

Dilemas del municipio

María Isabel Romero Sarduy

Carmen Nora Hernández Chávez

Psicólogas. Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL).


María Roxana Solórzano Benítez

Profesora. Centro de Estudios de la Administración Pública,

Universidad de La Habana.

Marta Rosa Muñoz Campos

Profesora. FLACSO-Cuba, Universidad de La Habana.



El principal desafío que enfrentan los municipios para elaborar un programa efectivo de desarrollo está en cómo diseñar y aplicar sistemas de gestión capaces de fomentar y conciliar los tres grandes objetivos que, en teoría, llevarían al desarrollo sustentable: el crecimiento económico, la equidad (social, económica y ambiental) y la sustentabilidad ambiental (Machado *et al.*, 2007); el que no se lograría privilegiando solo a uno de ellos. Por lo tanto, los actores deben enfrentar simultáneamente esos tres aspectos «mediante la transformación productiva, la prestación de servicios sociales y la conservación de los recursos naturales» (Dourojeanni, 2000).

Nunca fue tan necesario para Cuba tantear experiencias, modelos, diseños, para un desarrollo local de una sostenibilidad fuerte. Hoy se propugna uno basado en el empoderamiento de los gobiernos locales y un modelo que fomenta su autogestión, y persigue maximizar el uso de recursos de todo tipo (humanos, naturales, materiales), la descentralización de decisiones y funciones en temas vinculados con la escala municipal, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población mediante mayores y variadas producciones, y eficientes sistemas de servicios (Guzón, 2006).

El proceso de actualización del modelo económico y social cubano aprobado en el VI Congreso del PCC, en 2011, y la nueva Constitución de la República de Cuba, tienden a la municipalización y descentralización territorial, que supone cambios en la gestión del desarrollo local, la necesidad de nuevas metodologías para ello, y el uso de potencialidades endógenas.

El propósito de este artículo es analizar algunos dilemas y desafíos, a escala municipal, que obstaculizan las intenciones que, en términos políticos y jurídicos, representan la autonomía deseada y la concreción del municipio que queremos, pues también se necesita de un cambio cultural en el funcionamiento de los territorios y en las relaciones entre los niveles nacional, provincial y municipal. En ese cambio, resulta relevante la formación de funcionarios, servidores públicos de todos los niveles, la participación ciudadana, y el enfoque de equidad en el entorno municipal.

En la Política de impulso al desarrollo territorial, aprobada en julio de 2020, se presenta el de escala local como un proceso esencialmente endógeno, participativo, innovador y de articulación de intereses entre actores, territorios y escala (municipal, provincial y sectorial/nacional). Se sustenta en el liderazgo de los gobiernos municipales y provinciales para la gestión de sus estrategias de desarrollo dirigidas, desde el uso del conocimiento y la innovación, al fomento de proyectos que generen transformaciones económico-productivas, socioculturales, ambientales e institucionales, con el objetivo de elevar la calidad de vida de la población (MEP, 2020).

Tal Política señala que el municipio debe encaminarse a:

- Fortalecer su institucionalidad, desplegando estilos y métodos integradores e innovadores y capacidad para planificar su desarrollo.
- Garantizar los compromisos del territorio con la economía supramunicipal y, en igualdad de importancia, dinamizar la local aprovechando las potencialidades productivas y de servicios del sector estatal y del no estatal, así como las sinergias que puedan crearse de su acción conjunta.
- Contribuir a la conformación de un sistema de gestión local que incorpore la perspectiva estratégica que articule lo vertical-sectorial y lo horizontal-territorial, y supere la lógica de acciones y proyectos aislados en favor de una visión integral del desarrollo.
- Priorizar la participación y el control popular en todas las etapas del proceso: diseño, implementación, seguimiento, evaluación y actualización de la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM).
- Identificar y potenciar los recursos humanos necesarios para su desarrollo, y estimular la recuperación de oficios y saberes populares.
- Incorporar los enfoques transversales de población, equidad y sostenibilidad.
- Aprovechar los resultados de la ciencia y la tecnología, y promover la innovación, como factores de impulso.

No obstante, dadas estas intenciones, en la actualidad los municipios cubanos enfrentan un

conjunto de dilemas y desafíos para el avance hacia un modelo de gestión descentralizado, multidimensional, participativo, con enfoque de equidad social y de género. La nueva Constitución, aprobada en 2019, así como la reciente Ley 139/2020 (de 5 de febrero) «De organización y funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal (CAM)», otorgan especial atención al municipio como sociedad local, organizada por la ley, que

constituye la unidad político-administrativa primaria y fundamental de la organización nacional; goza de autonomía y personalidad jurídica propias a todos los efectos legales, con una extensión territorial determinada por necesarias relaciones de vecindad, económicas y sociales de su población e intereses de la nación, con el propósito de lograr la satisfacción de las necesidades locales; cuenta con ingresos propios y asignaciones que recibe del Gobierno de la República, en función del desarrollo económico y social de su territorio y otros fines del Estado, bajo la dirección de la Asamblea Municipal del Poder Popular (art. 168 Constitución, 2019; art.4 LDOFCAM 139/2020, de 5 de febrero).

Después de la puesta en vigor de la Ley 139, que favorece la autonomía municipal y el papel del intendente para la efectiva administración del municipio, algunos de sus acápites encuentran dificultades en su implementación:

En el Capítulo II, Sección segunda, artículo 16, referido a las atribuciones del Consejo de la Administración Municipal se señala: «Elaborar y proponer a la Asamblea Municipal del Poder Popular, la Estrategia de Desarrollo Municipal; una vez aprobada, implementarla, evaluarla y actualizarla de forma articulada con los intereses provinciales y nacionales».

En el Capítulo VI, «De la Administración municipal», artículo 75, se destaca:

Para cumplir con el objetivo esencial de la Administración Municipal, a las estructuras de dirección administrativa y a las entidades económicas, de producción y de servicios les corresponden: dirigir y controlar, según proceda, la aplicación de las políticas públicas aprobadas que estén relacionadas con sus funciones y el desarrollo integral del territorio; promover el desarrollo local y asegurar que los planes de las entidades subordinadas estén en correspondencia con las políticas aprobadas.

La realidad es que hoy no se visualiza el municipio con una visión integral del desarrollo asociado a políticas públicas, líneas estratégicas, programas y proyectos. En esa perspectiva, se debe articular lo vertical-sectorial con lo horizontal-territorial a fin de que todos los actores del territorio aporten al desarrollo local; y este aún es un camino por andar, pues las empresas de subordinación supramunicipal responden verticalmente a sus ministerios.

Por ello, pocas veces los municipios se benefician con las producciones de las empresas de subordinación nacional y provincial enclavadas en su territorio. Hay

que propugnar desde las estrategias de desarrollo, que las empresas aporten al presupuesto municipal, pero también que brinden bienes y servicios al municipio. En la práctica cotidiana del funcionamiento municipal, la Intendencia no puede disponer de recursos, ni de inmuebles de subordinación nacional o provincial ubicados en su territorio. Les resulta imposible, por ejemplo, dar respuesta a las demandas de vivienda de sus ciudadanos, aun cuando existen locales en desuso en sus límites territoriales.

Aunque la letra de la Ley pudiera establecer los vínculos para su solución, lo cierto es que no puede disponer de ellos cuando pertenecen a entidades provinciales o nacionales. También sucede cuando debe colocar parte de su presupuesto municipal en actividades de carácter provincial, sin recibir nada por su realización. Lo mismo ocurre con recursos que solo pueden ser manejados por directivas nacionales, y el municipio no puede disponer de ellos ni participar directamente de sus ganancias.

El desarrollo local no es solo endógeno, muchas de sus iniciativas se basan en el aprovechamiento de oportunidades de carácter exógeno que, incorporadas a la estrategia de desarrollo diseñada por los actores territoriales, potencian su alcance (Albuquerque, 2019), y en esta dirección deben proyectarse la nación, las provincias y los municipios.

Asimismo, han quedado en manos de la Intendencia, el diseño, implementación y ejecución de la EDM solo desde el enfoque administrativo e instrumental, en detrimento de sus dimensiones ético-políticas, que refuerzan los valores de nuestro sistema social. Esto plantea otro dilema: ¿cómo de-construir sentidos comunes, funcionales a las lógicas de la dominación, desde la planificación del desarrollo local? Las estrategias municipales y provinciales deben contribuir a desmontar patrones consumistas, individualistas, discriminatorios, depredadores del medio ambiente, que privilegian las relaciones mercantiles y las ganancias, por encima del bienestar espiritual y la reproducción de la vida (Valdés, 2013).

Se sugiere que, como parte de su formación funcionarios y servidores públicos de todos los niveles, reciban educación popular; una propuesta educativa emancipadora, anticapitalista, que devela el papel que desempeña la ideología en la reproducción cultural del sistema capitalista, y la necesidad de su transformación para mantener la vida del planeta. De ahí que se analice la pervivencia de ideas y valores de ese sistema en la subjetividad individual y social y se favorezca la toma de conciencia acerca de cómo se reproduce esa cultura en las prácticas cotidianas, de manera natural; por ejemplo, privilegiar la dimensión económico-productiva del desarrollo local, en detrimento de las dimensiones sociales, culturales y ambientales.

Los proyectos locales deben derivarse de las líneas estratégicas, políticas, programas de la EDM y, según el artículo 24 del Decreto 33/2021 (de 16 de abril), se clasifican a partir de las dimensiones del desarrollo y la actividad de investigación e innovación; sin embargo, pueden ser socioculturales en su objetivo central y, a la vez, generar empleos, bienes o servicios (dimensión económico-productiva), promover acciones a favor del cuidado del patrimonio siconatural (dimensión ambiental), disminuir brechas de equidad social y de género (dimensión sociocultural). Formar capacidades y generar nuevos conocimientos para el desarrollo, y asumir los proyectos holísticamente, favorecen el diseño y priorización de aquellos más funcionales para el territorio.

Por otra parte, existe una insuficiente cultura del servicio público. La gestión del desarrollo local en función de las necesidades del territorio presupone el diseño de servicios que incorporen la perspectiva de la población, con el propósito de lograr mayor satisfacción y bienestar. Muchos de los planteamientos de los electores en sus asambleas de rendición de cuenta, están relacionados con insatisfacciones respecto de ellos en su demarcación; de ahí que, al implementar políticas, programas y proyectos de desarrollo, resulte esencial crear y perfeccionar los servicios públicos municipales y generar conciencia de su papel en los diferentes actores que los implementan. Sobre ello, la Ley 132/2019 en su Capítulo III «Organización y funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares», refiere en sus incisos f) e i):

Proponer a la Asamblea Municipal del Poder Popular, o a su Presidente, la creación de nuevos servicios y acciones para la mejora de los existentes y dar oportunamente sus consideraciones sobre la propuesta de eliminar servicios o el traslado de entidades que afecten a sus ciudadanos. (LDOFAMPPCP 132/2019, de 20 de diciembre)

Estas cuestiones, asociadas a prejuicios en las estructuras de gobierno hacia la articulación con actores del sector no estatal, hacen que se obvien los aportes que puede hacer al desarrollo local y al bienestar de la población y se prioricen alianzas, solo con los estatales. En visitas realizadas por las autoras a municipios cubanos, se evidenció que para implementar una Iniciativa Municipal para el Desarrollo Local se prefiere esto último, aunque ello implique mayores gastos en combustible, y disponer de productos menos frescos.

Por otro lado, el Decreto 33/2021, para la Gestión Estratégica del Desarrollo Territorial, en su artículo 3, inciso f), plantea la necesidad de «la alianza estratégica gobierno-universidad-entidades de ciencia, tecnología, e innovación-empresa y sector presupuestado-comunidad» (DPGEDT 33/2021, de 16 de abril), por

lo que impulsar el desarrollo local supone el fomento de innovaciones locales. Colocar la ciencia al servicio del desarrollo de los municipios cubanos requiere socializar en ellos el conocimiento científico- tecnológico, promover una cultura en la que los diversos actores lo valoren y utilicen para resolver problemas de su cotidianidad; a su vez, requiere incorporar experiencias y conocimientos populares, tradiciones productivas o socioculturales a la gestión local. Aunque este sistema debe incorporarse al quehacer cotidiano de los gobiernos y administraciones municipales, no todos los territorios se lo han apropiado, pues significa un cambio hacia la horizontalidad y el trabajo en redes, para lo que se necesita superar el funcionamiento vertical sectorial.

En la gestión del desarrollo local, uno de los problemas fundamentales radica en carencia de herramientas para la evaluación, monitoreo y retroalimentación de las estrategias. Son diversos los documentos nacionales e internacionales creados para evaluar la calidad de la gestión de los gobiernos municipales, sin embargo, no son empleados por los funcionarios públicos para monitorear su gestión. Incorporar estas herramientas es imprescindible para poder cumplir con lo planteado en la Ley 139/2020, «exigir a las entidades radicadas en su territorio la atención, solución o respuesta oportuna, pertinente y fundamentada a los planteamientos, quejas y peticiones que les dirijan los ciudadanos, así como a los planteamientos que los electores formulan a sus delegados, y evaluar trimestralmente los resultados de esta actividad» (art.15 LDOFCAM 139/2020, de 5 de febrero).

En Cuba han proliferado, en la última década, muchos de estos instrumentos, entre ellos sobresalen: el Plan Especial de Desarrollo Integral (PEDI), Índice de Desarrollo Territorial (IDT), Modelo MGGI, Índice de Desarrollo Humano para Cuba, indicadores del *Anuario estadístico municipal* de la ONEI, Índices de Avance Municipal GUCID. En la mayoría de los casos, no se encuentran dentro de los mecanismos de trabajo de las intendencias para mejorar su desempeño; esto responde, en ocasiones, al desconocimiento de su existencia y, en otros, a la falta de visión para hacerlos funcionar y obtener resultados a partir de su aplicación.

Desafíos para la participación popular

El estudio «La dimensión de participación en la construcción de la sostenibilidad institucional» (Salazar *et al.*, 2001), aporta enfoques pertinentes para la sostenibilidad del desarrollo local. Según sus autores, la participación incluye las cualidades de interacción y proceso. La primera requiere que se

construyan propuestas con las contribuciones de todos y todas; en tanto, el proceso implica compromiso con el seguimiento de una trayectoria producida en el desarrollo y el encuentro de diferentes trayectos. Desde esta perspectiva, el compromiso con la generación futura de un desarrollo sostenible, se concibe a través de la participación de los contemporáneos, la que perdura de generación a generación. Esta cualidad del proceso permite vislumbrar para ella la función de generar permanentemente prácticas que produzcan la transformación hacia un mundo deseado, regido por el equilibrio social, y tangible en el espacio-tiempo. Además, aporta interesantes elementos como intención y estrategia: sin intención no hay participación y esta hay que asumirla como estrategia, si de gestionar desarrollo se trata.

Este enfoque confirma que la participación es estratégica para la sostenibilidad de los procesos solo si se facilitan espacios de interacción social, movilizadores de inteligencia y creatividad colectivas, y se originan cambios de actitudes y transformación de modelos mentales individuales que promueven la reflexión comprometida con la acción informada y responsable.

En Cuba, el marco político y legal de la participación popular está contenido en la citada Ley 132/2019 específicamente sobre el trabajo comunitario como método para promover la participación popular en la gestión del gobierno y asegurar las garantías a los derechos de petición y participación local (art. 19, 87, 104, 194, 206 y 135), y en la también mencionada Ley 139/2020, Capítulo XI, Sección Primera, sobre el respeto a las formas de participación popular y al apoyo en la iniciativa y amplia participación de la población para el ejercicio de las funciones de la administración municipal (art. 133.1 y 133.2) así como en el Decreto 33/2021, para la Gestión Estratégica del Desarrollo Territorial, sobre la participación y el control popular en la gestión de los proyectos de desarrollo local que propone el uso de mecanismos de presupuestos participativos (art. 23 y 38).

No obstante, la capacitación de delegados/as para el ejercicio de sus funciones en las bases del gobierno no los prepara con concepciones y herramientas para promover participación y control popular de la gestión pública. Esto se relaciona, además, con que muy pocos municipios cuentan con estructuras profesionales necesarias para que el gobierno pueda enfocarse en la implementación y seguimiento de las estrategias de desarrollo local.

Especialistas y académicos conciben hoy muchos proyectos, programas y líneas estratégicas con escasas oportunidades de contar con la participación masiva de los ciudadanos, que no se ven involucrados, ni representados. Por lo general, son proyectos

Transitar hacia un modelo participativo local es un imperativo e implica la colaboración indispensable entre el gobierno y el pueblo, así como identificar y fortalecer las vías y canales para ejercer el control popular.

asistencialistas, impulsados para paliar, en corto plazo, una necesidad sentida de un grupo o de una comunidad. Este tipo de proyecto tiene un enfoqueseudoparticipativo, pues son los expertos los que definen qué y cómo se va a tratar determinado problema. La oportunidad de contar con una población organizada en circunscripciones y Consejos Populares facilita la interacción entre las personas y la conformación de grupos de intereses afines (por edad, sexo, compartir la misma problemática, u otros), para participar en la planificación e implementación del desarrollo local y comunitario, base de su sostenibilidad social.

La información, veraz y oportuna, es también condición indispensable para el ejercicio del control popular acerca de la marcha de los procesos, de los fondos disponibles para el desarrollo municipal y de las posibles fuentes para obtenerlos. La apertura de espacios para que la población pueda hacer propuestas sobre el destino de estos, y promover una organización comunitaria para gestionarlos, contribuye a cualificar el control popular. En la medida que avanza la informatización de la sociedad pueden implementarse interesantes vías de interlocución con el gobierno local donde la población pueda ofrecer su valoración sobre la gestión de funcionarios y servidores públicos y/o hacer sugerencias para un mejor desarrollo local. Por ello, el logro de la participación efectiva de la ciudadanía requiere de la información y comunicación, en especial de la implementación del gobierno electrónico desde el nivel nacional hasta el comunitario; y no solo en cuanto a infraestructura, sino a capacitación de líderes y funcionarios, así como el aprovechamiento de todas las potencialidades comunicativas del territorio.

Sin embargo, la comunicación y la difusión de información en relación con la gestión municipal son insuficientes, tanto en su contenido como en su forma, lo que limita la participación de los ciudadanos. Transitar hacia un modelo participativo local es un imperativo e implica la colaboración indispensable entre el gobierno y el pueblo, así como identificar y fortalecer las vías y canales para ejercer el control popular.

Al respecto, el Capítulo 2 de la Ley 139/2020, artículo 15, señala que corresponde al CAM dirigir y controlar lo relacionado con la comunicación institucional y el desarrollo del gobierno electrónico, y potenciar en su gestión el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Las TIC constituyen un importante instrumento de participación, pero su aplicación en la gestión del gobierno precisa mejorar su configuración y disponibilidad, y la respuesta a las solicitudes de los ciudadanos. Se debe emplear toda la tecnología disponible mediante la creación de capacidades a escala local, lo que debe traducirse necesariamente en la simplificación de trámites y respuestas. Deben crearse sistemas colaborativos que permitan el empleo de bases de datos comunes que agilicen el tiempo de espera. De igual manera, aprovecharse al máximo las guías metodológicas para el perfeccionamiento de esta actividad, ofrecidas por académicos y expertos en el tema.

Viabilizar el acceso a la información pública supone habilitar plataformas de trámites y servicios, sitios web, correos electrónicos, canales de Youtube o de Telegram; crear espacios en los medios (prensa, radio y TV), para rendir cuenta sobre la gestión pública, y grupos de WhatsApp, entre otras iniciativas que favorezcan el diálogo entre el gobierno y la población para el buen desempeño de la gestión pública.

El desafío de la equidad en el entorno municipal

Dentro de los desafíos fundamentales en el entorno municipal se encuentra mantener la equidad, como principio de justicia social, por lo que habría que preguntarse: ¿Está preparado el gobierno municipal y sus servidores públicos para aplicar los enfoques de población, equidad y sostenibilidad en la gestión del desarrollo local?, ¿qué capacidades y conocimientos se necesitan para impulsar un desarrollo inclusivo donde sea realidad cotidiana que «el socialismo significa igualdad de derechos y de oportunidades para todos los ciudadanos, no igualitarismo, y [...] el principio de que en la sociedad socialista cubana nadie quedará desamparado»? (PCC, 2017). Son dilemas que enfrentar en la política de desarrollo territorial.

Que el enfoque de equidad atravesase aquella gestión significa tener en cuenta este principio en todo el proceso, desde la planificación, la implementación y hasta la evaluación de los resultados; implica favorecer la participación activa de las personas para determinar las prioridades, de modo que las proyecciones municipales incorporen las necesidades, intereses y expectativas de comunidades y diferentes grupos