

ARTÍCULO ORIGINAL

La descentralización en Cuba: la necesidad de una estrategia nacional

Decentralization in Cuba: Necessity of one National Strategy

Yailenis Mulet Concepción

Facultad de Economía, Universidad de La Habana, Cuba.

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es exponer la necesidad de una estrategia nacional de descentralización en Cuba, como parte del proceso de actualización del modelo económico cubano. Se pretende responder las siguientes interrogantes: ¿qué se debe entender por descentralización?, ¿cómo articular un proceso de transformaciones descentralizadoras?, ¿qué problemas prácticos (operativos, técnicos y políticos) enfrenta la administración del gobierno en sus distintos niveles para propiciar el desarrollo sustentable de los municipios?, y ¿qué criterios debería considerar una estrategia nacional de descentralización?

PALBRAS CLAVE: autogestión local, descentralización, planificación.

ABSTRACT

The present work aims at pointing out the need of a National Decentralization Strategy in Cuba, as part of the updating process of the Cuban economy pattern. The work attempts to answer the following questions: What is decentralization? How is it possible to articulate a process of decentralizing transformations?; What practical (operative, technicians and political) problems does the government administration face in their different levels, to make possible the sustainable development in the municipalities? What approaches should a National Strategy of Decentralization consider?

KEYWORDS: local self-management, decentralization, planning.

Introducción

Desde la aprobación de los *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*, en el VI Congreso del Partido, el modelo económico cubano está siendo sometido a importantes transformaciones que suponen la modificación de las prácticas gubernamentales, especialmente, ante:

- «la aparición de nuevos comportamientos en los agentes económicos», dada la recomposición del peso de las diferentes formas de propiedad en la economía: trabajadores por cuenta propia (TCP), cooperativas no agropecuarias (*Lineamientos...*, 25 *et al.* 29) y una empresa estatal con mayor autonomía de gestión (*Lineamientos...*, 13 *et al.* 24).
- «la búsqueda de nuevas alternativas de gestión de la propiedad social», dada la formalidad enraizada en la realización de la propiedad estatal, la elección y la participación en decisiones sobre bienes y servicios públicos, y en la construcción y la planificación del desarrollo (*Lineamientos...*, 5 *et al.* 11).
- «la renovación de los mecanismos tradicionales de regulación de la producción»; esta durante años ha estado sometida a una regulación directa, que ha conllevado a una centralización y una concentración de competencias en los poderes nacionales (*Lineamientos...*, 5).

Por otra parte, son diversos los espacios en los cuales se ha planteado que los gobiernos municipales deberán asumir un papel más protagónico en el impulso al desarrollo territorial sustentable, en particular con el objetivo de lograr autosustentabilidad económica y alimentaria. Para cumplir con este propósito se han puesto en práctica diversas medidas, que van desde el financiamiento de iniciativas de desarrollo local, programas de autosustentabilidad alimentaria, territorialización de políticas sectoriales, revitalización de las industrias locales, capacitación y formación de gestores de la administración pública y directivos del poder local (*Lineamientos...*, 35 *et al.* 37), hasta la aprobación de nuevas bases jurídicas, para experimentar nuevas funciones de los gobiernos subnacionales en dos provincias seleccionadas: Artemisa y Mayabeque («Decreto 301», 2012).

Sin embargo, en el marco de las discusiones sobre el proceso de transformaciones que se está produciendo en el país, diversas investigaciones revelan la existencia de determinantes objetivas que dificultan la incorporación de los territorios a dinámicas virtuosas de desarrollo sustentable (González, 2011; Alfonso, 2013; Mulet y Louro, 2013; Triana, 2014), una situación dada por los siguientes motivos:

- La búsqueda «hacia adentro» de soluciones de precaria sostenibilidad en el tiempo, la autoinmersión de los territorios en sí mismos, con poca articulación sectorial.
- El Plan de la Economía Nacional aún no integra la transformación empresarial y la capacidad de aprovechar las iniciativas (facultades) en los territorios (provincias y municipios).
- El marco institucional para el desarrollo territorial muestra pocas políticas que integren la diversidad territorial y establezcan patrones de comportamientos afines a la autogestión y al sentido de protagonizar la construcción del «desarrollo desde abajo». Todo lo cual, transcurre en un marco de grandes restricciones financieras para encarar el desarrollo territorial, al mismo tiempo que se subordinan la distribución y la redistribución a un proceso de *input-outputs* de recursos, de acuerdo con las regiones de planificación.

En este contexto, resulta ineludible repensar la articulación del conjunto de transformaciones gestadas, en un amplio sentido, al combinar centralización y descentralización, como complementos y no como polos antagónicos. Por estas razones, es preciso responder las siguientes preguntas: ¿qué se debe entender por descentralización?, ¿cómo articular un proceso de transformaciones descentralizadoras?, ¿qué problemas prácticos (operativos, técnicos y políticos) enfrenta la administración del gobierno en sus distintos niveles, para propiciar el desarrollo sustentable de los municipios?, y ¿qué criterios debería considerar una estrategia nacional de descentralización? Este trabajo intentará responder estas preguntas, con el objetivo de exponer la necesidad de una estrategia nacional de descentralización, que busque estrechar los vínculos entre la planificación, la descentralización y la autogestión local, como parte del proceso de actualización del modelo económico cubano.

¿Qué se debe entender por descentralización?

Desde una concepción simplista, la descentralización puede significar la simple transferencia de competencias, funciones y recursos, de un nivel superior a otro inferior (Silva, 1993). No obstante, también puede ser vista desde diversas aristas, pues su desarrollo ha estado marcado por el interés y la concepción política e ideológica de quienes la promueven. Al revisar sus principales tendencias globales, es posible identificar un proceso de evolución que, aunque no ha sido lineal, evidencia características comunes en prácticas desarrolladas en diversos países. Como tendencia general, la descentralización se ha adoptado, fundamentalmente, por motivos políticos que responden a presiones nacionales e internacionales, para pasar de Estados centralizados a Estados que algunos llaman, democráticos, y otros, reformados o de nuevo tipo. Entre los casos más relevantes, destacan:

- La corriente política que impulsó el Federalismo en los países desarrollados, en la cual se enfatizan dos preceptos asumidos en las Ciencias Políticas: 1) todo lo que puede decidirse y gestionarse a un nivel inferior no tiene por qué hacerse a un nivel superior (Tiebout, 1956) y 2) las responsabilidades públicas –en lo fundamental, la decisión sobre los bienes y servicios públicos– deben ser ejercidas, preferentemente, por las autoridades que se encuentren más próximas a los ciudadanos (Olson, 1965).

- El énfasis de las grandes potencias desarrolladas por transpolar sus prácticas a los países subdesarrollados ha impulsado un conjunto de principios y modelos a la comunidad internacional, para acometer reformas descentralizadoras, como son: la necesidad de crear un modelo de mayor legitimidad y presencia, que llevó al colapso de la Unión Soviética; la demanda del control social y la democracia efectiva en América Latina, que promovía la pérdida de confianza en el Estado central, como productor y distribuidor de bienes y servicios; el proyecto neoliberal, el cual subraya los aspectos de la eficiencia privada y la reducción del sector público, e impulsó la idea del *down up* o el crecimiento desde abajo, lo que le concede el papel rector de las políticas públicas a las élites locales y genera una nueva «geografía», al promover una mundialización del proceso de producción con las llamadas «cadenas globales» (Finot, 2001).

La búsqueda de la democracia impulsó la descentralización, como alternativa para alcanzar la mejor conexión entre los ciudadanos y los gobiernos, la mayor competitividad de las regiones y el establecimiento de las teorías del desarrollo económico, social y político. Todo lo cual, condujo a un conjunto de principios sobre esta que han sido aceptados por la comunidad internacional (Consejo Europeo, 1985; ONU, 2015), tales como:

- el principio de la subsidiariedad, a partir del cual, las autoridades más próximas a la ciudadanía deben desarrollar las responsabilidades públicas, con poderes plenos y exclusivos;
- las facultades y competencias subnacionales deben ser claramente definidas por ley, bajo discrecionalidad para ejercer su iniciativa;
- las competencias devueltas a los niveles inferiores deben hacerse sobre la base de una capacidad institucional y mecanismos efectivos de rendición de cuentas y participación ciudadana, para evitar desequilibrios macroeconómicos, inequidades y abusos de poder; y
- las competencias devueltas a los niveles inferiores deben realizarse acompañadas de los correspondientes recursos y la autoridad para el ejercicio efectivo del poder.

Si bien, estos principios, por lo general, no son objeto de discusión, debe destacarse que los problemas de la descentralización son hoy muy diferentes a los observados en sus orígenes o etapas de impulso global. Esto se debe, entre otras razones, a que, en la práctica, el vínculo entre la descentralización y la mejor gestión de los gobiernos subnacionales no está del todo claro.

Los grados y las formas de descentralización pasan por un conjunto de interpretaciones, modelos de gestión y directrices diversos en los distintos países. También, la instauración de la llamada democracia efectiva ha sido acicate para prácticas de poder, que buscan beneficios de grupos, individuos e intereses supranacionales y no precisamente procuran el de los electores y la comunidad a la cual representan.

Todo ello ha provocado una nueva oleada de descentralización, impulsada por teorías de cambio social, enfocadas en la búsqueda de una mejor participación ciudadana, mecanismos de rendición de cuentas y vínculos con el desarrollo territorial (Bolivia, Ecuador, India, Sudáfrica, Indonesia, China). En estos espacios, la descentralización

pasa a ser vista como un proceso de reformas de políticas públicas, equilibrio de poderes intergubernamentales y reformas al Estado (Campbell, 2012).

A diferencia de periodos anteriores, en la actualidad, la descentralización se establece como programas de gobierno, en muchos casos, a partir de estrategias nacionales de desarrollo, con vínculos más estrechos con los planes nacionales y como una demanda de los sectores, las regiones y la ciudadanía, para alcanzar la construcción social participativa del desarrollo.

¿Cómo articular un proceso de transformaciones descentralizadoras?

Entre las lecciones que ha dejado medio siglo de emprender prácticas descentralizadoras, destaca la necesidad de definir una estrategia nacional de descentralización. Sobre todo, porque su tipo y su secuencia están determinados por el tipo de Estado que se busca reformar y las reformas emprendidas parten de reformas previas (Silva, 1993; Falletti, 2010).

Los países que han emprendido la descentralización –al diseñar o implementar un modelo o, incluso, al transferir competencias a los niveles subnacionales– presentan hoy los mayores problemas para estrechar los nexos entre los beneficios de la descentralización y el desarrollo aspirado (Campbell, Peterson y Brakarz, 1991; Finot, 2001; Falletti, 2010).

Los problemas enfrentados en la descentralización han llevado a muchos países, investigadores del tema, instituciones financieras internacionales (IFI), instituciones internacionales de desarrollo (IID), universidades, gobiernos y organizaciones no gubernamentales (ONG) a internalizar la necesidad de gestar estrategias y políticas nacionales para acometer las reformas y los procesos de descentralización. Cuestión esta, que debe comenzar, en opinión de varios expertos, por organizar la gestión de la administración del gobierno, al atender los problemas prácticos (operativos, técnicos y políticos) que enfrentan (Nickson, 1998; Finot, 2001; Campbell, 2012).

Sobre esta base, las propuestas apuntan a gestar una estrategia nacional de descentralización, la cual debe vincularse con los planes nacionales y subnacionales de desarrollo, para garantizar los nexos entre las reformas de descentralización y las metas del desarrollo. Es importante considerar que el diseño y las consecuencias de las medidas de descentralización dependen en grado sumo del momento (*timing*) en que tales medidas tienen lugar dentro de la secuencia de reformas al Estado (Falletti, 2006).¹

También, algunos analistas señalan que la descentralización implica un complejo proceso de evaluación de reformas para determinar grados y formas de centralización y descentralización de los diversos ámbitos articulados de decisión (fiscal, administrativo, entre otros). Además de la secuencia lógica, que conllevan las reformas, ya sea, comenzar por la descentralización administrativa o política; propiciar la descentralización administrativa pero no fiscal, etcétera (Silva, 1993; Falletti, 2006). En adición, la descentralización constituye un proceso de reasignación de autoridad a niveles inferiores de gobierno, por lo cual se requiere analizar el tipo de autoridad delegada de acuerdo con, al menos, tres tipos de descentralización: la fiscal, la administrativa y la política.

La descentralización fiscal comprende la distribución de competencias entre los niveles de gobierno y/o administraciones territoriales sobre ingreso y gasto público (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile (SUBDERE), 2009). Aunque los argumentos teóricos a favor o en contra de esta son variados (Corbacho, Fretes y Lora, 2012), por lo general, se asume que en un esquema descentralizado sería mucho más eficiente la asignación de los recursos públicos (Nickson, 1998; de Mello, 2000).² Para significar el grado de descentralización fiscal se analizan dos criterios:

1. Las competencias subnacionales sobre el gasto: en este sentido se valora la asignación de las responsabilidades del gasto a los gobiernos subnacionales. Así como las variantes asumidas para las transferencias realizadas desde el gobierno nacional, condicionadas o no, y en dependencia de los objetivos de las políticas públicas nacionales.³ Ello, teniendo en cuenta que entre más automáticas y menos condicionadas sean las transferencias, mayores serán los niveles de autonomía (SUBDERE, 2009).
2. Las competencias subnacionales sobre el ingreso: en este orden se valora cómo se financian los servicios públicos ofrecidos por los gobiernos subnacionales. Financiamiento que generalmente es logrado mediante tres modalidades: a) la generación de recursos propios vía tributos; b) las transferencias intergubernamentales, y c) mediante la deuda; o puede darse también una combinación de las tres (SUBDERE, 2009).

Por otra parte, la descentralización administrativa consiste en la distribución de competencias entre los niveles de gobierno (nacional, regional, municipal) (SUBDERE, 2009). En este sentido se analiza:

1. el traspaso de competencias hacia los niveles subnacionales que busca fundamentalmente valorar si el traspaso de mayores competencias ha estado acompañado de la debida asignación de los recursos asociados para llevarlas a cabo (o poder tributario) y la claridad en la separación de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno (Falletti, 2010); y
2. la provisión de servicios públicos, la que valora los requerimientos de los gobiernos locales en términos de organización y capacidades.

La descentralización política, a su vez, comprende los niveles de participación de la ciudadanía, la representatividad y las formas de representación de los distintos niveles de la administración, principalmente, el intermedio y local, al mismo tiempo que enfatiza la distribución del poder político, tanto de las autoridades electas como de los ciudadanos, en el proceso de toma de decisiones públicas (Nickson, 1995; Grindle, 2007). Generalmente, se analizan como criterios básicos:

1. el grado de autonomía de los funcionarios subnacionales para planear, evaluar y decidir las cuestiones concernientes a un área de política pública específica, en los niveles intermedios y locales (Falletti, 2006); y
2. la participación ciudadana, al valorar si la descentralización la ha llevado a una mayor participación en la toma de decisiones y de gestión del desarrollo (Myerson, 2006; Pineda, de la Cruz y Poschl, 2012).

¿Qué problemas prácticos (operativos, técnicos y políticos) enfrenta la administración del gobierno en sus distintos niveles, para propiciar el desarrollo sustentable de los municipios?

En Cuba se establecen dos niveles subnacionales de gobierno (provincia y municipio), sin embargo, el análisis se concentra en el municipio, pues este representa la unidad, organizada en una extensión territorial, por necesarias relaciones económicas y sociales de su población, con *status* político otorgado por la Ley, para garantizar la satisfacción de las necesidades locales (Constitución de la República de Cuba, 2012, Artículo 102). Aunque no se desconoce la importancia de analizar el desempeño de la provincia, el eslabón intermedio entre el gobierno central y el municipal.⁴

Por otra parte, el análisis se sustenta en los problemas que enfrentan los municipios en la gestión del desarrollo sostenible (Comisión Brundtland, 1987; ONU, 2000, 2002), al atender a que gran parte de las transformaciones y medidas aplicadas han tenido el propósito de crear condiciones para que logren su sostenibilidad y disminuya la dependencia de los recursos provenientes del Gobierno Central.

El examen de varias publicaciones relevantes de la academia cubana, en los últimos diez años y de los problemas que convocaron a los «*Lineamientos...*» (2011), así como, de los experimentos de Artemisa y Mayabeque y diversos proyectos de desarrollo local, permite definir un conjunto de problemas que enfrenta hoy la gestión del gobierno municipal (Memorias del Taller Vínculos entre la Planificación, la Descentralización y la Autogestión Local, 2015). Entre ellos se pueden enumerar los siguientes:

1. La poca claridad en cuanto a competencias exclusivas y compartidas y su alcance, lo cual genera confusión sobre las responsabilidades estatales, públicas y partidistas, en el municipio. Los actores locales identifican al gobierno (sin distinción de niveles) y al Partido Comunista de Cuba (PCC) como responsables de toda actividad de desarrollo, mas no identifican las responsabilidades de cada actor en específico.
2. Los roles de las actividades de formalización económica son difusos. Los papeles de los gobiernos locales, tanto de representación como funcionales son confundidos, mediante la superposición de unidades y la articulación de programas. Al mismo tiempo, los municipios no cuentan con las capacidades institucionales para ejercer las competencias constitucionales atribuidas, lo que pudiera garantizar la buena focalización del gasto y la correcta gestión del ingreso.
3. Esta ambigüedad en las jurisdicciones se traduce en una multiplicidad de financiamiento que no logra un impacto en la sustentabilidad, limita el alcance de una visión unificada entre los distintos actores y los niveles de gobierno y provoca, en algunos casos, la dependencia al liderazgo de algunos gobiernos provinciales. A pesar de que han sido devueltas algunas competencias, las administraciones municipales no cuentan con la debida autoridad sobre los recursos o las formas de administración fiscal, lo cual restringe la ocurrencia de una buena planificación presupuestaria sostenible a largo plazo.
4. La concentración de poderes en los niveles superiores ha llevado a focalizar la gestión en los indicadores que tributan al desarrollo nacional y sectorial. Razón por la cual, el registro del resultado económico se realiza

con un enfoque sectorial y no territorial, lo que produce un enmascaramiento de los bienes y servicios generados por el territorio y la acumulación de los problemas propios del territorio, que suelen quedar sin solución. Además, por el abultamiento crónico de los gastos corrientes, con poca incidencia en las actividades y acciones que generan desarrollo, los municipios tienen poca incidencia sobre la acumulación y los gastos de capital.

5. La imposibilidad de garantizar la medición certera de los hechos económicos, debido a la asignación material de recursos, al margen de su costo económico, y la incapacidad del sistema de precios de reflejar coherentemente los hechos económicos (tasas de cambio, tasas de interés, salarios, precios de bienes y servicios). En general, el sistema de información con enfoque sectorial impide visualizar el crecimiento y el desarrollo de los municipios.
6. La falta de capacidad técnica y de preparación de los cuadros y funcionarios de la administración local constituye un problema latente, pese a los múltiples esfuerzos gestados por el Gobierno Central para su capacitación y asesoría. Se trata de una cuestión que pone en riesgo muchas de las medidas aplicadas, hasta el momento, para descentralizar funciones y competencias en los niveles subnacionales y que mantiene en un círculo vicioso el poco impacto de las costosas inversiones que acomete el país, desde que emprendiera la actualización de su modelo económico.

Como se ha mencionado, existe un grupo importante de problemas que atentan contra la eficiencia, efectividad y eficacia del desarrollo sostenible de los municipios, muchos de los cuales parten de la estructuración del plan territorial y su necesaria coherencia con el presupuesto local. A lo sumo, este se enfoca mayormente en la inversión productiva. El presupuesto, casi en su totalidad, financia la inversión social (el 75 % de los gastos, como promedio en los últimos 15 años, se ha destinado a actividades socioculturales y gastos de gobierno, y los gobiernos locales tienen muy poca incidencia sobre los gastos de capital (Oficina Nacional de Estadística e Información, 2013). Esta situación tiende a reforzar la cultura de la espera, la pasividad de los gobiernos municipales y el desencanto con las nuevas responsabilidades que estos deben asumir.

Por otro lado, los problemas siguientes devienen de limitaciones por parte de los niveles provinciales los cuales frenan la autogestión de los municipios:

- Las dificultades para ejercer de forma eficiente el papel metodológico y la actividad funcional por parte de las direcciones provinciales sobre los municipios, sin suplantar su autoridad y autonomía.
- La superposición de funciones con los municipios, dada la ambigüedad en las jurisdicciones, y las competencias similares en cuanto al asesoramiento, la fiscalización, la promoción y las obligaciones con el nivel superior.
- Las facultades transferidas a los municipios que no son eliminadas como competencias del gobierno provincial o están difusamente asignadas, como es el caso de la asesoría técnica al desarrollo local.
- La formación y la consolidación de sistemas productivos provinciales, mediante la articulación de proyectos empresariales con los distintos municipios.

Por su parte, en el nivel central se establecen similares limitaciones, como son:

- El reconocimiento y la incorporación de las diferencias territoriales en las políticas sectoriales.
- Las concepciones centralistas en la estructura y la cultura organizacional de las instituciones globales y ramales, así como el mantenimiento del tutelaje, lo que supone, en algunos casos, la debilidad técnico-administrativa en los niveles subnacionales.
- La división del trabajo en los programas orientados a promover el desarrollo local.
- La intervención directa de los niveles superiores de gobierno, en el uso de fondos sociales.
- La articulación del desempeño de los Trabajadores por cuenta propia (TPCP) y del sector cooperativo, en los planes de desarrollo.
- La incorporación del mercado en la planificación.

Todo ello se traduce en altos costos de transacción, en la cultura de la espera, en inversiones con poco impacto en los objetivos del desarrollo sustentable, entre otras. El punto de fondo es que el gobierno central encuentre el reconocimiento, la autoridad compartida y la coordinación, para que los gobiernos municipales puedan desplegar sus potencialidades, con las competencias y los recursos necesarios; y que los gobiernos provinciales se desempeñen como asesores metodológicos o coordinadores estratégicos, y disminuyan la intervención directa en la gestión municipal. Dado que las acciones realizadas hasta el momento, por parte de los niveles municipales, no han logrado un impulso autónomo.

¿Qué criterios debería considerar una estrategia nacional de descentralización con vínculos efectivos con la planificación y la autogestión local?

En primera instancia, para definir una estrategia nacional de descentralización se requiere identificar un conjunto de principios y lineamientos de política, sobre los cuales deben regirse sus objetivos, que no necesariamente forman parte de los problemas señalados; sino que responden a las características del proceso de transformación que se desarrolla en el país, con la implementación de los lineamientos. Además, es preciso contemplar las particularidades del sistema de construcción del socialismo, que rige todo proceso que se desarrolla en el contexto cubano, pues cualquier proceso de descentralización debe partir de las reformas previas al Estado.

El Estado cubano, hasta la actualidad, ha mostrado características singulares, a partir de las condiciones históricas concretas del país. La Constitución de la República, en sus artículos 16 y 17, establece que: «el Estado organiza, dirige y controla la actividad económica nacional conforme a un plan que garantice el desarrollo programado del país»; y sanciona que, además: «administra directamente los bienes que integran la propiedad socialista de todo el pueblo, o podrá crear y organizar empresas y entidades encargadas de su administración» (Constitución de la República de Cuba, 2012).

Esta forma de organización pública en la que el Estado asume la responsabilidad de satisfacer todas las necesidades de interés general y, consecuentemente, se atribuye las potestades y funciones necesarias, viene siendo la base sobre la cual se erigen muchos de los problemas que se exponen en el análisis previo. Cuestión que ha sido reflejada, en el actual contexto de transformaciones, como la necesaria separación de las funciones estatales de las empresariales y el reordenamiento de la administración central del Estado (*Lineamientos...*, 6).

Entre los deberes, atribuciones y funciones comunes que le competen al organismo de la administración central del Estado, como organismo de jerarquía superior, están la dirección metodológica y técnica de las actividades que realiza la administración local. Por tanto, entre las transformaciones para separar las funciones administrativas y estatales está el cambio del papel del Estado, al disminuir su perfil de propietario, productor y planificador central, a favor de su función de coordinador estratégico. Para ello se requiere la reorganización de sus funciones y el perfeccionamiento de la labor del Gobierno. De esta manera es posible delimitar las responsabilidades y las competencias de la administración en cada nivel.

De forma paralela a las reformas al Estado, el proceso de actualización ha enfatizado la necesidad de:

- otorgar mayor autonomía de gestión a los Consejos de la Administración Provincial (CAP) y a los Consejos de la Administración Municipal (CAM) en la instrumentación de políticas públicas que fomenten el desarrollo local (*Lineamientos...*, 37);
- conformar el modelo para la gestión pública de los gobiernos municipales, basado en la perspectiva territorial, desde la adecuada administración estratégica y en aras de una gestión eficiente del desarrollo local (Andollo, 2012; Alfonso, 2013);
- reestructurar y racionalizar el sistema de la administración pública y, en tal sentido, promover un sistema de gestión que guíe el funcionamiento organizativo, económico y el control de las actividades (*Lineamientos...*, 4 *et al.* 6); y
- preservar la integridad de los funcionarios públicos, mediante el establecimiento de una infraestructura ética, que premie la buena conducta y sancione la incorrecta, administrativamente, así como castigue los actos de corrupción, mediante acciones civiles y penales.

Por su parte, la práctica de los últimos años ha demostrado que la administración efectiva de los recursos humanos, materiales y financieros es un factor primordial para rebasar la crisis y continuar avanzando desde el punto de vista económico y social, para lo cual es necesaria la asunción de un proceso de planificación de nuevo tipo en el marco de las novedosas formas de producción y gestión (*Lineamientos...*, 1 *et al.* 41-44) y el mejoramiento de la capacidad del Estado, para la atención a grupos de vulnerabilidad focalizados, con el aumento de los recursos financieros provenientes de la política impositiva (*Lineamientos...*, 42, 56, 142, 143).

La singularidad del Estado Cubano y la insuficiencia de elementos dentro del campo de la ciencia política, referidos a procesos similares al nuestro, han conducido a realizar las transformaciones bajo un cuidadoso análisis. Teniendo en cuenta, además, que los cambios bruscos que se han producido en la arena internacional, la consecuente desarticulación de su sistema de relaciones económicas exteriores y el recrudecimiento del bloqueo económico, comercial y financiero de los Estados Unidos han tenido una repercusión inmediata en la economía interna de la nación.

El conjunto de las transformaciones ya operadas evidencian un parsimonioso avance en los objetivos propuestos, sin embargo, resulta necesario generar una estrategia que busque la coherencia entre la descentralización territorial, los cambios necesarios en la planificación y los criterios requeridos para que la autogestión local pueda gestar un desarrollo sostenible. El análisis de estos problemas sugiere que los objetivos de la estrategia deberían concentrarse en:

1. La política y la estrategia nacional, es decir, en definir –por áreas claves de política pública, niveles de gobierno, formas de descentralización y actores involucrados– los principios, objetivos y directrices del proceso de descentralización en Cuba, con vistas a delimitar el alcance y el horizonte temporal que involucra, unificar visiones y corregir paralelismos institucionales en los poderes delegados, incentivos a la autarquía y en los órganos que trasladan poderes y la cultura de espera en los niveles inferiores. Así como, afirmar las políticas nacionales en una visión estratégica común que permita al gobierno central focalizar su administración, financiamiento y evaluación.
2. La organización del Estado, para delimitar los arreglos institucionales necesarios que eliminen la dilución de los desempeños funcionales y representativos, la superposición de unidades de gobierno y el requerimiento de nuevas unidades de gobierno, la división del trabajo, la prestación de servicios y la infraestructura compartida. A partir de lo cual podrá existir un enfoque más estratificado en materia de autonomía y escogencia. En esto puede ayudar una mejor clasificación del Estado en cuanto a tamaño, riqueza, capacidad técnica y desempeño, lo cual permitirá una mejor focalización del gobierno central en la asistencia de las áreas que más lo necesiten.
3. Las responsabilidades funcionales, para institucionalizar el nuevo poder otorgado a las autoridades locales, en forma nominal –facultades operativas, ejecutivas y representativas–, así como delimitar las jurisdicciones –competencias exclusivas, compartidas y residuales–. También, se necesitan definir los mecanismos de intervención por prerrogativas y derecho, con vistas a eliminar la asignación formal de responsabilidades, evitar la ambigüedad y las contradicciones, desarrollar la capacidad de liderazgo, facilitar el cambio, mejorar el potencial de la respuesta y fomentar una nueva imagen de la administración pública municipal. Una alternativa es promulgar una Ley Orgánica del Poder Público Municipal, con el propósito de desarrollar los principios constitucionales, relativos a este poder: su autonomía, organización y funcionamiento, gobierno, administración y control, para el efectivo ejercicio de la participación protagónica del pueblo y sus representantes, en los asuntos propios de la vida local. En sentido general, resulta imperiosa la desburocratización y la generación de competencia interadministrativa hacia el interior de las estructuras políticas y en las instituciones del Estado.
4. El financiamiento, para buscar la división del trabajo en el financiamiento de programas orientados al desarrollo empresarial, para incidir en el desarrollo local; así como, delimitar los mecanismos que establezcan programas de ingresos compartidos. Cuestión que intenta llenar los vacíos horizontales y verticales en el financiamiento intergubernamental, el tamaño y las condiciones de apoyo. Por otro lado, pretende determinar los fondos de financiamiento regionales, aspecto poco desarrollado en la estructura de la administración financiera del Estado cubano y que pudiera ser útil a los efectos de focalizar el financiamiento por regiones de planificación.
5. El sistema presupuestario, para delimitar los arreglos institucionales necesarios para corregir el poco impacto de los presupuestos locales en el

desarrollo sostenible territorial. Un tema que involucra la evaluación de los presupuestos locales a partir de su transparencia, suficiencia y responsabilidades con la calidad del gasto. Además de alcanzar una mayor coherencia entre los presupuestos locales y el plan territorial.

6. La planificación, para delimitar los cambios necesarios en la planificación territorial y nacional, a partir de las competencias devueltas a los gobiernos locales y otorgar una mayor institucionalidad a la función de coordinación y la interdependencia entre los planes de desarrollo y los planes anuales; así como, deslindar las funciones de asesoría, intervención, establecimiento de normas y reglas –que infringen rigidez al proceso de planificación y generan incentivos–, del condicionamiento excesivo en los organismos globales y los niveles provinciales.
7. Los mecanismos de participación y rendición de cuentas, para generar acciones que promuevan un vínculo renovado y sólido entre el gobierno y los ciudadanos. Además de su importancia económica (sin participación activa no se logra sostenibilidad), estos aspectos poseen importancia política, en la medida en que contribuyen a legitimar a los gobiernos locales y conducen a que estos tengan que rendir cuentas por sus acciones. Es preciso también eliminar los esquemas de participación entre municipios y provincias, y entre estos y el Estado, lo que conlleva a desarrollar mecanismos reguladores que aseguren la rendición de cuentas, tanto en el sentido vertical como horizontal.
8. La capacidad institucional, para propiciar la existencia de sistemas de contratación y gestión –derecho público, contractual privado, entre otras– más efectivos y eficientes, que estimulen el mérito, la organización y las finanzas, así como, evalúen las competencias adquiridas en la capacitación, con vistas a buscar un mayor impacto en la capacitación de los gobiernos locales y la eficiencia en la utilización de los poderes devueltos.
9. El protagonismo creciente de municipio-provincia-región, para delimitar los sistemas de financiamiento regionales que propicien encadenamientos y competencias para la mayor integración del entorno territorial –sistemas de contratación, comercialización, cooperación, entre otros–, así como definir las competencias sobre activos locales y distribución de beneficios por su uso. Debe propiciar la descentralización horizontal y el fortalecimiento de las estructuras de administración y de gobierno, al eliminar las vías innecesarias de comunicación y gestión vertical.
10. El sistema de evaluación de la administración pública, para especificar las nuevas condiciones, pautas, criterios, responsabilidades y mecanismos para la evaluación, así como la fiscalización interinstitucional, de forma que la administración pueda ser evaluada desde una perspectiva más integral, sin paralelismos institucionales. El sistema debe concebir prácticas conciliadoras, posibilitar la evaluación de los resultados finales compartidos entre varias instituciones, así como el impacto de varias asignaciones presupuestarias. Además, debe desarrollar mejores indicadores finales, reconocer sobre qué base se fija el desempeño de la administración pública y cuál es la cobertura, es decir, la expresión numérica de las actividades que realiza y los resultados que logra, así como también, qué parte de la demanda cubre.

Conclusiones

El proceso de actualización del modelo económico cubano y la efectividad en la aplicación de la nueva política económica y social requiere un efectivo, coordinado y coherente proceso de descentralización. Es importante valorar que muchos de los problemas de pérdidas de recursos, inversiones sin impacto, baja productividad y falta de cohesión social continúan profundizándose, a pesar de los múltiples esfuerzos gestados por el país en el proceso de actualización. Cuestión que convoca a generar una mayor organización, coherencia y complementariedad en las transformaciones. Una alternativa es crear una estrategia que busque la coherencia entre la descentralización territorial, los cambios necesarios en la planificación y los criterios requeridos, para que la autogestión local pueda contar con un desarrollo sostenible.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALFONSO, C. I. (2013): «Análisis de la situación con los cuadros del Consejo de la Administración Popular de Artemisa», tesis en opción al título de Administración Pública, Universidad de La Habana.
- ANDOLLO, V. L. (2012): «Intervención en el X Periodo de Sesiones de la Séptima Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular», Granma-La Habana, 13 diciembre.
- CAMPBELL, T. G. (2012): «Condiciones para el desarrollo económico local en los sistemas de gobierno descentralizados», en C. Pineda, R. de la Cruz y C. Poschl, *La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico*, BID Washington, D.C., pp. 5-40.
- CAMPBELL, T. G.; PETERSON y BRAKARZ (1991): «Decentralization to Local Governments in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management», Informe n.º 5, Banco Mundial, Washington. D. C.
- CORBACHO, A.; C. FRETES y E. LORA (2012): *Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo*, BID, Washington D. C.
- CONSEJO EUROPEO (1985): «Carta europea de autogobierno local», Estrasburgo, Francia.
- COMISIÓN BRUNDTLAND (1987): «Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland)», Nuestro Futuro Común, ONU.
- DECRETO 301 (2012): «Manual de funcionamiento interno de las provincias de Artemisa y Mayabeque», *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, 12 de octubre.
- DE MELLO, J. R. (2000): «Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis. World Development», *Elsevier Science*, vol. 28, n.º 2, pp. 365-380.

- FALLETI, T. G. (2006): «Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada», Instituto de Desarrollo Económico y Social, *Desarrollo Económico*, vol. 46, n.º 183, pp. 317-352.
- FALLETI, T. G. (2010): *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, Cambridge University Press.
- FINOT, I. (2001): *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, CEPAL, Santiago de Chile
- GONZÁLEZ, F. R. (2011): «Conferencia inaugural», II Evento Nacional de la Asociación de Economistas y Contadores de Cuba, Camagüey.
- GRINDLE, M. S. (2007): *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*, Princeton University Press.
- MINISTERIO DE JUSTICIA (2012): *Constitución de la República de Cuba*, Ediciones del Ministerio de Justicia, La Habana.
- MULET, Y. (2015): *Vínculos entre la planificación, descentralización y la autogestión local*, taller en proceso de publicación, Editorial Ciencias Sociales, La Habana.
- MULET, Y. y B. A. LOURO (2013): «Reformas económicas en los territorios cubanos. Reflexiones preliminares para el diseño de políticas», en O. Everleny (comp.), *Miradas a la Economía Cubana IV*, Editorial Caminos, La Habana, pp. 18-52.
- MYERSON, R. B. (2006): «Federalism and Incentives for Success of Democracy», *Quarterly Journal of Political Science*, 7 de febrero.
- NICKSON, A. (1995): *Local Government in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado.
- NICKSON, A. (1998): «Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina», *Reforma y Democracia*, vol. 12, pp. 71-88, Caracas.
- OLSON, M. (1965): *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU) (2000): «Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible», <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/WSSDsp_PD.htm> [23/5/2014].
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU) (2002): «Declaración de Hannover de los líderes municipales en el umbral del siglo XXI», Agenda 21, <http://www.dipucuenca.es/medio_ambiente/Agenda%2021%20Local/documentacion_pdf/7bis_declaracion_de_hannover.pdf> [24/5/2014].
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU) (2015): «Programa de Naciones Unidas para los asentamientos humanos, proyecto de directrices internacionales sobre descentralización», ONU-HÁBITAT <<http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/01/Submission-by-France-Japan-South-Africa-and-Uganda-Draft-resolution-25-6-International-guidelines-on-urban-and-territorial-planning-S.pdf>> [5/3/2014].

OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (2013): *Anuario Estadístico de Cuba, Finanzas, 1997-2013*, La Habana.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (2011): *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*, Editora Política, La Habana.

PINEDA, C.; R. DE LA CRUZ y C. POSCHL (2012): *La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico*, BID, Washington D. C.

SILVA C. J. (1993): «Descentralización y modernización del Estado, la búsqueda de la democracia y la gerencia pública competitiva», Universidad Autónoma de Colombia, Santafé de Bogotá.

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO DE CHILE (SUBDERE)(2009): *Descentralización en América Latina: un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina*, Departamento de Políticas y Descentralización, División de Políticas y Estudios, Gobierno de Chile, Ministerio del Interior.

TIEBOUT, C. M. (1956): «A Pure Theory of Local Expenditures», *Journal of Political Economy*, vol. 64, n.º 5, pp. 416-424.

TRIANA, J. (2014): «Entrampados en el fuego amigo», en O. Everleny (comp.), *Miradas a la Economía Cubana IV*, Editorial Caminos, La Habana, pp. 58-67.

RECIBIDO: 10/1/2015

ACEPTADO: 20/2/2015

Yailenis Mulet Concepción. Facultad de Economía, Universidad de La Habana, Cuba.
Correo electrónico: yailenis@fec.uh.cu

NOTAS ACLARATORIAS

1. Si se concibe la descentralización como un proceso multidimensional, que implica la negociación sobre el contenido y la aplicación de los diferentes tipos de políticas, existen distintas formas de ella, que disminuyen el poder de los funcionarios subnacionales. Esto sucede porque la transferencia de autoridad en un área se detiene por falta de autoridad o reformas en otras. Por ejemplo, cuando las reformas políticas de descentralización política y fiscal se implementan primero que las administrativas, tiende a aumentar el poder de los gobernadores y alcaldes. Si por el contrario, primero se aplican reformas de

descentralización administrativa, ellas tienden a afectar negativamente este poder.

2. En general, puesto que los gobiernos subnacionales cuentan con una información mucho más precisa acerca de las necesidades y preferencias reales de la población, una estructura fiscal descentralizada puede incrementar la recaudación. A su vez, la ciudadanía tendría una mayor capacidad de presionar a los funcionarios locales (antes que a los nacionales) para que desempeñen eficazmente sus responsabilidades. La recolección sería también más eficiente por una cuestión de proximidad y capacidad de supervisión.
3. Son condicionadas, si los fondos transferidos deben ser gastados con un propósito acotado (generalmente sectorial); en cambio, las no condicionadas son de libre disposición y serán utilizadas de acuerdo con las prioridades de los gobiernos subnacionales.
4. La provincia, a los efectos de la legislación cubana, debe cumplir los deberes estatales y de administración. En específico, tiene la obligación de promover el desarrollo económico y social de su territorio, con el apoyo de sus municipios.