



EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN CUBA. ANTECEDENTES, LECCIONES Y DESAFÍOS

Prof. Dra. Lissette Pérez Hernández

Universidad de La Habana

Cuba

Msc. Ada Guzón Camporredondo

Centro de desarrollo local comunitario, Agencia de Ciencias Sociales y Humanísticas del Ministerio de ciencias, tecnología y medioambiente

Cuba

Resumen:

En Cuba, históricamente, la centralización ha mediado los caracteres más sobresalientes del municipio, con las particularidades que cada momento les ha impregnado, pero como constante, atando el despliegue de la iniciativa propia. Sin embargo, múltiples y loables empeños transformadores, apreciables en su decursar, confirman que las acciones descentralizadoras que se acometen en la actualidad en el país tienen una larga historia de la cual se necesita aprender y, además, que se está en el camino correcto.

La Constitución coloca a los municipios en un peldaño superior al consagrar la autonomía municipal como principio que debe guiar su organización y funcionamiento.

En el trabajo se resumen las principales brechas que inciden en el proceso de descentralización territorial y se ofrecen respuestas a las siguientes interrogantes: ¿qué debe hacerse para fortalecer los poderes locales y su autonomía?, ¿qué debe asegurarse para que el proceso de descentralización territorial en el país, sea efectivo?



**Palabras clave:**

Constitución, Municipio, descentralización, autonomía, competencias

Abstract:

In Cuba, historically, centralization has mediated the most outstanding characters of the Municipality, with the particularities that each moment has impregnated them, but as a constant, tying the deployment of their own initiative. However, multiple and commendable transformative efforts, appreciable in its course, confirm that the decentralization actions that are currently being undertaken in the country have a long history from which it is necessary to learn and, furthermore, that they are on the right path. The Constitution places municipalities on a higher rung by consecrating municipal autonomy as a principle that should guide their organization and operation.

The paper summarizes the main gaps that affect the territorial decentralization process and offers answers to the following questions: What must be done to strengthen local powers and their autonomy? What must be ensured so that the territorial decentralization process, in the country, be effective?

Key words:

Constitution, Municipality, decentralization, autonomy, powers



Sumario:

I. Los orígenes municipales y la vocación centralizadora, a modo de introducción. II. Breves apuntes sobre aportes cubanos al municipalismo Iberoamericano. III. La escuela sociológica cubana y su impronta en la conceptualización del municipio. IV. Experiencias para la descentralización derivadas de los principales hitos constitucionales cubanos. V. El legado descentralizador en la Constitución cubana de 2019. VI. El futuro y los desafíos que impone el mandato constitucional. Una construcción. VII. Razones para una Ley que formalice la transferencia de competencias y recursos a los municipios. VIII. Algunos resultados en el proceso de descentralización a partir de la alianza entre los gobiernos, las universidades y los centros de investigación. IX. Conclusiones. X. Referencias bibliográficas.



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY-NC-ND 4.0
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO ESPECIAL.
MARZO 2024. Volumen I.

I. LOS ORÍGENES MUNICIPALES Y LA VOCACIÓN CENTRALIZADORA EN CUBA, A MODO DE INTRODUCCIÓN

Lo pasado es la raíz de lo presente. Ha de saberse lo que fue, porque lo que fue está en lo que es. (MARTÍ, J. 1889:302).

Desde el punto de vista jurídico, el municipio se considera una entidad local básica de la organización territorial del Estado, con personalidad jurídica, organizada sobre la base de la distribución territorial del poder. Cuenta además con elementos básicos, como el espacio físico en el que se desenvuelve y la población, que deviene de las relaciones de vecindad que se dan en ese territorio.

La organización política de toda sociedad, sea nacional o local, constituye un acto de Derecho público al cual es lógicamente aplicable el principio de que “el hecho es siempre anterior al derecho”. Sin embargo, el municipio en América es una creación forzada, no natural; es la antítesis sociológica de las municipalidades europeas. El fenómeno *municipio*, precedió al fenómeno social *pueblo*, *aldea*, *villa*, etc. (CARRERA JUSTIZ, F., 1905 b): 92-93).

En Cuba, como sucedió en otros países latinoamericanos, el surgimiento del municipio como ente político administrativo (año 1512) rompe todos los cánones tradicionales. Resulta una herencia colonial que antecede a la Nación. Los primeros municipios cubanos no tuvieron su origen en condiciones naturales de vida que propiciaran sobre la base de lazos culturales, idiomáticos y de tradición, la conjunción de población, territorio y organización que precede la más de las veces la creación municipal. En la Isla, la génesis municipal se remonta al Siglo XVI con la fundación de las primeras Villas por Diego Velázquez, que trajo como consecuencia que existiera gobierno “municipal” antes de que materialmente existieran las villas y su población. Se produce primero la representación oficial, antes que el agregado humano a quien debe representar. (CARRERA JUSTIZ, F., 1905 b): 94)

Sin tradición consolidada ni arraigo nacional, no fue hasta el año 1812, con la promulgación de la Constitución de Cádiz y el alcance que la misma tuvo hacia las provincias de ultramar, que se sucedieron leves y temporales modificaciones en el

régimen municipal cubano, que al decir del profesor ANGULO Y PÉREZ, (1946:75) “la normalidad con que venían desenvolviéndose las municipalidades cubanas, fuera sacudida, en sus estratos”.

El breve período de vigencia de la Constitución gaditana en el país dejó como legado histórico y significativo precedente la influencia política y la concientización municipal. En los cinco años de su vigencia en el país se movilizó a la sociedad local, los municipios se consideraron parte de la Nación, los Ayuntamientos bajo el influjo constitucional ganaron conciencia de su representación popular (CARRERA JUSTIZ, F., 1905: 179) y sembraron en la Isla semillas de emancipación, que tiempos después germinaron en municipios autónomos.

Con posterioridad a ello, la trascendencia política de los municipios fue cíclica, expresada de forma diversa en las distintas constituciones y regulaciones, pero con un rasgo destacadamente estable en todas las épocas: las ataduras centralizadas entre los municipios y el poder ejercido sobre ellos por el ejecutivo central, ya fuera por los “Corregidores”, las “Audiencias”, los “Capitanes Generales”, los “Tenientes de Gobierno”, los “Gobernadores”, o las “Diputaciones provinciales” o en su historia más reciente, por los órganos de poder provincial o nacional.

Históricamente, la centralización ha mediado los caracteres más sobresalientes del municipio, con las particularidades que cada momento les ha impregnado, pero atando el despliegue de la iniciativa propia. Sin embargo, múltiples y loables empeños transformadores, apreciables en su decursar, confirman que las acciones descentralizadoras que se acometen en la actualidad en Cuba tienen una larga historia de la cual se necesita aprender y, además, que se está en el camino correcto.

II. BREVES APUNTES SOBRE APORTES CUBANOS AL MUNICIPALISMO IBEROAMERICANO

“El Municipio es lo más tenaz de la civilización romana y lo más humano de la España colonial... por los Municipios en la más de las colonias, entró la libertad en las Américas. Esa es la raíz y esa es la sal de la libertad...El templa y ejercita los caracteres, el habitúa al estudio de la cosa pública y a la participación en ella y aquel

empleo diario de la autoridad por donde se forjan de si propio los pueblos” (MARTÍ, J. 1891:59 y 60).

A pesar de que los municipios cubanos han estado signados por el actuar centralizado, o quizás por ello, los estudios municipalistas en el país constituyen parte importante de los principales aportes doctrinales de la primera mitad del Siglo XX. Cuba tuvo el privilegio de contar entre sus más reconocidos teóricos y académicos con municipalistas de talla universal, entre los que cabe destacar a Francisco Carrera Justiz¹, Andrés Ángulo y Pérez² y Adriano G. Carmona Romay³, cada uno de ellos con una vasta obra. Como fruto de la notoria actividad científica en torno a los municipios y su organización y funcionamiento, el estudio e investigación integral y orgánica del tema municipal se mostró en la creación y activa labor de la Cátedra de estudios municipales, creada en el año 1906, que sirvió de referencia (CARRERA JUSTIZ, 1919: 36) a la de igual propósito fundada en 1910 en España consagrada a la memoria de eminente profesor Adolfo Posada.

También en Cuba surgió la teoría de la Intermunicipalidad, formalizada por Acuerdo del Ayuntamiento de La Habana, adoptado sobre una moción presentada por el Concejal habanero Ruy de Lugo Viña⁴ en sesión celebrada el 22 de noviembre de 1922, enunciada

¹ Carrera Jústiz, F., (1903), *La Constitución de Cuba y el problema municipal*, La Habana: La Moderna Poesía; (1904), *Importancia política y sociológica de los barrios*, Cátedra de Gobierno Municipal, La Habana: Imprenta y papelería La Universal” de Ruiz y Hno; (1904), *Las ciudades del siglo XX y los monopolios de servicios públicos*.(1904), *El socialismo municipal*, Habana: Librería e Imprenta La Moderna Poesía; (1905), *Introducción a la historia de las Instituciones Locales de Cuba*, Tomo primero, La Habana: (1905), La Moderna Poesía; *Introducción a la historia de las Instituciones Locales de Cuba*, Tomo segundo, La Habana: La Moderna Poesía; (1919), *Algunas nuevas orientaciones del gobierno local*, Habana: Universidad de La Habana, Imprenta Nacional; (1926), *Memorias del Primer Congreso Nacional de Municipios* (29, 30 y 31 de julio de 1926), La Habana: Unión de Municipios cubanos; (s/f), *El Estado cubano explota a los municipios y arruina la nación*, La Habana: Cátedra de Gobierno Municipal y Urbanismo, Universidad de La Habana.

² Ángulo Y Pérez, A., (1941), *La Afirmación y la Quiebra de la Libertad en las Instituciones Locales*, Conferencia pronunciada en el Ateneo de la Habana el primero de abril de 1941; (1946), *Apuntes sobre la introducción a la Historia de las Instituciones Locales de Cuba*, La Habana: Escuela privada de Administración Pública; (1948), *El Municipio en Cuba y América*, La Habana: Publicaciones de la Cátedra de las Instituciones Locales de Cuba y de América.

³ Carmona Romay, Adriano G., (1946), *Informe en defensa del Proyecto de Ley Orgánica de los Municipios del Profesor Ramiro Capablanca y Graupera*, (1950), Programa de Gobierno Municipal, La Habana: Librería Martí; (1952), *El Gobierno Municipal de las Antillas Mayores Españolas y la influencia que ha podido ejercer en su formación y desarrollo el de los Estados Unidos de América*, La Habana: Librería Martí; (1955), *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, Madrid; (1956), *Notas sobre Autonomía y Autarquía*, La Habana: Editorial Selecta; (1960), *Sentido del humanismo en la vida municipal cubana*, La Habana: Imprenta de la Universidad de La Habana.

⁴ Ruy de Lugo Viña, periodista, poeta, orador y municipalista, Concejal del ayuntamiento de La Habana y Comisionado Municipal.

por su autor en México en noviembre de 1921, fundándose en el hecho de que la Intermunicipalidad debía ser practicada como una de las necesidades más trascendentes y eficaces de la vida de asociación y cooperación municipal (DE LUGO VIÑA, R, 1938: 13-14). Esta teoría constituye simiente de los hermanamientos y encuentros científicos internacionales que hoy día contribuyen a la profundización y difusión de las mejores teorías y buenas prácticas municipales. De la teoría de la Intermunicipalidad resultó la celebración el 29 de julio de 1926 del Primer Congreso Nacional de Municipios y los siguientes, los Congresos Panamericanos, los Históricos municipales y los Congresos Iberoamericanos de municipalidades que todavía hoy se celebran, así como la creación en 1943 del Instituto Interamericano de Historia Municipal e Institucional como órgano permanente de los congresos intermunicipales (FRANCO, J. L. 1956:16 y 33).

Además, Cuba contó con una obra legislativa de referencia para la región, al desarrollarse en 1908 la materia municipal regulada por la Constitución de 1901 por medio de la Ley Orgánica Municipal, promulgada por Decreto N° 568 de 29 de mayo de 1908 y vigente hasta el año 1959 (Gaceta Oficial de la República de Cuba, edición extraordinaria, La Habana, 29 de mayo de 1908). Esta Ley, primera de esta naturaleza en el país y única hasta el momento, planteó y resolvió jurídicamente problemas provenientes de la transición del viejo régimen colonial al de un Estado independiente, tuvo en consideración las corrientes más sobresaliente de la época y de forma progresista, aportó nuevos puntos de vista, con manifiestas diferencias con la Ley Municipal española de 2 de octubre de 1878 (Decreto de 27 de julio de 1878), vigente hasta el momento de la promulgación de la nueva Ley. (VENEGAS MUIÑA, A y VENEGAS PAZOS, A, 1947:7). Constituye hasta la actualidad, la más relevante norma jurídica nacional sobre el tema municipal.

De la misma forma, el avance de las ideas municipalistas cubanas en el siglo pasado, en particular sobre la autonomía como principio municipal, contaron con distintas presentaciones en Congresos Internacionales, de las que sobresalen las de CARRERA JUSTIZ (1926) y GUTIÉRREZ SÁNCHEZ, (1938), respectivamente, en el Primer Congreso Nacional de Municipios en 1926 y en el Primer Congreso Panamericano de Municipios, celebrado en La Habana en noviembre de 1938.

Desde las primeras décadas del siglo pasado se cuenta con referentes teóricos indispensables que forman parte de la historia Constitucional y del Derecho Administrativo cubano, que han nutrido el conocimiento en torno al régimen municipal, y hoy son referentes para el proceso descentralizador, las relaciones interorgánicas y el propio funcionamiento municipal. Entre los mismos sobresalen los siguientes:

- En el concepto del Estado unitario, soberano y democrático concurren como unidades territoriales con fundamentos naturales y económicos los municipios, que son autónomos, sin que esa autonomía pueda confundirse con la independencia;
- En virtud de ello, existe un grupo de facultades, eminentemente de sabor local, reservadas por la Constitución y por la Ley a los órganos municipales, pero que tienen sus límites en los preceptos de la misma Constitución y de la Ley, en su caso;
- Como consecuencia de ello y del concepto del municipio autónomo dentro del Estado independiente y soberano, se mantienen relaciones de derecho público entre el Estado a través de sus órganos con los municipios;
- Esas relaciones jurídicas se basan en las facultades o competencias propias de cada órgano del Estado y del municipio, en relación con los demás, (HERNÁNDEZ CORUJO, E., 1945: 5 y 17).

III. LA ESCUELA SOCIOLOGICA CUBANA Y SU IMPRONTA EN LA CONCEPTUALIZACIÓN DEL MUNICIPIO

...Y la isla entera, entonces, ostentó una vitalidad política vigorosísima, en la que hay que buscar, acaso, la génesis sociológica de noble aspiración a la libertad... (CARRERA JUSTIZ, F. 1905 b): 179).

Como cimiento del diseño de un proceso descentralizador ¿resulta necesaria la puesta en común sobre la definición del municipio: ¿el municipio es una institución natural, fruto de la sociabilidad humana nacida independientemente de la voluntad del legislador, o es un producto artificial creado por la ley?, ¿qué es el municipio?, ¿define la conceptualización del municipio en el proceso descentralizador?

La conceptualización del municipio es reflejo de contextos específicos, épocas y diversas concepciones filosóficas. Del análisis de las múltiples definiciones y matices que la doctrina aporta sobre el tema, se destacan dos posiciones extremas con visión enfocada

en lo originario. Una⁵, que privilegia el fundamento social al considerar al municipio como una sociedad natural, anterior al Estado, que debe ser necesariamente reconocida por éste donde quiera que exista, en el entendido de que el carácter natural produce como consecuencia que el grupo social posea una peculiar personalidad. Otra posición⁶, que supone la existencia del municipio como producto de una decisión estatal, creado a partir del acto soberano de hacer las leyes.

Para la escuela sociológica cubana del siglo XX un municipio, en su sentido propiamente dicho, es obra sólo de la tradición que aglomera, en lento proceso, factores materiales y morales, unos étnicos, otros económicos, y así se forma como resultado de hábitos arraigados, de necesidades peculiares y de intereses comunes, un todo sobre el que imprime luego sello propio ese eterno creador llamado “el tiempo”. La misión del legislador es reconocer el “hecho” social vivo, pero no inventarlo. (CARRERA JUSTIZ, F., 1905 b): 108-109).

Al respecto se precisa que el municipio únicamente puede ser objeto de reconocimiento por el Estado. El gobierno municipal es el llamado a determinarse mediante ley o mediante su propia carta municipal, en cuanto a su forma y sistemas. (CARMONA ROMAY, A., 1962: 47-59).

La Escuela Legalista, por su parte, considera que el municipio es creación jurídica del Estado, el que por Ley le otorga personalidad jurídica, patrimonio y competencia propios. Las tendencias de cada Escuela no se ofrecen en la realidad de forma pura, pues la inconsecuencia de los regímenes con las que se adopten hacen observar a veces variaciones contradictorias con estas en sus aplicaciones prácticas. (CARMONA ROMAY, A., 1950: 22).

Con cierta prudencia, nos alejamos de los extremos. Sin embargo, se aprecia con vocación descentralizadora la coherencia implícita de la escuela sociológica cubana, en el sentido de que más allá de consideraciones en torno al origen, reconoció en el municipio la existencia social, al pueblo, a la ciudad, como los centros motores de la vida nacional y a

⁵ Vid: Carrera Justiz. F., (1905); Carmona Romay, A., (1962: 47-59); De Toqueville, A., (1973: 77).

⁶ Bielsa (1962:86); Fraga, G., (2005: 213 y s.)

la autonomía municipal como una expresión necesaria del principio de libertad humana aplicado gradualmente en el orden de las personas colectivas, entendiéndose por ello que la autonomía municipal disciplina a los pueblos en la libertad política y les hace conocer y amar sus instituciones, y que no puede haber autonomía sin descentralización. (CARRERA JUSTIZ, F., 1918: 35-39).

La influencia de la escuela sociológica, de forma más o menos amplia, se encuentra presente en la concepción del municipio cubano. Desde 1908, con la promulgación de la Ley de Municipio, éste ha sido considerado a través de la historia constitucional como sociedad local (Constitución de 1940, Gaceta Oficial de la República de Cuba No.464, de 8 de julio de 1940; Constitución de 1976, reformada en 1992, (Gaceta Oficial de la República No. 6, de 13 de julio de 1992⁷). En algunos casos incluso (Ley 1908) determinada por necesarias relaciones de vecindad; en otros, por relaciones sociales de su población, (Constitución de 1976, reformada en 1992), aunque evolutivamente se aprecian elementos que van reforzando en medio de una fusión, la concepción legalista. Conforme la Constitución de 1940 (artículo 209), por ejemplo, la sociedad local que compone al municipio es organizada políticamente, con autorización del Poder Legislativo nacional. Mientras, en la Constitución de 1976 reformada en el año 1992, el elemento sociológico resulta regulado con menos fuerza, pero en similares condiciones, como la sociedad local que es organizada políticamente por la ley (artículo 102).

Por su parte, la Constitución de 2019 (artículo 168), extiende el contenido de la definición municipal estableciendo una mixtura, de forma más equilibrada, reforzando además otros elementos constitutivos. En relación con el contenido sociológico el artículo, más allá del reconocimiento del municipio como sociedad local (elemento humano), lo considera con carácter primario y fundamental dentro de la organización nacional (por ser el primer ente público, más cercano, donde se organizan los individuos en pos de sus intereses comunitarios), reconoce igualmente, las relaciones de vecindad como determinantes de la extensión territorial (elemento físico), así como regula como finalidad del municipio (elemento teleológico), lograr la satisfacción de las necesidades locales.

⁷ La Constitución de 1976 no define el municipio. La definición se introduce con la Ley de reforma constitucional del año 1992.

Mientras, relacionado con otros elementos formales constitutivos del municipio, sobresale en el propio artículo su organización por la ley, como ente que goza de autonomía y personalidad jurídica propias a todos los efectos legales.

En un contexto de descentralización territorial se valora, como aspecto esencial, reconocer una cuota de componente sociológico en la concepción del municipio. Cada municipalidad es un organismo complejo de la más alta significación social y política. La acción gubernamental es ciega siempre que desconozca la sustancialidad de los hechos sociales sobre los cuales ha de actuar. Es fácil considerar lo que representan en la acción social, en la cultura y en la moral pública, lo que puede influir en la acción pública... (CARRERA JUSTIZ, F., s/f a: 8-10).

Sobre esa base, el municipio es un espacio sociopolítico cercano a la población, que posibilita la representación de intereses y la participación política. Se logra la acción directa y consciente de la población, si en ella se fundan expectativas colectivas e individuales y se tienen en cuenta las mismas para la solución de sus propias demandas. Constituye desde el punto de vista teórico, un fundamento para la construcción de un poder popular sobre la base del principio de heterogeneidad, que ofrezca a los individuos el control de los elementos que influyen directamente en la gestión política de su realidad. Precisamente, la participación ciudadana como esencia de la democracia encuentra cimiente en relaciones sociales e intereses comunes, constituye un mecanismo indispensable, socializador de poder, mediante el cual el sujeto popular adquiere la autoridad de intervenir, involucrarse, decidir y controlar los problemas que afectan su vida, valorar alternativas de solución, evaluar éxitos o fracasos de las estrategias desplegadas y, al mismo tiempo, corregir los desbalances que puedan producirse, (LINARES FLEITES, C. y MORA PUIG P. E., 2004:83) en las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, principalmente, en el nivel de poder más cercano a la población. De esa forma, con los fundamentos precedentes, acercar los niveles de decisión a los beneficiados empoderados se convierte en un elemento que ofrece sentido democrático al proceso de descentralización territorial.

IV. EXPERIENCIAS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN DERIVADAS DE LOS PRINCIPALES HITOS CONSTITUCIONALES CUBANOS



El Municipio es, geográfica y socialmente, centro inicial de las actividades humanas. “Patria” se llamaba antes al lugar de nacimiento, a la aldea, cuando todavía aquel nombre no significaba nación, como en nuestros días. La “Patria” era el municipio. (ROIG DE LEUCHSENDRING, E y otros, 1938: 6).

Una mirada a la trayectoria municipal cubana y a sus principales hitos en la historia constitucional permite visualizar la importancia que determinada fórmula competencial adquiere en el contexto nacional actual.

A propósito de la Constitución de 1901 (Gaceta de La Habana, Edición Extraordinaria, de 14 de abril de 1902), en lo relativo al tema descentralizador que nos ocupa, se reguló la autonomía municipal a partir de poderes no enumerados, facultándose a los Ayuntamientos para acordar sobre todos los asuntos que concernían exclusivamente al término municipal. Se asentó la idea de gobierno propio y se reforzó la afinidad del principio de autonomía con el contenido y alcance de las competencias municipales.

Efectivamente, la Constitución de 1901 reguló una fórmula abierta y amplia en cuanto al actuar de los municipios: a estos les correspondía ocuparse de todo lo relacionado con la localidad y sus intereses, con el objetivo de satisfacer las necesidades locales básicas. Fue una fórmula extensa, pero sin seguridad en su contenido y alcance.

La autonomía municipal regulada resultó relativa, tanto *de facto* como *de iure*, porque los Gobernadores Provinciales y el mismo Presidente de la República podían suspender los acuerdos de los Ayuntamientos cuando a su juicio fueren contrarios a la Constitución, a los Tratados, a las leyes o a los acuerdos adoptados por el Consejo Provincial, dentro de sus atribuciones propias.

Por su parte, el texto Constitucional de 1940 sitúa la regulación de las competencias en el otro extremo, al regular una fórmula cerrada que establecía expresamente cuáles serían las competencias asignadas a los municipios. Estas resultaron ser varias, pero sin margen a la inclusión de otras que pudieran surgir de la necesidad y praxis municipal.

La Constitución de 1940 confirió una taxativa autonomía al gobierno municipal, le otorgó autoridad, poder, nivel de decisión y competencia en diversas materias relacionadas con la vida municipal. También, la ley Fundamental del 40 trata de lograr un equilibrio fijando un régimen de tres garantías para la actividad municipal, con vistas a la preservación de

su autonomía: 1) de la autoridad municipal frente a los gobiernos provincial y nacional; 2) de los habitantes frente a sus gobernantes locales; 3) la responsabilidad de los depositarios de la autonomía local (ÁLVAREZ TABÍO, F. 1946:305).

Con la intención de desarrollar los postulados constitucionales, la misma Carta Magna en su Disposición Transitoria Final dispone la aprobación de leyes orgánicas y complementarias, para lo cual determinó el tiempo máximo en el que debía ejecutarse. Se promulgaron pocas. Entre las que dejaron de aprobarse estuvo la Ley Municipal. De esa forma, que no hubiesen sido desarrollados o complementados, a pesar del mandato expreso de la Constitución, influyó en la poca efectividad que recibieron muchos de los adelantados preceptos introducidos por esta Constitución.

Sin embargo, pese a su inaplicabilidad posterior y a otras limitaciones, la Magna Carta de 1940 tiene el mérito, en lo que al tema se refiere, de haber llegado al punto más alto de regulación constitucional del municipio en el país. Con la Constitución de 1940 se constituye el trazo último de un derecho local que fue configurando a nivel doctrinal y positivo un Municipio vigoroso que avanza parejo a los postulados más modernos sobre el tópico, que delineó una tradición municipalista y una cultura local... (VILLABELLA ARMENGOL, C, 1998:45).

Con posterioridad, entre el año 1959 y el 1973⁸, las formas de Administración Local en Cuba tuvieron como génesis de funcionamiento la centralización de las acciones y decisiones estatales, lo que no siempre resultó efectivo para la municipalidad y descuidó fortalecer vías formales para el ejercicio de la acción popular en el gobierno local. En ese período el régimen municipal estuvo sujeto a un continuo cambio institucional, en el que puede apreciarse una tendencia a ampliar la participación de la población en la gestión y solución de los problemas de las localidades.

Con el proceso de institucionalización del país, bajo el amparo de la Constitución de 1976, hubo un periodo desierto en relación con las competencias municipales, las que no estuvieron reguladas de forma alguna. En la práctica, los municipios gestionaron algún que otro asunto, pero durante un tiempo el contenido competencial propio estuvo casi

⁸ Para ampliar sobre el tema: Pérez Hernández L. y Diéguez La O T., (2017)

exclusivamente relacionado con los asuntos llamados “comunales” (recogida de desechos sólidos, servicios necrológicos, higienización, áreas verdes y parques, entre otras), única competencia visible en ese momento, aunque en el texto constitucional tampoco estuvo definida.

Con la reforma constitucional de 1992, que tuvo como objetivo esencial⁹ adaptar a las nuevas circunstancias tanto el marco institucional como determinados principios y el modelo de funcionamiento del país, se introduce la definición del municipio como “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”. Con este planteamiento se dejó abierta la necesidad de precisar cuáles serían esas necesidades mínimas, convocándose en ese camino a la acción municipal con relativa autonomía, si se tiene en cuenta la personalidad jurídica que les resultó reconocida. Sin embargo, no existió precisión normativa posterior ni práctica al respecto. La personalidad jurídica de los municipios no fue ejercitada.

Ese período se caracterizó por muy poca potestad municipal. La propia Constitución conminaba a acatar por los órganos locales las disposiciones de los órganos estatales superiores, lo que pudo mermar la iniciativa que a los primeros se le reconoció, ya que en el caso de contradicciones entre dichos niveles, la Asamblea Municipal del Poder Popular estaba imposibilitada de impugnar decisiones emitidas por órganos y organismos que afectasen a los intereses municipales y fueran en contra de orientaciones establecidas por ella como órgano detentador de la voluntad política municipal. Igualmente, porque la regulación de la dirección del ente representativo y administrativo en una misma persona generó confusión de funciones representativas, ejecutivas y administrativas. (PÉREZ HERNÁNDEZ, L. y DÍAZ LEGÓN, O., 2018).

A lo anterior se añade la indeterminación de las competencias municipales, la identificación y superposición de las mismas funciones en las direcciones administrativas

⁹ Prieto Valdés, M. considera que: “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”. Prieto Valdés, M. (2004:45-46).

provinciales y municipales, el escaso margen de maniobrabilidad de las autoridades locales en cuanto a la determinación de los recursos financieros, así como la falta de capacidad de las autoridades locales para generar una cesta de incentivos a los sujetos económicos, estatales y no estatales, radicados en sus límites territoriales.

Aunque la descripción anterior ha sido breve, de forma general puede apreciarse que el período constitucional que antecedió a la Constitución aprobada en 2019 dejó muchas lecciones, pero pocas buenas prácticas en torno al funcionamiento municipal.

V. EL LEGADO DESCENTRALIZADOR EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE 2019

Patria es el barrio, es la buena convivencia vecinal, patria es de lo chico a lo grande. Hay que empezar a hacer patria desde lo más inmediato. (PAPA FRANCISCO, 2013).

Cuba se encuentra en un momento de transformaciones políticas, económicas y administrativas, definidas en la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista, en los Lineamientos de la Política Económica y Social y en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos. En ese proceso se destaca el fortalecimiento municipal como nunca antes, con el objetivo de contribuir a alcanzar un modelo funcional de gobierno y administración guiado por principios éticos y democráticos, donde la efectividad social que alcance la gestión del poder, en especial del poder municipal, pueda convertirse en su parámetro evaluador.

El interés político por el fortalecimiento de la gestión municipal se incluye como parte de las principales transformaciones que cimientan la actualización del Modelo. En su conceptualización se tuvo en cuenta la mejora sistemática de las funciones, estructura y desempeño del sistema de órganos y organismos de la Administración Central y Local del Estado, con énfasis en el municipio como instancia fundamental, al que debía reconocérsele la autonomía y las competencias necesarias para asegurar, de modo sostenible, el desarrollo económico, social y medioambiental a nivel local. (Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista, 2017:7).

En correspondencia con ello, se dictó posteriormente la Política para el Desarrollo Territorial, con el objetivo de impulsar el desarrollo de los territorios de modo que se fortalecieran los municipios como instancia fundamental, con la autonomía necesaria, sustentables, con una sólida base económico-productiva, y reducir las principales desproporciones entre estos, aprovechando sus potencialidades. (Política para el Desarrollo Territorial, 2020).

Con el mismo objetivo se dictaron las leyes 132/2019, De la organización y funcionamiento de las Asambleas Municipales y los Consejos Populares y la 139/2020, De la organización y funcionamiento de los Consejos de la Administración Municipal, así como el Decreto 33/2020 para la Gestión Estratégica del Desarrollo Territorial, que implanta la referida Política e institucionaliza las estrategias de desarrollo municipal como herramienta para conducir la gestión a desplegar por los gobiernos en esa escala, enfatizando su carácter participativo. El proceso que a través de ella se diseña e implementa se fundamenta en los potenciales del territorio y los intereses de su población, estableciendo un ciclo continuo de planificación donde se determinan prioridades, políticas locales, programas y proyectos e incluye su permanente evaluación.

Las mencionadas disposiciones normativas, al regular la estructura, organización y funcionamiento de los principales órganos municipales, les reconocieron algunas atribuciones con alcance autónomo que pueden ser tenidas en cuenta como los primeros pasos jurídicos del proceso de descentralización territorial.

De forma resumida, entre los elementos que enmarcan el municipio cubano a partir de las nuevas disposiciones normativas, sobresalen tres: su estructura organizativa dual, la consideración general del municipio como un ente político-administrativo que se asienta en la comunión de gobierno y administración y, por último, la fundamentación del diseño municipal sobre la base de los principios que configuran al Poder Popular.

Para caracterizar brevemente los atributos citados precisa señalarse que el municipio está concebido en torno a dos órganos principales: la Asamblea Municipal del Poder Popular (AMPP) y el Consejo de la Administración Municipal (CAM). Ambos órganos tienen

poder, pero el órgano superior es la Asamblea Municipal del Poder Popular, órgano de gobierno de carácter representativo que tiene entre sus atribuciones constitucionales designar al órgano ejecutivo-administrativo municipal (CAM), que como su denominación indica tiene como funciones principales administrar, gestiona y controlar los recursos materiales y financieros a su cargo.

La representación popular se concentra en la Asamblea Municipal del Poder Popular, conformada por los delegados de circunscripción, de entre los cuales se elige a su Presidente.

El CAM es el rector de las funciones ejecutivas y administrativas en el municipio y como su titular rinde cuenta a la Asamblea Municipal del Poder Popular, órgano al cual se subordina. Dirige la Administración Municipal y la ejecución de las actividades económicas, de servicios, culturales, deportivas, recreativas, científicas, sociales, de la defensa, la defensa civil, de protección, la seguridad y el orden interior que le corresponda. El CAM está presidido por el Intendente, también designado por la respectiva Asamblea a propuesta de su Presidente.

Ambos órganos se encuentran configurados como entes de actuar colegiado en los que, como esa tipología informa, las decisiones trascendentes para el territorio se toman de forma colectiva en las reuniones que sistemáticamente realizan.

En comparación con el diseño de la anterior Constitución de 1976, en la vigente de 2019, sobre la base de considerar la naturaleza diferente de cada órgano, se separa la dirección de ambos: Presidente e Intendente, lo que facilita las relaciones de subordinación, funcionamiento y control que se dan entre ellos.

En Cuba, en la historia más reciente, no existen referencias sobre la figura del Intendente. Lo característico ha sido que sobresalga la dirección colegiada en todos los niveles territoriales de poder.

La figura del Intendente se introduce en América con la colonia, en este caso como delegado, encargado de fomentar la política del centralismo real. Fue precisamente en

Cuba, de acuerdo con la real instrucción de 31 de octubre de 1764 (AMORES CARREDANO J.B., 1996: 228 y 230), donde se estableció la primera intendencia de América, con funciones de hacienda y guerra.

Con el tiempo, la institución fue diversificando su naturaleza. En la actualidad, por ejemplo, en Ecuador las Superintendencias son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control (Artículo 213, Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial el 20 de octubre de 2008), en Uruguay (Artículo 274, Constitución de la República Oriental de Uruguay de 1997), Paraguay (Ley N° 3966) y Argentina (CRAVACUORE, D. y VILLAR, A., 2014: 145) los Intendentes son representantes del poder ejecutivo departamental o municipal, mientras en España, el Intendente es un cargo del ejército (www.reclutamiento.defensa.gob.es).

En Argentina (SZWARCBERG, 2016 y LEIRAS, S, 2017) y Paraguay (Ley Orgánica Municipal N° 3966), se eligen popularmente y representan al Municipio; sin embargo, en Chile es la máxima figura del Gobierno regional, nombrado por el Presidente de la República (Artículo 100 Constitución Política de la República de Chile, 1980). La Constitución chilena, en su artículo 108 establece, que el Gobierno y la administración superior de cada región residen en un intendente que será de exclusiva confianza del Presidente.

Actualmente en Cuba, aunque, la figura del Intendente no fue delineada por el constituyente (su contenido fue regulado por la Ley 139), al situar de forma expresa el Consejo de la Administración Municipal como órgano al frente de la Administración Municipal, alejó su concepción de las características habituales en otros ordenamientos que identifican a los intendentes o a los alcaldes como titulares de la administración municipal e incluso del municipio en su totalidad.

El Intendente no es constitucionalmente la máxima figura ejecutiva-administrativa de la demarcación, como sucede por ejemplo con el Gobernador en la provincia, lo que no excluye que represente al propio Consejo de la Administración Municipal y que, además, como miembro del órgano lo represente a su vez en los asuntos que éste y la ley determinen. El Intendente está subordinado al Consejo de la Administración Municipal y

a la Asamblea Municipal del Poder Popular y le informa de su gestión al primero. Sólo en casos excepcionales el Intendente podrá tomar decisiones de trascendencia para la localidad que estén atribuidas al Consejo de la Administración Municipal y cuando así sea, deberá informarlo al mencionado órgano. Todo ello, en respeto de la colegiatura que distingue el actuar del órgano administrativo municipal.

A partir del marco institucional establecido por definición constitucional, el municipio debe abordarse en relación al diseño del Poder Popular, máxima expresión de la institucionalización cubana, forma de organización política autóctona en su esencia con vocación democrática en tanto requiere para su conformación, control y transformación, de un ciudadano activo. Su compromiso y coherencia interna constituye un aporte del constitucionalismo cubano, a partir de lo cual se convierte en referente obligado para los análisis relacionados con la organización, estructura y funcionamiento municipal efectivo y democrático, más allá de que en la práctica no haya encontrado siempre toda la comprensión y el alcance cívico que jurídicamente le ampara.

Aunque no haya tenido toda la realización debida, la concepción que primó en la creación de los Órganos del Poder Popular (1972), sobre la base de la tradición, los aciertos y desaciertos anteriores, fue la de descentralizar en todas sus instancias, el aparato estatal, concentrando la mayoría absoluta de las actividades económicas y sociales bajo la administración de las instancias inferiores del aparato estatal, es decir, de las instancias municipales. No obstante, la práctica se caracterizó por un funcionamiento centralizado, predominando el enfoque sectorial, estilos y métodos de trabajo que no favorecían la integración, poca articulación de los procesos de planeamiento y ausencia de estrategias de desarrollo local y de sistemas de información territorial que sirvieran de herramienta para la actuación municipal.

En correspondencia con ello, los elementos esenciales democráticos, consustanciales al diseño del modelo político existente en el país, como la participación ciudadana, necesitan que se concrete la descentralización territorial del poder para alcanzar los niveles de efectividad requeridos. La previsión y planificación del perfeccionamiento municipal debe discurrir consecuentemente por esos caminos.



A tono con ello, la Constitución de 2019 tiene como fortalezas la concepción misma del Poder Popular, el reconocimiento constitucional del principio de autonomía municipal, la vocación participativa, el alto nivel de instrucción de los recursos humanos en los gobiernos municipales y en la población, así como las potencialidades que brinda la alianza entre gobiernos, universidades y centros de investigación al posibilitar la introducción de resultados de la ciencia, la tecnología y la innovación en la gestión del desarrollo territorial, todo lo cual se alinea como coadyuvante del proceso de descentralización territorial en el que está inmerso el país.

La nueva Constitución formula algunos ejes a considerar para este proceso. Como los más importantes se pueden citar: el reconocimiento del Estado como socialista de derecho y justicia social, modificaciones en el modelo institucional y una concepción diferente en cuanto a estructura, funcionamiento y principios de “lo local”.

El contenido del Estado socialista de derecho y justicia social ofrece un primer fundamento constitucional al proceso de descentralización territorial, a partir de los principios que lo configuran: supremacía constitucional, jerarquía legislativa, legalidad socialista, unidad de poder, soberanía popular, gobernabilidad democrática, responsabilidad pública y transparencia gubernamental.

En cuanto al segundo eje, la Constitución introduce modificaciones importantes en la estructura y concepción misma del nivel provincial, que concentraba en gran medida las acciones locales en detrimento del poder municipal. Como novedad constitucional, desaparecen las Asambleas Provinciales y emerge la figura del Gobernador, máximo responsable ejecutivo-administrativo en su provincia (Artículo 174 constitucional). Se crea además otro órgano provincial, el Consejo Provincial, colegiado y deliberativo, presidido por el Gobernador e integrado por los presidentes, vicepresidentes e intendentes de los municipios de cada provincia.

El Gobierno Provincial del Poder Popular (conformado por el Gobernador y el Consejo Provincial), contribuye al desarrollo de las actividades y al cumplimiento de los planes de las entidades establecidas en su territorio que no le estén subordinadas, conforme a lo dispuesto en la Constitución y las leyes. (Artículo 172 constitucional), diseñado estructural y funcionalmente como coordinador entre las estructuras centrales del Estado

y los municipios. Esta nueva estructura de gobierno deberá constituir factor determinante de equilibrio territorial, armonizando intereses propios de la provincia y los municipios, al apoyar la coordinación de estructuras centrales y estos últimos (Artículo 171 constitucional) sobre la base de los principios de colaboración, cooperación y solidaridad territorial (Artículo 169 constitucional), con el objetivo de garantizar el disfrute de la equidad, igualdad, bienestar y prosperidad individual y colectiva (Artículo 1 constitucional).

Dentro de los marcos de esa articulación, aunque la Constitución establece en su artículo 173 que el Gobierno Provincial no puede asumir ni interferir en las funciones y atribuciones que la Constitución y las leyes confieren a los órganos municipales del Poder Popular, en la medida en la que la autonomía sea una realidad se requerirán ciertas garantías que posibiliten a la instancia municipal su protección y amparo.

En el nivel municipal, las modificaciones introducidas están determinadas por el reconocimiento del principio de autonomía municipal, por lo que son principalmente de tipo funcional, lo cual resulta esencial.

Representa una transformación democrática que convoca a la ampliación de la capacidad de decisión del municipio y significa un salto objetivo que crea bases jurídicas para que pueda alcanzarse mayor promoción y realización del desarrollo local, precisamente en el espacio de poder público político más cotidiano y cercano al ciudadano.

Se fortalece la capacidad jurídica de los municipios para gobernar en función de los intereses de la localidad, con subordinación al orden jurídico constitucional y a los vecinos de la comunidad, proveer de obras y servicios para la satisfacción de las necesidades y brindar la posibilidad de que el municipio regule la convivencia social y exija el cumplimiento de las obligaciones contraídas.

Reforzando la institucionalidad, la nueva Constitución cubana reconoce con visión estratégica la participación de las Asambleas Municipales del Poder Popular en la aprobación y control del plan de desarrollo integral del municipio (art. 191, inciso b).

De la misma forma, la Ley N° 132 (Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria, No. 5, de 16 de enero de 2020), desarrolla los postulados constitucionales

y regula en su artículo 16 que concierne a la Asamblea Municipal del Poder Popular aprobar, en lo que le corresponda, el Plan de la Economía, el Presupuesto y el Plan de Desarrollo Integral del municipio, así como el Plan de Ordenamiento Territorial y Urbano y controlar su cumplimiento.

Para la realización de tal objetivo, en función del progreso económico y el desarrollo social de su territorio, la Constitución establece que los municipios cuentan con ingresos propios y las asignaciones que reciben del gobierno de la República. De conformidad con los propósitos constitucionales de satisfacer las necesidades básicas en la demarcación, los municipios requerirán que las leyes les otorguen la capacidad suficiente para generar dichos recursos, diversificar las fuentes de financiamiento y potenciar el autoabastecimiento municipal en pos de atender los gastos relacionados con la gestión y la administración local, así como facilitar la prestación de los servicios públicos correspondientes a esa escala territorial.

Aunque sobre el tema de ingresos y gastos municipales queda todavía mucho por hacer en el país como parte del proceso de descentralización, será necesario profundizar en los análisis comparados al respecto tras experiencias y buenas prácticas, sobre todo si se tiene en cuenta, como lo reconoce la CEPAL, que los grados de descentralización y las responsabilidades de gasto entre los niveles de gobierno son muy diferentes en cada uno de los países de la región, donde el peso y el papel de los gobiernos subnacionales presentan grandes variaciones y suelen ser difíciles de comparar en la medida en que tanto los ingresos como los gastos tienden a ser más elevados en los países federativos (Argentina, Brasil y México) o en los países altamente descentralizados (Estado Plurinacional de Bolivia), que en los de gobierno centralizado o unitario (Chile, Ecuador y Perú). En Colombia, un Estado unitario, los gobiernos subnacionales tienen un gran peso en las inversiones públicas (2016: 60).

Para resumir, la Constitución de 2019 no regula cuáles o de qué tipo serán las competencias, o si serán previstas a través de la utilización de una cláusula general de competencia, por la enumeración taxativa de ellas o complementadas ambas fórmulas. No obstante, el reconocimiento mismo del principio de autonomía sigue siendo trascendental, en tanto se convierte en fundamento para convocar a su estatuto posterior,

con la obligatoriedad que deviene de la norma suprema del Estado. Delimitar las competencias municipales implica que el municipio pueda tomar decisiones sobre una materia en específico. El principio de autonomía y el proceso descentralizador convocan a que el municipio tenga poder, por lo que establecer las competencias respectivas entre los distintos niveles, es condición necesaria para equilibrar los intereses entre el conjunto y las partes.

VI. EL FUTURO Y LOS DESAFÍOS QUE IMPONE EL MANDATO CONSTITUCIONAL. RECUENTO DE UNA CONSTRUCCIÓN

Confirmar es crear. Lo que hace crecer el mundo no es el descubrir cómo está hecho, sino el esfuerzo de cada uno para descubrirlo. (MARTÍ, J., 1890: 181).

En el marco de las transformaciones que como parte de la actualización del modelo económico y social tienen lugar en Cuba se le otorga especial importancia al desarrollo local, lo cual conllevó en primer lugar a la revalorización del papel del municipio.

En este contexto, y desde un funcionamiento centralizado, vertical y sectorial de larga data, la descentralización territorial tiene como finalidad alcanzar mayor grado de gobernabilidad democrática, mejorar la eficacia y eficiencia del Estado con programas que potencien el desarrollo local e incrementen la participación ciudadana en la solución de las principales problemáticas y en la gestión del desarrollo que conduzca a la satisfacción de las necesidades sociales en la localidad.

Como parte del proceso de descentralización territorial de competencias, un diagnóstico preliminar resumió distintas brechas que inciden, a saber:

- a. Por las competencias municipales: Visión centralista y paternalista arraigada, que limita en la práctica la autonomía de los municipios. Para que el proceso de descentralización territorial se concrete se requiere la transferencia de competencias propias y los recursos que correspondan a los municipios. Mientras tanto, la descentralización será solo una aspiración.
- b. Por la equidad territorial: Existen disparidades en los indicadores de ingreso, productividad, de desarrollo y bienestar entre los municipios, a partir de la historia, tradiciones, intereses,

hábitos de vida y consumo, características demográficas, accesibilidad, flujos laborales y comerciales, condiciones del hábitat, producción de bienes y servicios, desarrollo económico, relación urbano- rural, entre otros. Las decisiones centralizadas universales atentan contra las potencialidades reales y el respeto a la diversidad municipal, lo que agudiza las brechas y pone en riesgo la equidad, en contrapunto a la necesaria formulación de políticas diferenciadas que compensen desproporciones territoriales.

- c. Por enfoques de las políticas públicas: La meta supone la elaboración de políticas públicas locales fundamentadas en las estrategias de desarrollo municipal, dirigidas hacia los intereses y prioridades populares, en correspondencia con las necesidades particulares de cada municipio, con utilización de vías y mecanismos participativos. Se requiere generar, además, un mecanismo sistemático que identifique a la población vulnerable en cada municipio y como prioridad, encauce los esfuerzos para brindar la atención necesaria.
- d. Por las relaciones interorgánicas: Se pretende alcanzar una gestión que permita romper con el esquema tradicional verticalista y contribuya a generar propuestas innovadoras para lograr eficacia, eficiencia y efectividad de los planes, programas y proyectos de desarrollo local, sin interferencias de los gobiernos provinciales en lo que no corresponda.
- e. Por los recursos: Los municipios deberán tener capacidad para captar recursos de forma regulada, pero autónoma. Este tema aún no se corresponde con los requerimientos objetivos de la autogestión, ni el presupuesto municipal se relaciona de forma total con las necesidades y prioridades diferenciadas de cada territorio.
- f. Por la complementariedad: Aunque la relación entre todos los actores locales del territorio puede ampliar las posibilidades municipales, sobre todo a partir de la integración de actores económicos privados a la economía local, todavía no se alcanza en los niveles requeridos.
- g. Por la calidad de los servicios públicos: De forma general, sin tener en cuenta cada servicio en particular, es necesario colocar la calidad en el centro de las prestaciones, directo y cercano a la población, con equidad, disponibilidad y acceso, sobre la máxima de que deberá proveerse en el nivel de gobierno que sea compatible con el área beneficiada.
- h. Por la calificación: Se requiere fortalecer y crear capacidades para hacer uso de la autonomía reconocida, de forma continua y sistemática, desaprendiendo maneras de hacer “de arriba abajo” y dando paso a la gestión innovadora del autodesarrollo.
- i. Por la educación cívica y la participación ciudadana: Supone reforzar una conciencia política activa en la población y en los decisores que permita una gobernanza inclusiva, asumiendo cuándo, cómo, dónde, por qué y para qué participar. La democracia requiere de la participación de la población en los asuntos propios de la comunidad y no será posible el

control ciudadano al poder público, la interacción entre las instituciones y los ciudadanos que las normas jurídicas prevén, sin la activación de las vías reguladas.

Tomando en consideración los elementos anteriores, entre otros, se plantearon interrogantes como éstas: ¿qué ha de hacerse para fortalecer los poderes locales y su autonomía?, ¿qué debe asegurarse para que el proceso de descentralización territorial sea efectivo? Ello determina los siguientes objetivos:

1. Fortalecer la institucionalidad municipal para implementar un proceso sostenible, de la mano de normas jurídicas que tracen un nuevo actuar municipal.
2. Definir y diferenciar los contenidos competenciales privativos del poder municipal¹⁰, así como los que serán comunes en varios niveles de gobierno y aquellos que estratégicamente estarán en el nivel central. Regular no sólo el ámbito de actuación del municipio, sino además su alcance y forma de decisión, es decir, hasta dónde llega su poder. Es fundamental que las normas jurídicas dictadas al efecto diferencien las facultades que pueden adquirir los gobiernos autónomos, como son rectorar, planificar, regular, gestionar y controlar.
3. Potenciar la gestión e incremento de los ingresos municipales propios, para acometer con mayor efectividad las competencias transferidas. La autonomía requiere, además, descentralización del gasto municipal. En un contexto de pocos recursos como el cubano, impulsar el proceso descentralizador requiere una visión sistémica que acelere decisiones estratégicas en torno a una gestión integrada de la financiación del desarrollo municipal, la dinamización de la economía local en base a los potenciales del territorio con enfoque de sostenibilidad, el incremento del tejido productivo aprovechando la política actual de ampliación de actores económicos, fomentando relaciones y encadenamientos entre los mismos, estatales y privados, dando prioridad a la introducción de tecnologías apropiadas y a la innovación como único camino que Cuba, país sin recursos financieros, puede tener.
4. Reconfigurar funcionalmente el municipio hacia adentro, mejorando la gestión y el desempeño de los órganos en esa escala.

¹⁰ Referencias: Art. 3 de la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, de Colombia, se refiere a las funciones del municipio en unos términos que sugieren competencias y a la forma de gestionarlas. Código Municipal. Art.68, Decreto Número 12-2002 de Guatemala, establece taxativamente las competencias propias y sus formas de gestión. Art. 7, Ley N°. 40, Ley de Municipios de Nicaragua, relaciona las competencias municipales. Art. 12, Ley N° 3.966 Orgánica Municipal de Paraguay, dispone una relación de funciones que reflejan competencias. Ley N° 27972. Ley Orgánica de Municipalidades de Perú lista en los arts.78-86 las competencias específicas y las funciones que al respecto tienen las municipalidades.

5. Empoderar los territorios sobre la base del principio de heterogeneidad municipal, en razón a las características y capacidades particulares de cada uno.
6. Regularizar la acción conjunta de los actores locales con el sector académico para impulsar un sistema de gestión de gobierno municipal integrado, que se fundamente en la ciencia y la innovación.
7. Fortalecer capacidades municipales que conduzcan a un “nuevo hacer” autónomo y descentralizado, en paralelo a la implementación legislativa, en lo que universidades y centros de investigación tienen un rol fundamental.
8. Desterrar prácticas verticalistas y centralizadoras, de forma tal que los municipios se conviertan en verdaderos protagonistas de un proceso de desarrollo que tiene como finalidad expresa lograr la satisfacción de las necesidades locales y con ello el mayor bienestar posible para la población.
9. Reinterpretar el papel coordinador del nivel provincial, los fines del control y sus diversos mecanismos, excluyendo viejos hábitos asfixiantes en su relación con los municipios.
10. Monitorear la gobernabilidad y el “buen gobierno”, en relación con la satisfacción de las demandas populares con resultados eficaces de la administración y la transparencia, la prestación de servicios públicos de calidad, los procedimientos para la toma de decisiones con inclusión y la rendición de cuenta como medidas de control democrático.
11. Establecer los mecanismos que garanticen la activa y consciente participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.
12. Impulsar el asociativismo municipal como concreción horizontal de la colaboración interterritorial.
13. Promulgar la Ley de los Municipios, actualmente en cronograma legislativo, y la regulación de mecanismos jurisdiccionales para la solución de conflictos relacionados con la autonomía municipal.
14. Tener como insumos esenciales para el proceso descentralizador las prioridades nacionales identificadas, como el Plan Nacional de Desarrollo Económico-Social, el Esquema Nacional de Ordenamiento Territorial, el Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático, el Programa de Adelanto de la Mujer, el Plan de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, así como compromisos internacionales, como la Agenda 2030- Objetivos de Desarrollo Sostenible y otras prioridades sectoriales.

Para la materialización de esta aspiración resulta esencial la expresión territorial del plan como parte integrante del sistema de planificación de la economía nacional.



Un elemento novedoso es la gestión del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social al 2030 a través de macroprogramas, programas y proyectos (Resolución N° 57, del 18 de abril de 2022, Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Ordinaria, No. 48, de 6 de mayo de 2022). Uno de esos macroprogramas es “Gobernabilidad, Institucionalidad y Macroeconomía”, que a su vez cuenta con el Programa “Desarrollo Territorial”, del cual forma parte el proyecto gubernamental: “Las competencias de los municipios en Cuba como expresión del proceso de descentralización”, cuyo fin es estudiar, evaluar y emitir recomendaciones al respecto.

El diseño del proyecto contiene las principales acciones para la implementación del proceso de descentralización territorial, decidiéndose que la ejecución del proceso de descentralización territorial de competencias debía estar a cargo del Ministerio de Economía y Planificación. De esta manera, desarrollado por un Grupo de Trabajo Temporal creado al efecto de forma institucional con una composición académica y gubernamental, se definieron las bases para el proceso descentralizador en Cuba, los principios que lo sustentan y una guía metodológica para la transmisión de competencias de los niveles centrales a los municipales y de los recursos materiales y financieros que deberán acompañar la mencionada transferencia.

Se consideró que el proceso de descentralización debía manifestarse integradamente en sus tres dimensiones: política, administrativa y fiscal. A la par, que un recorrido descentralizador tendría una mirada articulada y multinivel que propicie la relación estrecha entre los sectores público y privado y visualice la inclusión del sector empresarial, las organizaciones sociales y los centros universitarios y de investigación, con expresión concreta en las estrategias de desarrollo municipal.

Se optó por un enfoque metodológico flexible, que se adecue a la diversidad de municipios, permita implementar un proceso sostenible que genere transformaciones en la gestión municipal y ofrezca resultados tangibles dirigidos a satisfacer demandas y expectativas de la sociedad local. Su implementación debe ser de forma gradual, acompañado de un proceso de preparación permanente y simultánea, que entrene y cree habilidades para el desempeño de las nuevas facultades en los territorios.



Como guía para la ejecución del mencionado proyecto, se definieron cuatro fases para el proceso de descentralización:

1º Diseño del proceso: Propuesta de hoja de ruta, fundamentación de los principios para la descentralización territorial y determinación de los actores claves.

2º Conciliación y negociación: Aplicación de instrumentos metodológicos para conocer la percepción, expectativas y experiencias de actores implicados (Órganos Locales y Organismos de la Administración Central del Estado (OACE). El proceso conciliatorio tiene no pocos retos: saltar esquemas preestablecidos, enfrentar modos de hacer consolidados durante muchos años, criterios en relación con las posibilidades reales de los municipios y los actores locales- más allá de las facultades atribuidas jurídicamente- y diseñar el funcionamiento estatal en varios sectores y ramas, de forma tal que se propicie el funcionamiento autónomo de los municipios.

En estos espacios es necesario incidir en una comprensión diferente de la relación de los municipios con los órganos estatales superiores entre los que no exista subordinación, a partir de la cual los órganos realicen sus funciones dentro de la esfera de competencias que les corresponda por ley.

3º Habilitación jurídica: Diseño y fundamentación de la solución técnico- jurídica para la gradualidad, valorando la delegación de la decisión y la organización de la gestión, y proponiendo la promulgación de un Decreto-Ley que legitime el proceso, sobre la base de análisis de instituciones jurídicas, antecedentes, contexto y regulaciones jurídicas¹¹ al respecto.

Asimismo, desde el punto de vista económico-financiero se tuvo en cuenta que la descentralización territorial supone que se otorgue a los municipios capacidad para actuar en los planos económico y financiero, que los ingresos que genere el municipio propicien la realización de los proyectos de iniciativa municipal y la inversión para el desarrollo local, con poder de decisión en la configuración y distribución de los gastos públicos sobre la base de las necesidades particulares de cada territorio.

¹¹ Ver: Ley de Bases de Descentralización, Ley N°27783 17 de julio de 2002, de Perú. Ley 66 de 2005, Gaceta Oficial Digital, viernes 30 de octubre de 2015, Panamá <https://dpu.mupa.gob.pa/wp-content/uploads/2017/06/LEY-66-DE-2015-Reforma-Ley-De-Descentralizacion-1.pdf> Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiáñez” Ley N° 031 Ley de 19 de Julio de 201, Bolivia

En cuanto a la implementación, se consideró como prioridad definir la forma que asumirá la distribución de competencias: de una sola vez, a partir de las particularidades y necesidades de cada localidad o de forma gradual, ampliándose en razón de su asimilación y eficacia por el ente local. Se optó por la primera variante.

Sobre el sistema para fijar las competencias municipales, se analizaron los tres posibles (CARRERA JÚSTIZ, F., 1903: 12 y 13; ALZAMORA VÁLDEZ, M, 126-129; VILLABELLA ARMENGOL, C. 1998: 13 y 14; HERNÁNDEZ, A., 2003: 226 y ss) que identifica la doctrina: el de los poderes enumerados, lista numerativa o enumeración concreta; el de los poderes no enumerados o cláusula general y el sistema mixto para valorar cuál podría ser la fórmula competencial apropiada en este contexto. Se propone una fórmula mixta¹², donde puedan existir algunas competencias municipales reguladas de forma expresa, como propias y concurrentes, y dejar un espacio abierto para aquellas que se puedan definir en la práctica y de manera progresiva, y evitar competencias difusas y superpuestas. La asignación, transferencia o delegación de competencias debe realizarse formalmente, mediante ley.

Para conocer la percepción de decisores locales y nacionales, se aplicó un cuestionario en municipios, provincias y Órganos de la Administración Central del Estado para, de forma participativa, concebir una primera variante de distribución teniendo en cuenta primeramente cuáles son las competencias estratégicas que no serán descentralizadas.

Con posterioridad, en la fase de conciliación se han sostenido sesiones de trabajo con los sectores priorizados, relacionados fundamentalmente con la alimentación, y se presentó una variante de proyecto de Decreto-ley para la legitimación del proceso de descentralización territorial.

El proceso se encuentra en curso.

¹² Pueden servir de referencia: Art. 18 y 19 de la Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, República Dominicana, fija la idea que se adopta al respecto de las competencias propias, coordinadas y/o concurrentes y regula taxativamente las competencias propias, y sienta pautas concretas para determinar las competencias compartidas y las delegadas. Art. 52-54 de la Ley de 21.dic.2010, Ley Orgánica del Poder Público Municipal, República Bolivariana de Venezuela, establece la forma en que se determinan las competencias y las formas jurídicas y organizativas para su ejercicio por los municipios; el art. 55, determina la clasificación de las competencias; art. 56 establece taxativamente las competencias propias y una cláusula general para incorporación de otras y el art. 57 establece los criterios para precisar las competencias concurrentes.

VII. RAZONES PARA UNA LEY QUE FORMALICE LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS Y RECURSOS A LOS MUNICIPIOS

“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.” (CARRERA JÚSTIZ, F. 1903: 7).

El municipio, como un todo único e indivisible, además de un ente social y político, lo es de carácter jurídico. en tanto para satisfacer el fin último de su existencia ejerce un conjunto de derechos y ha de asumir las obligaciones que expresan jurídicamente su capacidad para actuar y responsabilidad.

Una Ley de Municipios en Cuba es necesaria como cuerpo normativo básico de ordenación jurídica de ese nivel territorial del poder estatal, como fenómeno sociopolítico y jurídico que constituye conforme a la Constitución de la República una unidad político-administrativa primaria y fundamental de la organización nacional. Se requiere una regla jurídica sistémica del municipio que desarrolle los contenidos constitucionales en la materia de forma integral, que articule todos los órganos horizontal y verticalmente en pos de la municipalidad y su desarrollo, regulándose coherentemente en una sola disposición con rango superior los principios que deben regir la acción y la estructura municipal, las atribuciones de cada órgano y, en especial, los distintos tipos de relaciones que se dan entre los mismos; defina las competencias municipales, la hacienda municipal, el desarrollo territorial, regule la organización y funcionamiento municipal y concrete la autonomía de forma integral.

Hoy día la regulación municipal se encuentra fraccionada: Ley 132, Ley 135, Ley 139, Decreto 33 y normas complementarias del Ministerio de Economía y Planificación, del Ministerio de Finanzas y Precios y del Banco Central de Cuba 2021, Decreto 72 2022, Acuerdo 147 CE 2021, entre otras disposiciones normativas.

En el momento en el que se dictaron las Leyes 132 y 139, normas que regulan la organización y funcionamiento de la Asamblea Municipal del Poder Popular y los Consejos Populares y del Consejo de la Administración Municipal, respectivamente, sin dudas fueron necesarias como desarrollo de los nuevos postulados constitucionales sobre la materia. Significaron un avance en el perfeccionamiento de la municipalidad cubana. Pero ahora carecen de regulaciones relacionadas con decisiones trascendentes relacionadas con el patrimonio municipal, los recursos municipales, el sistema empresarial y la hacienda municipal, que se han tomado y se seguirán tomando de forma progresiva al respecto hasta tanto la descentralización y la autonomía sean una realidad.

Una Ley de Municipios determinará con precisión las relaciones entre los distintos niveles estatales y los municipios mediante la regulación del marco competencial y la creación de mecanismos efectivos para controlar y garantizar la observancia del mismo para que el municipio pueda realmente impulsar estrategias de desarrollo local, engarzadas con las políticas nacionales, y aprovechar las fortalezas de la institucionalidad y los canales de participación diseñados.

Una Ley de Municipios propiciará una mirada unificada y armónica imprescindible en los esfuerzos de municipalización, para la democracia como principio cardinal, para la efectividad de la gestión municipal, para la regulación de los órganos del Estado en ese nivel sobre la base de las diferencias inter e intramunicipales, sus atribuciones, sus relaciones mutuas, el buen desenvolvimiento de las facultades que les son inherentes a cada uno y las del sistema en su conjunto, su tipología organizativa y el sistema de hacienda pública local.

En ese sentido, la necesidad de la Ley de Municipios también se justifica en tanto la transferencia de competencias como resultado del proceso de descentralización territorial solo puede ser técnicamente posible mediante Ley.

Como resumen, la Ley de Municipios, que se encuentra en el cronograma legislativo del país, tendría entre sus objetivos los siguientes:

1. Integrar la legislación dispersa sobre el tema.



2. Legalizar prácticas orgánico-funcionales y otras necesarias para el funcionamiento de los municipios que hoy existen de forma “experimental”.
3. Introducir las modificaciones necesarias en aras del perfeccionamiento del Poder Popular.
4. Regular el alcance municipal e interorgánico de principios como los de subordinación de los órganos administrativos a los órganos representativos, de competencia, de centralización y descentralización, de concentración y desconcentración, de cooperación y coordinación, de autonomía, de tutela, de control, de participación y de rendición de cuenta.
5. Formalizar la transferencia de competencia y recursos a los municipios.

Con la finalidad de cotejar problemas comunes en diversos ordenamientos¹³ y comprender el conjunto de intuiciones y de ideas que se encuentran detrás de las formulaciones normativas asumidas como modelo en las distintas leyes municipales, se han tenido en cuenta diversas regulaciones latinoamericanas. Como parte del proceso, en la actualidad se realizan estudios sistemáticos, comparativos y de evaluación sobre la implementación de reformas descentralizadoras y la introducción de nuevos mecanismos transparentes, la divulgación y la generalización de buenas prácticas que garanticen el funcionamiento municipal.

VIII. ALGUNOS RESULTADOS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN CUBA A PARTIR DE LA ALIANZA ENTRE LOS GOBIERNOS, LAS UNIVERSIDADES Y LOS CENTROS DE INVESTIGACIÓN

La realidad no solo debe ser vivida y pensada, sino que se debe actuar sobre ella, con ética, responsabilidad y rigor intelectual. (MUÑOZ CAMPOS, 2005: XIX).

¹³ Argentina (Ley LEY XV – N° 5 (Antes Ley 257 Ley orgánica de municipalidades); Bolivia (Ley de Gobiernos Autónomos Municipales); Chile (Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional De Municipalidades); Colombia (Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012); Ecuador (Ley Orgánica de Régimen Municipal); España (Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local); Guatemala (Código Municipal. Decreto Número 12-2002, modificado por el Decreto N° 22 de 2010); México (Ley Orgánica Municipal del Estado De México); Nicaragua (Ley N° 40, Ley de Municipios); Paraguay (Ley N° 3.966 Orgánica Municipal); Perú (Ley N° 27972. Ley Orgánica de Municipalidades); República Dominicana (Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios); Uruguay (Ley N° 18.567 Descentralización Política y Participación Ciudadana) y Venezuela (Ley Orgánica Del Poder Público Municipal).

PRIMERO: Aunque las modificaciones en las competencias financieras y presupuestarias se insertan en un marco integral de perfeccionamiento municipal, se realizó una propuesta de política para fortalecer la gestión de los presupuestos municipales, como parte del proceso de descentralización territorial de competencias y la mayor autonomía municipal en la gestión estratégica del desarrollo territorial, para lo cual se concibieron innovaciones de tipo organizacional y social, dirigidas a fortalecer las facultades de los órganos municipales en la gestión del gasto público y elevar su nivel de responsabilidad como actor principal del desarrollo local.

La propuesta contiene el diseño de un nuevo mecanismo para la elaboración del presupuesto municipal, dirigido a articular los procedimientos de elaboración y aprobación del anteproyecto del mismo y la propuesta de plan de la economía municipal, incrementar el papel de los delegados de circunscripción en su elaboración, así como la coherencia de estos instrumentos con las prioridades definidas en la estrategia de desarrollo municipal.

SEGUNDO: La aprobación reciente de la Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional (Gaceta Oficial No. 77 Ordinaria de 28 de julio de 2022), constituye la primera expresión de descentralización en el país, regulando los sistemas alimentarios locales para “alcanzar la soberanía alimentaria, fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional y garantizar el derecho a la alimentación de las personas”. Esto significa el otorgamiento al municipio de una responsabilidad directa en la producción de alimentos que, además, debe considerar como punto de partida la situación nutricional de su población y requiere su agregación en las estrategias de desarrollo municipal.

TERCERO: Alinear los propósitos de la mencionada Ley SSAN dentro del desarrollo municipal acentúa la necesidad de particularizar la atención desde allí al medio rural, considerando que la mayoría de los municipios está conformada por amplias zonas con vocación agropecuaria que desde la década del 70 del pasado siglo pierden población. Esto se convierte en prioridad nacional y requiere definir políticas diferenciadas para diversificar la base económica en las zonas rurales y direccionar hacia allí la ejecución de proyectos, reconstruir patrones identitarios y culturales, incentivar la producción de alimentos a escala familiar y comunitaria, entre otros temas que deben conducir a la

revalorización de la ruralidad como forma de vida atractiva y contribuya a detener el éxodo hacia las ciudades.

CUARTO: Todos los municipios tienen sus estrategias de desarrollo, con más o menos rigor, pero la reconocen como la necesaria herramienta que permite establecer una meta común en cuanto a qué municipio se aspira y cuál es el camino más efectivo para llegar allí, identificando sus potenciales, estableciendo prioridades, políticas locales que las enmarquen, programas y proyectos y fortaleciendo la integración y las relaciones horizontales. Eso ya hace una diferencia importante.

QUINTO: Del trabajo conjunto entre dos de los proyectos gubernamentales del Programa de Desarrollo Territorial, “Las competencias de los municipios en Cuba como expresión del proceso de descentralización” y “Gestión del desarrollo económico local”, se adelanta en el proceso de descentralización del sistema empresarial con énfasis en la agricultura, la industria alimentaria, las construcciones y el transporte, a partir de su fortalecimiento en la escala municipal.

IX. CONCLUSIONES

- La Constitución cubana vigente ofrece un punto de partida invaluable al establecer marco y cauce para el proceso descentralizador en el país. Aun cuando dicho proceso ha sido tardío en relación a otros países de la región, el marco legal desde donde se encamina, basado en el estudio de referentes históricos propios y experiencias- buenas y malas- en el ámbito internacional, colocan a los municipios en el centro de las transformaciones al consagrar la autonomía municipal como principio que debe guiar su organización y funcionamiento.
- La mirada final que condiciona el proceso y a partir de la cual se podrá evaluar, se encuentra en la mejora de la gestión municipal, la elevación de la credibilidad de los órganos locales del Poder Popular y el fortalecimiento de la democracia.
- Aunque las decisiones al respecto están recibiendo acompañamiento, asesoría y acciones de preparación, los municipios tendrán que nutrirse de su propia y nueva práctica y “aprender haciendo”. Que la autonomía y la descentralización sean una realidad depende- y en gran medida- de ellos. No debe esgrimirse como argumento para el traspaso o no de facultades autónomas que los actores locales no estén aptos, porque no se aprende lo que no es

necesario ejercer. Las capacidades sólo se desarrollan si se ejercen y si existe la responsabilidad para ello.

- La descentralización territorial y la participación exigen capacidad de coordinación. El cumplimiento de responsabilidades concurrentes se debe lograr mediante la formulación conjunta de objetivos y compromisos comunes, la consecuente delegación de autoridad en instancias institucionales adecuadas y donde sea necesario, la cooperación y complementación intermunicipal.
- La consolidación del marco jurídico es imprescindible para lograr el ejercicio efectivo de la autoridad municipal y que las competencias sean concreción real de la autonomía a la que convoca la Constitución. Resulta primordial que se transfieran competencias y recursos correspondientes a los municipios por Ley, con clara determinación de la autoridad de los diferentes órganos que los conforman.
- Con independencia de ello, el proceso tendrá expresión propia según la capacidad de cada municipio de implementarlo.

X. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Amores Carredano J.B., (1996), *Juan Ignacio de Urriza y la intendencia de La Habana (1776-1787)*, Euskal Herria y el Nuevo Mundo. Universidad de Navarra.

Ángulo Y Pérez, A., (1941), *La Afirmación y la Quiebra de la Libertad en las Instituciones Locales*, Conferencia pronunciada en el Ateneo de la Habana el primero de abril de 1941.

_____ (1946), *Apuntes sobre la introducción a la Historia de las Instituciones Locales de Cuba*, La Habana: Escuela privada de Administración Pública.

_____ (1948), *El Municipio en Cuba y América*, La Habana: Publicaciones de la Cátedra de las Instituciones Locales de Cuba y de América.

Alvarez Tabío, F. (1946), *Teoría General de La Constitución Cubana*, La Habana: Jesús Montero, Editor.

Alzamora Váldez, M., *Derecho Municipal*, Lima: Editorial y Distribuidora de Libros.

BIELSA, R., (1962), *Principios de Régimen Municipal*, 3ª edición, Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

Carmona Romay Adriano G., (1946), *Informe en defensa del Proyecto de Ley Orgánica de los Municipios del Profesor Ramiro Capablanca y Graupera*.

_____ (1950), *Programa de Gobierno Municipal*, La Habana: Librería Martí.

_____ (1952), *El Gobierno Municipal de las Antillas Mayores Españolas y la influencia que ha podido ejercer en su formación y desarrollo el de los Estados Unidos de América*, La Habana: Librería Martí.

_____ (1955), *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, Madrid.

_____ (1956), *Notas sobre Autonomía y Autarquía*, La Habana: Editorial Selecta.

(1960), *Sentido del humanismo en la vida municipal cubana*, La Habana: Imprenta de la Universidad de La Habana.

_____ (1962), *Ofensa y defensa de la Escuela Sociológica del Municipio*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela, núm. 4, enero-abril de 1962.

Carrera Jústiz, F., (1903), *La Constitución de Cuba y el problema municipal*, La Habana: La Moderna Poesía.

_____ (1904), *Importancia política y sociológica de los barrios*,

_____ (s/f, a) Cátedra de Gobierno Municipal, La Habana: Imprenta y papelería La Universal” de Ruiz y Hno.

_____ (1904), *Las ciudades del siglo XX y los monopolios de servicios públicos*.

_____ (1904), *El socialismo municipal*, Habana: Librería e Imprenta La Moderna Poesía; (1905), *Introducción a la historia de las Instituciones Locales de Cuba*, Tomo primero, La Habana.

_____ (1905), La Moderna Poesía; *Introducción a la historia de las Instituciones Locales de Cuba*, Tomo segundo, La Habana: La Moderna Poesía;

_____ (1919), *Algunas nuevas orientaciones del gobierno local*, Habana: Universidad de La Habana, Imprenta Nacional.

_____ (1926), *Memorias del Primer Congreso Nacional de Municipios* (29, 30 y 31 de julio de 1926), La Habana: Unión de Municipios cubanos;

_____ (s/f, b), *El Estado cubano explota a los municipios y arruina la nación*, La Habana: Cátedra de Gobierno Municipal y Urbanismo, Universidad de La Habana.

CEPAL (2016). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016*. Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad, Santiago, Chile.

Comité Central del Partido Comunista de Cuba (2016). *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista y Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Propuesta de Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos*.

<https://www.mined.gob.cu/wp-content/uploads/2021/09/CONCEPTUALIZACION-DEL-MODELO-ECONOMICO-Y-SOCIAL-CUBANO-DE-DESARROLLO-SOCIALISTA-y-LINEAMIENTOS-DE-LA-POLITICA-ECONOMICA-Y-SOCIAL-DEL-PARTIDO-Y-LA-REVOLUCION-PARA-EL-PERODO-2021.pdf>

Comité Central del Partido Comunista de Cuba (2017). *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista y Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021*.

<https://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/%C3%BAltimo%20PDF%2032.pdf>

Comité Central del Partido Comunista de Cuba (2021). *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista y Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2021-2026*.

<https://www.mined.gob.cu/wp-content/uploads/2021/09/CONCEPTUALIZACION-DEL-MODELO-ECONOMICO-Y-SOCIAL-CUBANO-DE-DESARROLLO-SOCIALISTA-y-LINEAMIENTOS-DE-LA-POLITICA-ECONOMICA-Y-SOCIAL-DEL-PARTIDO-Y-LA-REVOLUCION-PARA-EL-PERODO-2021.pdf>

Cravacuore, D. y Villar, A., (2014), *El Municipio argentino: de la administración al gobierno local, en: democracia y sociedad en la Argentina contemporánea. Reflexiones sobre*

tres décadas,

file:///C:/Users/Lisette/Downloads/El_Municipio_Argentino_de_la_Administrac.pdf

De Lugo-Viña, R., (1938), *La Intermunicipalidad universal*, La Habana: Municipio de La Habana.

Fraga, G., (2005), *Derecho Administrativo*, 16ª ed. México: Porrúa.

- Franco, J., (1956), *Proceso y triunfo de la Intermunicipalidad*, La Habana: Publicaciones del Instituto Interamericano de Historia Municipal.
- García Hernández L. y San Juan de la Fuente, E. (1992), “Consultas populares y participación ciudadana”, En: Informe sobre el Gobierno local, Madrid: MAP.
- Guerra, Ramiro, et al, (1952), *Historia de la Nación Cubana*, Tomo VIII, La Habana: Editorial Historia de la Nación Cubana, S. A.,
- Guzón, Ada, et al, (2020), *Cataurito de Herramientas para el Desarrollo Local*, La Habana: CEDEL.
- Hernández Corujo, E., (1945), *El Municipio en sus relaciones con el Estado en el Derecho Público de Cuba*, La Habana: Imprenta Concepción.
- Hernández, A., (2003), *Derecho Municipal. Parte general*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Linares Fleites, C. y Mora Puig, P. E., (2004), “Universos de la participación: su concreción en el ámbito de la acción cultural”, En: PÉREZ GARCÍA, Arnaldo (Comp.). *Participación social en Cuba*. Ciudad de La Habana: Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas.
- Martí J. (1891) “Un libro del norte sobre las instituciones españolas en los Estados que fueron de México”, En: Obras Completas, Tomo N°7, La Habana: Edición digital, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA.
- Martí, J. (1889), “Cartas de Martí al señor Director de la Opinión Pública Montevideo”, En: Obras Completas, Tomo N° 12, La Habana: Edición digital, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA,
- Martí J. (1890), “Un Poeta.-“Poesías” de Francisco Sellen”, En: Obras Completas, Tomo N° 5, La Habana: Edición digital, Centro de Estudios Martianos y Fundación KARISMA.
- Noticias: Papa Francisco pide construir la patria grande de Bolívar y San Martín, 29 de noviembre de 2013. Informaciones de la UNJC, Noticias, comentarios, artículos, curiosidades del Derecho. Lunes 02/12/2013, 3:18 pm.
- Muñoz Campos R., (2005), *La investigación científica. Paso a paso*, Quinta edición, Guayaquil, Ecuador: Escuela Superior Politécnica del Litoral.
- Pérez Hernández L. y Diéguez La O, (2017), “Los Municipios en el proceso de institucionalización revolucionaria”, En: Pérez Hernández, L. y Díaz Legón, O. (Coordinadores), *¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local*, 2da edición corregida y ampliada, La Habana: Editorial UH.
- Pérez Hernández, L. y Díaz Legón Orestes J. *Municipio, desarrollo local y Derecho. Notas para el perfeccionamiento del régimen jurídico municipal en Cuba*, En: Anuario Iberoamericano de Derecho Administrativo Local - Número 1 - Año 2018, (Ius Publicum Innovatio S.L. Strategic Public Law Campus de Elviña, A Coruña (IPI), junto al Foro Iberoamericano FIDA) <https://www.ijeditores.com/index.php?option=publicacion&idpublicacion=264>, consultado en enero 2023.
- POLÍTICA PARA IMPULSAR EL DESARROLLO TERRITORIAL <https://www.mep.gob.cu/sites/default/files/Documentos/POLITICA%20PARA%20IMPULSAR%20EL%20DESARROLLO%20TERRITORIAL.pdf>, consultado en enero 2023.
- Prieto Valdés, M. (2004), “La reforma a la Constitución cubana de 1976”. En: PÉREZ Hernández, L. y Prieto Valdés, M. M. Comp(s). *Temas de Derecho Constitucional cubano*, La Habana: Editorial Félix Varela: 45-50.

- Roig De Leuchsenring, E. y otros, (1938), “Al Lector” En: De Lugo-Viña, R., (1938), *La Intermunicipalidad universal*, La Habana: Municipio de La Habana: 5-7.
- Szwarcberg, M., (2016), “Reelecciones infinitas: el caso de los intendentes del Conurbano”, *Revista de Reflexión y Análisis Político* 21: 577-592. <file:///C:/Users/Lisette/Downloads/Dialnet-ReeleccionesInfinitas-5720716.pdf>
- Toqueville, A., (1973), *La Democracia en América*, 2da ed., México: Fondo de Cultura Económico.
- Venegas Muiña, A y Venegas Pazos, A. (1947), *Los Municipios cubanos a través de la jurisprudencia*, Tomo I, La Habana: Jesús Montero, Editor.
- Villabella Armengol, C., (1998), *El municipio Cubano Actual. Su Modelo Estatal*. Tesis presentada en opción del grado científico de Doctor en Ciencias Jurídicas, Universidad de La Habana.
- Weber, M, (1992), *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica: México.

Legislación nacional consultada:

- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA de 1901-, publicada en la Gaceta de La Habana, Edición Extraordinaria, de 14 de abril de 1902.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CUBA de 1940, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Cuba No.464, de 8 de julio de 1940.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CUBA DE 1976, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Especial No.2, de 24 de febrero de 1976.
- LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL, de 12 de julio de 1992, publicada en la Gaceta Oficial de la República No.6, de 13 de julio de 1992.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CUBA, de 10 de abril de 2019. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria, No. 5, de 10 abril de 2019.
- Ley de Municipios en Cuba de 1908. Decreto N.º 568. Ley orgánica de los municipios», Gaceta Oficial de la República de Cuba, edición extraordinaria, La Habana, 29 de mayo de 1908.
- Ley No. 132/2019, De organización y funcionamiento de las asambleas municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria, No. 5, de 16 de enero de 2020.
- Ley N° 139/2020 De organización y funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal, Gaceta Oficial No. 14 Ordinaria de 5 de febrero de 2021
- Decreto 33/2021 Para la Gestión Estratégica del Desarrollo Territorial. Gaceta Oficial No. 40 Ordinaria de 16 de abril de 2021.
- Resolución 57 del Ministerio de Economía y Planificación de 18 de abril de 2022, Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Ordinaria, No. 48, de 6 de mayo de 2022.

Legislación extranjera consultada:

- Constitución Política de la República de Chile, 1980, Ediciones Publiley, Chile, 1980.
- Constitución española, BOE núm. 311-1, de 29 de diciembre de 1987.
- Constitución de la República Oriental de Uruguay de 1997, Disponible en: <https://www.patrimniouruguay.gub.uy>, Consultado en junio 2020.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela GO N° 5 extraordinario, 24 de marzo de 2000.

Constitución Política de Colombia, Básica, Vigésima Cuarta Edición, Leyer, Bogotá, s/f.

Constitución Política del Estado de Bolivia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2000.

Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial el 20 de octubre de 2008.

Constitución de la República Dominicana, proclamada el 26 de enero de 2010, Tribunal constitucional, Santo Domingo, D.N., 2013.

Ley Municipal Española de 2 de octubre de 1877, hecha extensiva a Cuba por Real Decreto de 27 de julio de 1878, en CARRERA JÚSTIZ, Francisco, (1905) Introducción a la Historia de las Instituciones Locales de Cuba, Tomo segundo, La Habana: La Moderna Poesía.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. España.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal, Publicada en la Gaceta oficial N° 5.806 (Extraordinaria) de fecha 10 de abril de 2006, República Bolivariana de Venezuela.

Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, https://ri.gob.do/wp-content/uploads/Marco_Legal/Leyes/Ley_176-07.pdf República Dominicana

Código Municipal. Decreto Número 12-2002, modificado por el Decreto N° 22 de 2010 Reformas al Código Municipal Decreto 12-2002 del

Congreso de la República <http://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/08/Reformas-al-C%C3%B3digo-Municipal-D022-2010.pdf>,

Guatemala.

(Ley N° 18.567 Descentralización Política y Participación Ciudadana [montevideo.gub.uy https://municipioof.montevideo.gub.uy › sites › files pdf](https://municipioof.montevideo.gub.uy/sites/files/pdf). Uruguay

Ley N° 482, de 9.ene. 2014, Ley de Gobiernos Autónomos Municipales <http://sea.gob.bo/digesto/CompendioNormativo/03.pdf>, Bolivia.

Ley N° 3966/ Orgánica Municipal de Paraguay, publicada el 10-02-2010, Disponible en: [https:// www.bacn.gov.py](https://www.bacn.gov.py),

Ley N°. 40, Ley de Municipios, <http://www.amunic.org/wp-content/uploads/2015/08/Ley-40-Ley-de-Municipios-con-sus-Reformas.pdf>,

Nicaragua.

Ley de 11.Ago.2010, modificada 16-ene.2015, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Ecuador.

Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=48267

Colombia

Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, Congreso de la República de Perú, modificada por la Ley N° 30937 de abril 2019. Disponible en: <https://somoscongreso.blogspot.com>.

Ley XV – N° 5 antes ley 257 Ley orgánica de municipalidades [igestomisiones.gob.ar/uploads/documentos/leyes/Ley XV - N 5 \(Antes Ley 257\) Texto definitivo.pdf?v=02052022105853](https://www.igestomisiones.gob.ar/uploads/documentos/leyes/Ley_XV_-_N_5_(Antes_Ley_257)_Texto_definitivo.pdf?v=02052022105853) Argentina.

Ley N° 1294 /Orgánica Municipal, Paraguay, Disponible en www.bacn.gov.py,

Ordenanzas reguladoras del Municipio de Sevilla, Disponible en: <http://www.sevilla.org>.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México 10/03/2022 <https://legislacion.scjn.gob.mx/buscador/paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=DWrz+hTiTaqOJ/QJXbadkyfsINen0C3yZPoNeRH/cJXb6iUOTDsRyQelgN3h8jWLGkQSjn7gYE5RUEAm7oFfxkg>== México

Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.
<https://www.unconunoa.cl/wp-content/uploads/2022/06/Ley-18695-Municipalidades-28-4-22.pdf> Chile.
Tribunal Constitucional Español, STC rol N1 244, de 1996.



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY-NC-ND 4.0
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO ESPECIAL.
MARZO 2024. Volumen I.