir de la población.

La centralización ha mediado los caracteres más sobresalientes del municipio cubano en los últimos tiempos, atando el despliegue de la iniciativa local. Los municipios de la “Mayor de las Antillas” merecen un voto de confianza en la consecución del progreso y la sostenibilidad de la localidad y con ello del país. Pensar y avanzar en la construcción de una política de descentralización fiscal contribuiría a los esfuerzos en convertir al municipio en pilar esencial de la articulación territorial y funcional del Estado.

V. BIBLIOGRAFÍA.

Fuentes doctrinales

AGHÓN, Gabriel, *Los retos pendientes de la descentralización fiscal en América latina y el Caribe*, Intervención presentada como Conferencia Introductoria del Seminario Internacional “*Avances y Dificultades de la Descentralización Fiscal en El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y República Dominicana*”, organizado por el Proyecto FODES/gtz de Nicaragua con el apoyo de los proyectos GTZ de los países involucrados, Managua, 29 y 30 de mayo del 2000.

ALVERO FRANCÉS, F., *Diccionario Manual de la Lengua Española*, Tomo I, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1976.

BOQUERA OLIVER, José María, “Determinación de la competencia de las Entidades locales”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, No. 150, noviembre-diciembre, 1966.

CARMONA ROMAY, Adriano G., *La autonomía financiera municipal a la luz de la Escuela Sociológica del municipio*, Comunicación al I Congreso Iberoamericano de Municipios, celebrado en Madrid-Granada-Sevilla, del 12 al 22 de junio de 1955, s. e., Madrid, 1955.

CARRERA JÚSTIZ, Francisco, *La Constitución de Cuba y el problema municipal*, Librería e Imprenta “La Moderna Poesía”, Habana, 1903.

CARRIZO, Luis y GALLICCHIO, Enrique (editores), *Desarrollo local y gobernanza. Enfoques transdisciplinarios*, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Montevideo, 2006.

CASADO OLLERO, Gabriel (Coordinador), *La financiación de los municipios. Experiencias comparadas*, Editorial Dykinson, s. l., Madrid, 2005.

CASTILLO BLANCO, Federico A. (Director), *Análisis de los procesos de descentralización en América Latina: Balance y perspectivas*, UIM, Granada, 2008.

COLECTIVO DE AUTORES, *Administración Financiera del Estado cubano*, Centro de Estudios Contables, Financieros y de Seguros (CECOFIS), La Habana, 2003.

COLECTIVO DE AUTORES, *Cataurito de herramientas para el desarrollo local*, Editorial Caminos, La Habana, 2011.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)-NACIONES UNIDAS (NU), *Descentralización fiscal: marco conceptual*, Serie Política Fiscal, No. 44, CEPAL-UN, Santiago de Chile, 1993.

DÍAZ LEGÓN, Orestes J., *La autonomía municipal y el desarrollo local en Cuba. Especial referencia a la autonomía financiera*, Tesis presentada en opción al Título Académico de Máster en Derecho Constitucional y Administrativo, Universidad de La Habana, 2011.

DÍAZ LEGÓN, Orestes J. y PÉREZ HERNÁNDEZ, Lissette, “Descentralización, autonomía municipal y desarrollo local en Cuba: consideraciones para un debate”, en *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, No. 12, Año 12, Asociación de Derecho Público y Administrativo y Asociación e Instituto Iberoamericano de Derecho Administrativo, San José, 2012.

FINOT, Iván, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Serie Gestión Pública, No. 12, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Santiago de Chile, 2001.

GOLDFRANK, Benjamin, “Los procesos de 'Presupuesto Participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, en *Revista de Ciencia Política*, Volumen 26, No. 2, 2006.

GUTIÉRREZ SÁNCHEZ, Gustavo, *El régimen municipal democrático funcional*, Tesis Presentada al primer Congreso Panamericano de Municipios celebrado en La Habana en noviembre 14-19 de 1938, Editorial ALFA, La Habana.

GUZÓN CAMPORREDONDO, Ada (Compiladora), *Desarrollo local en Cuba. Retos y perspectivas*, Editorial Academia, La Habana, 2006.

GUZÓN CAMPORREDONDO, Ada y HERNÁNDEZ MÁRQUEZ, Rider, *A propósito del desarrollo local en Cuba*, documento inédito.

MORELL OCAÑA, Luis, “La articulación entre la Administración del Estado y las Entidades locales”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, No. 172, octubre-diciembre, 1971.

PÉREZ DÍAZ, Yamilé, *Principales características de la descentralización en Cuba*, ponencia presentada al XVI Seminario regional de Política Fiscal, La Habana, 2003.

PÉREZ HERNÁNDEZ, Lissette y PRIETO VALDÉS, Martha, (compiladoras), *Temas de Derecho Constitucional cubano*, Editorial Félix Varela, La Habana, 2004.

REVELLO RODRÍGUEZ, María del Rosario, *La experiencia de descentralización y participación en la ciudad de Montevideo*, Serie Síntesis, No. 7, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada, 2000.

Fuentes legales

Constitución de la República de Cuba, de 24 de febrero de 1976. Edición revisada y concordada por la Dirección de Legislación y Asesoría del Ministerio de Justicia, La Habana, 2005.

Ley Orgánica no. 29, *Del Sistema Presupuestario del Estado*, de 3 de julio de 1980. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición Ordinaria, No. 93, de 12 de diciembre de 1980.

Ley no. 110, *Modificativa de la Ley no. 1304 de 3 de julio de 1976 de la División Político-Administrativa*, de 1ro de agosto de 2010. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición extraordinaria, No. 23, de 2 de septiembre de 2010.

Ley no. 113, *del Sistema Tributario*, de 23 de julio de 2012. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición ordinaria, No. 53, de 21 de noviembre de 2012.

Ley no. 117, *Del Presupuesto del Estado para el año 2014*, de 20 de diciembre de 2013. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición extraordinaria, No. 5, de 20 de enero de 2014

Decreto-Ley no. 192, *De la Administración Financiera del Estado*, de 8 de abril de 1999. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición ordinaria, No. 20, de 12 de abril del 1999.

Resolución no. 467, contentiva del *Procedimiento para operar los presupuestos provinciales, de las provincias y de los municipios*, del Ministerio de Finanzas y Precios, de 26 de diciembre de 2012.