

Municipio y política pública local. Una mirada al contexto cubano desde la Constitución

Municipality and Local Public Policy. A View of the Cuban Context from the Constitution

Lisette Pérez Hernández^{1*} (ORCID ID: 0000-0001-7681-3372)

Orestes J. Díaz Legón^{1*} (ORCID ID: 0000-0002-2479-9641)

¹Facultad de Derecho, Universidad de La Habana.

*Autor para la correspondencia. lisette@lex.uh.cu, orestes@lex.uh.cu

Resumen

El municipio constituye el espacio en el cual se desenvuelve una persona habitualmente, es la instancia política-territorial más cercana al ciudadano, lo cual convierte a las autoridades municipales en el receptor inmediato de la situación económica-social y, por ende, en el centro más adecuado para emitir las líneas de trabajo en aras de alcanzar niveles crecientes de bienestar espiritual y material de una comunidad. La Constitución cubana de 2019 estableció nuevas pautas para el municipio, fundándolo sobre el principio de autonomía. El trabajo recoge un análisis de las políticas públicas locales como instrumento de la labor de gobierno, en aras de la satisfacción de las necesidades locales. **Palabras clave:** Constitución, municipio, política pública local.

Abstract

The municipality constitutes the space in which a person habitually develops, it is the political-territorial instance closest to the citizen, which turns the municipal authorities into an immediate receiver of the economic-social situation and, therefore, the most suitable center to emit the lines of work in order to reach increasing levels of spiritual and material well-being of a community. The Cuban Constitution of 2019 established new guidelines for

the municipality, based on the principle of autonomy. The work gathers an analysis of local public policies as an instrument of the government's work for the satisfaction of local needs.

Keywords: *Constitution, municipality, local public policy.*

Recibido: 21/10/2019

Aceptado: 8/11/2019

INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República de Cuba, de 10 de abril de 2019, abre nuevos espacios a la organización y funcionalidad de los municipios. En la actualidad, se le otorga significativa importancia al fortalecimiento del nivel de gobierno municipal y a los mecanismos de participación popular, así como al desarrollo local. Lo anterior acentúa la necesidad de analizar la forma y contenido de las vías y métodos que se deberán desarrollar para cumplir la letra constitucional.

Cuando se le reconoce al municipio un papel activo en la promoción del desarrollo, es necesario establecer un régimen jurídico en el que tenga delimitado su ámbito competencial, esté cargado de poderes que le permitan llevar adelante las iniciativas transformativas que se generen y cuente con facultades de disposición sobre su hacienda pública. Asimismo, el bloque normativo que se conciba debe velar porque se consagren mecanismos de articulación de los intereses nacionales y locales.

En esa línea, el presente trabajo contribuye a la reflexión sobre el papel de los órganos municipales –dada su proximidad e inmediatez con los ciudadanos, en la promoción del desarrollo– y, para ello, lo imprescindible que resulta fortalecer el marco normativo, de manera que los municipios puedan arbitrar sus asuntos y desarrollar iniciativas para aprovechar las posibilidades locales. En tal sentido, el objetivo general es abordar la importancia de regular el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas municipales, como mecanismo público-político-participativo de gestión del poder municipal, dentro de las líneas que la Constitución regula.

EL MUNICIPIO CUBANO: PERFIL CONSTITUCIONAL

El marco estructural y funcional del Estado cubano, a todos los niveles, y como máxima expresión de la institucionalización, es el Poder Popular, que se erige como forma autóctona de organización política. Con la Carta Magna de 2019, existen potencialidades para consolidar los fundamentos del sistema del Poder Popular y surgen nuevos retos, en especial por la estructura local que se consagra.

El municipio, en la esencia de su diseño, se distingue por su vocación democrática. Su reconocimiento constitucional, desde su definición, cobra alcance especial, ya que es reconocido como:

la sociedad local, organizada por la ley, que constituye la unidad política-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. (*Constitución de la República de Cuba*, 2019, artículo 168)

La consideración del municipio como sociedad local responde a la tradición e historia municipal; criterio de la Escuela Sociológica (Carrera, 1905) que tiene su primera expresión en la Constitución de 1901, pero más acabadamente en la Ley Orgánica de los Municipios de 1908. Tal concepción tiene repercusión en los temas culturales e identitarios, tanto territoriales como nacionales. Al reconocerse que la extensión territorial que abarca el municipio se encuentra determinada por necesarias relaciones de vecindad, económicas y sociales de su población, a las que se añaden intereses de la nación, se le coloca como una agrupación de personas con intereses y necesidades peculiares que, a través de la mutua cooperación, pueden cumplir algunos de los fines de la vida en sociedad.

En la propia definición, la Constitución también considera al municipio como la «unidad política-administrativa primaria y fundamental de la organización nacional». Por lo tanto, el municipio, como parte esencial de la organización política del Estado, constituye la primera

línea de actuación estatal, la más cercana a la población, el nivel más próximo para la identificación de necesidades ciudadanas, para la valoración de las expectativas cubiertas o pendientes; también para la promoción del desarrollo del país y para el ejercicio de la participación y del control por vías democráticas. Que los municipios puedan ser considerados el primer peldaño de contacto de los individuos con la estructura estatal, desde el punto de vista territorial y funcional, exige para su conformación (control y transformación) de un ciudadano activo.

Por otra parte, la atribución de personalidad jurídica al municipio determina su posicionamiento en el orden constitucional-territorial y en el tráfico público-jurídico. Se trata de una manera de estar el municipio, de una ubicación para enfrentar el conjunto de relaciones que se engendran en el actuar político-administrativo. Que el municipio posea personalidad jurídica es reconocerle una capacidad de derecho y de hecho en el tráfico políticoadministrativo. Esto trae como consecuencias, entre otras, que ostente también una unidad, desde el punto de vista orgánico, un patrimonio separado de la masa patrimonial del ente superior que lo comprende, una gestión financiera expresada en su presupuesto, y la posibilidad de actuar en nombre propio y con responsabilidad independiente.

En el mismo artículo 168, la Constitución establece como fin de los municipios cubanos la satisfacción de las necesidades locales. A partir de ese pronunciamiento, es posible reconocer al municipio como un ámbito diferenciado, con respecto a los niveles nacional y provincial; no obstante, normas posteriores deberán precisar el sentido y alcance de las necesidades que por sí mismas deben atender las autoridades locales.

De esa forma, la regulación constitucional le concede al municipio una gran responsabilidad, para lo cual le otorga además total autonomía. Que el municipio esté soportado por el principio de autonomía municipal significa, en primer lugar, que tendrá la aptitud –en su condición de representante de la colectividad en su territorio– para gestionar los distintos intereses que surjan en la localidad.

La autonomía se concibe teniendo en cuenta la división política-administrativa y la organización vertical del poder y, a partir de estas, se atribuyen determinadas tareas o funciones a los distintos órganos que conforman el municipio. El reconocimiento del principio de autonomía municipal es extremadamente importante, pues representa una transformación democrática que convoca a la ampliación de la capacidad de decisión del municipio y significa un salto objetivo hacia la creación de bases jurídicas, para que pueda

alcanzarse mayor promoción y realización del desarrollo, precisamente en el espacio de poder público político más cotidiano y cercano al ciudadano.

Sobre la base del principio de autonomía, la Constitución les concede a los municipios capacidad jurídica para gobernar –en función de los intereses de la localidad, con subordinación al orden jurídico constitucional y a los vecinos de la comunidad–, para proveer de obras y servicios que satisfagan las necesidades comunitarias, para regular la convivencia social y la capacidad para exigir el cumplimiento de obligaciones contraídas.

Conforme al texto constitucional, en su artículo 169, la autonomía del municipio comprende la elección o designación de sus autoridades, la facultad para decidir sobre la utilización de sus recursos y el ejercicio de las competencias que le corresponden, así como la potestad para dictar acuerdos y disposiciones normativas necesarias para el ejercicio de sus facultades, según lo dispuesto en la Constitución y las leyes.

Para satisfacer las necesidades locales bajo el principio de autonomía, el municipio debe tener delineado un ámbito competencial, a partir del cual se les atribuyen a los distintos entes locales funciones específicas. Este se considera el contenido objetivo de la autonomía; es muy importante, toda vez que está relacionado con el desempeño municipal. Por esta vía, se puede identificar autonomía con atribución de competencias; ambas, entendidas como cuotas del poder político, son nociones perfectamente imbricadas (Sosa, 2000).

La Constitución no establece cuáles, o de qué tipo, serán las competencias (aunque podría haberlo definido claramente); no obstante, el reconocimiento mismo del principio de autonomía sigue siendo trascendental, en tanto se convierte en fundamento para convocar a su regulación posterior, con la obligatoriedad que emana de la norma suprema del Estado. Las competencias municipales se determinan, fundamentalmente, a través de tres sistemas: el de los poderes enumerados, también entendida como «lista numerativa» o «enumeración concreta»; el de los poderes no enumerados o cláusula general; y el sistema mixto (Alzamora, 1985; Villabella, 1998; Hernández, 2003).

El primer sistema de determinación implica que el municipio solamente puede llevar adelante las tareas que por ley le han sido encomendadas. El legislador, en tales casos, realiza una descripción minuciosa de las competencias que ostenta el ente local. El sistema de la cláusula general reconoce una universalidad en el ámbito competencial municipal. Se fijan las competencias locales a través de la interpretación, y en cada momento de la concreción del interés local. Esto permite la oportuna iniciativa local, que no es limitada por el legislador,

para la búsqueda de soluciones ante el surgimiento de nuevos problemas vecinales. En el sistema mixto se establecen, en primer lugar, las competencias mínimas del municipio, para posteriormente habilitar su actuación en otras esferas, aunque sea de forma residual; se abre así una vía de participación en otras tareas de incidencia para la esfera local.

La articulación de un sistema mixto es pertinente para el escenario cubano. Junto a los asuntos que se le atribuyan al municipio para su específica atención, se permitiría su intervención y se ampliaría la variedad de actividades a desarrollar en todos los asuntos públicos que tengan impacto en la localidad.

La atribución de competencias no debe hacerse de manera uniforme y rígida, sino sobre pautas de flexibilidad y diversidad, lo cual permitiría que cada municipio –en función de sus necesidades peculiares, de sus medios humanos y técnicos y modelos de gestión– tenga un margen de maniobrabilidad en pos del desarrollo de su espacio territorial.

En el municipio se pueden definir dos ámbitos de lógicas diferentes: uno supramunicipal, referido a las actividades que definen el papel del municipio en el desarrollo del país; y otro local, constituido por aquellas iniciativas que el municipio puede promover y manejar desde sus propias potencialidades, para satisfacer demandas de la sociedad local. Es en este segundo aspecto en el cual se deben fortalecer las competencias. El reconocimiento de competencias propias coadyuva a completar el contenido de la autonomía municipal. Se trata de aquellas competencias que, de manera exclusiva, enfrenta el municipio y que no se limitan a las netamente administrativas –prestación de servicios públicos como abastecimiento de agua, recogida y tratamiento de residuos, alumbrado público–, sino que implican las funciones inseparables de todo gobierno municipal: legislación y jurisdicción, por cuyo efectivo ejercicio debe responder.

Las competencias se materializan a partir del reconocimiento de un conjunto de potestades jurídicas, en correspondencia con las funciones que se les estiman inherentes. Se sitúa a la potestad normativa como creación de leyes en sentido material, o ejercicio de un poder reglamentario de validez en el territorio en el cual se asienta, y que le permite actuar conforme al Derecho creado. Por su parte, la potestad organizativa, que permite alcanzar una administración eficaz, se traduce como la posibilidad de determinar la autorganización a lo interno de sus órganos y la distribución del componente humano a ellos asociado, a partir de los requerimientos propios de cada territorio, y en pos de la agilidad, la transparencia y la inmediatez en la toma de decisiones. En otro orden, la potestad financiera supone la libre

disposición sobre el componente económico necesario para cumplimentar sus funciones. Para el ejercicio de la autonomía, la Constitución establece que los municipios cuentan tanto con ingresos propios como con las asignaciones que reciben del gobierno de la República; asimismo, ostentan la facultad para decidir sobre la utilización de sus recursos, lo que les otorga mayor autoridad, y apela al autogobierno en la gestión del desarrollo.

En relación con ello, la transferencia a las autoridades locales de nuevas funciones, responsabilidades y competencias en el diseño y manejo de los ingresos y gastos municipales precisa del reconocimiento de sus potestades para la búsqueda de nuevas fuentes de financiación –sobre la base de su capacidad y compromiso– y de la ampliación de su capacidad de decisión en la configuración y distribución de los gastos locales, teniendo en cuenta el sentir y decir de los munícipes.

La concreción del concepto «ingresos propios» puede constituir una oportunidad para diseñar un sistema de financiación local para el desarrollo, que articule diferentes fuentes de ingresos, compuesto no solo por los ingresos tradicionales (tributarios o no), sino también por los que puede aportar la alianza público-privado, la cooperación internacional, el sector bancario, y otros que provengan de la iniciativa municipal. De lo que se trata es de contar con una plataforma de financiación acorde a los nuevos tiempos, para lograr el desarrollo económico y social del municipio.

Ahora bien, que los municipios sean autónomos no significa que actuarán de forma totalmente independiente. Estos son entes políticos, integrantes del todo estatal y, para que el Estado pueda cumplir con finalidades comunes, los municipios deben ejercer la autonomía, de conformidad con los principios de solidaridad, coordinación y colaboración con el resto de los territorios del país, y sin detrimento de los intereses superiores de la nación. En virtud de los principios mencionados, se podría promover la posibilidad de que se asociaran entre ellos, si fuera más conveniente, para cumplir determinados fines municipales.

En estrecha relación con el tema, de forma articulada, la Constitución instituye un Gobierno Provincial –que no puede asumir, ni interferir en las funciones y atribuciones que la Constitución y las leyes les confieren a los órganos municipales del Poder Popular–, aunque habrá que diseñar las relaciones que deben darse entre los órganos superiores, organismos de la Administración Central del Estado y órganos provinciales con los órganos municipales del Poder Popular, con el propósito de evitar la interferencia de los primeros sobre la actividad

de los segundos. Será necesario lograr la articulación vertical debida, de manera que la provincia coordine esfuerzos sin suplantar la capacidad decisoria de los municipios.

Desde un punto de vista orgánico, a partir del marco institucional establecido por la letra constitucional, el poder local a nivel municipal queda integrado por: la Asamblea Municipal del Poder Popular (AMPP) –órgano superior del poder del Estado en su demarcación– y sus comisiones de trabajo; los consejos populares –órganos del Poder Popular de carácter representativo– y un órgano administrativo: el Consejo de Administración Municipal, designado por la Asamblea. Estos órganos están diseñados como partes integrantes de un sistema que requiere de una correcta articulación para cumplir con el propósito constitucional de lograr la satisfacción de las necesidades locales.

Resulta significativo el reconocimiento expreso del Consejo Popular como órgano local del Poder Popular, de naturaleza representativa. Los consejos populares están investidos de la más alta autoridad para el desempeño de sus funciones, ejercen el control sobre las entidades de producción y servicios de incidencia local, y trabajan activamente para la satisfacción de las necesidades de la economía, de la salud, asistenciales, educacionales, culturales, deportivas y recreativas, así como en las tareas de prevención y atención social, promoviendo la mayor participación de la población y las iniciativas locales para su consecución. En ese sentido, este órgano municipal es un espacio formalmente reconocido para propiciar la participación y el control popular, con autoridad para el desempeño de sus funciones. La Constitución fortalece la composición de los consejos populares en relación con el fin de control sobre las entidades de producción y servicios de impacto local, ya que se conforman solamente a partir de los delegados elegidos en las circunscripciones de su demarcación; de esa forma se supera la doble condición de «juez y parte» que puede resultar de las normas vigentes que los regulan. Conforme al texto constitucional, los representantes de las entidades más importantes en la demarcación no pertenecerán al órgano. Según los temas y asuntos a tratar, y con el objetivo principal de fortalecer la coordinación y el esfuerzo colectivo en beneficio de la comunidad, podrán ser invitados a las reuniones del consejo popular, siempre desde las funciones propias que a cada cual corresponden. De esta forma, resulta fortalecida la esencia del órgano como contrapartida de la administración.

En ese sentido, los consejos populares, a partir de la naturaleza que se les reconoce, asumen un rol democrático intermedio: representan a la población de la demarcación donde actúan y también a las Asambleas Municipales respectivas.

Igualmente, con el propósito de fortalecer los municipios, la Constitución regula nuevos espacios participativos, en tanto la condición indispensable del progreso social y de una democracia viable tiene que ser ofrecer horizontes nuevos a la participación de toda la sociedad para la resolución de los problemas de las localidades; así todos pueden ser parte de la decisión política y, a la vez, influir en ella.

Se reconoce la participación en el ámbito local como un derecho, que puede realizarse por medio de la consulta popular sobre asuntos de interés local, también por la posibilidad de que la población del municipio pueda proponer a la Asamblea Municipal el análisis de temas que sean de la competencia de este órgano. También se conciben como derechos: que la población reciba información sobre las decisiones de interés general que adoptan los órganos del Poder Popular; que las asambleas municipales analicen y adopten, a petición de los ciudadanos, las medidas que correspondan, cuando los acuerdos y disposiciones propias, o de autoridades municipales subordinadas, lesionen sus intereses, tanto individuales como colectivos. Ambos reconocimientos son de suma importancia como requisitos de una democracia local activa y eficaz, como medida de control y responsabilidad de los gobiernos locales ante la ciudadanía; por lo que, en futuras leyes que desarrollen estos postulados, se deberá afianzar el papel activo del ciudadano por vías participativas, especialmente en el control, esencias del diseño del Poder Popular.

Con sentido democrático, el control a la administración amplía sus espacios constitucionales por conducto de las atribuciones de las asambleas municipales, las comisiones de trabajo de las mismas y los consejos populares, mientras que, por mandato constitucional, los órganos representativos locales están obligados a apoyar su gestión para la participación de la población en la solución de sus problemas.

Los municipios cubanos se enfrentan a la vez a un gran reto y a una gran oportunidad. La Constitución introduce significativos cambios en las señas de identidad del escalón municipal, encaminados a su fortalecimiento y funcionamiento descentralizado. En ese empeño, puede considerarse como punto de partida esencial que se dicte una Ley de Municipios (o por criterios de oportunidad política, una Ley de Organización y Funcionamiento de los Órganos Municipales del Poder Popular), que desarrolle los contenidos constitucionales en la materia, articule los órganos, horizontal y verticalmente, defina las competencias municipales y concrete la autonomía, regulando, con ese fin, las funciones y atribuciones de los distintos órganos municipales con vocación de autogobierno.

POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES, MECANISMO PARA FORTALECER LA GESTIÓN AUTÓNOMA DEL MUNICIPIO CUBANO

A tono con el espíritu y la letra constitucionales, el progreso del espacio municipal requiere que las autoridades locales elaboren una estrategia de trabajo donde se plasmen las acciones para intervenir en el corto, mediano y largo plazo. Para alcanzar esto, es preciso que el municipio cuente con competencias propias y diferenciadas, con las cuales diseñar un proyecto común de desarrollo. Además, es primordial que las autoridades locales posean facultades de disposición sobre su hacienda pública –fundamentalmente en la vertiente de los gastos– que les permitan materializar las decisiones que en su día acuerden.

Es al gobierno municipal al que se le atribuyen facultades para atender los designios populares, el que de mejor manera puede crear y estimular iniciativas en el nivel local, así como establecer una red interactiva que –a través del flujo de información– le permita conocer el clima económico-social del territorio, y convertir dicha información en plan estratégico para el desarrollo. Para que fructifique la autonomía, las autoridades municipales no pueden actuar como meros reproductores y replicadores de las decisiones que se tomen en las instancias superiores, tienen que erigirse en verdaderos focos de poder, comprometidos con su espacio, en verdaderos actores-agentes del desarrollo local.

Ahora bien, al analizar la estrategia municipal concreta, uno de los presupuestos a considerar, en pos de una gestión autónoma perfeccionada, puede ser la asunción de un sistema de trabajo del Poder Popular basado en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas locales –como herramienta de gestión gubernamental propia y para adecuar las políticas nacionales, provinciales y sectoriales a las características específicas de cada territorio municipal. Es imprescindible que en cada fase se franqueen mecanismos de participación popular.

Existen muchas definiciones de «políticas públicas». La reflexión sobre las mismas presupone una mirada multidisciplinar en torno a los problemas públicos y las prioridades del desarrollo, con acento en la búsqueda de correspondencia entre los actos del gobierno y los intereses de la sociedad.

La política, vista de forma general, es el ejercicio del poder, vinculado a determinados intereses de clase, sectores, etc. Puede analizarse como línea de actividad del Estado en su conjunto, o de los órganos, en razón de su competencia, y puede ser entendida como pública, en tanto engloba lo relacionado con lo que interesa a la sociedad, así como su gestión por parte del Estado. La política puede considerarse pública por el sujeto actuante (órganos estatales) y por su alcance (la sociedad). Las políticas públicas pueden entenderse como herramientas estatales para atender problemas públicos, fomentar el desarrollo y alcanzar metas consensuadas y definidas por la sociedad; en ese sentido, permiten analizar el funcionamiento de cualquier Estado.

Las políticas públicas expresan objetivos de bienestar colectivo, que han alcanzado consenso y legitimidad política, y clarifican lo que se pretende conseguir con la intervención pública en el área de que se trate, a la vez que determinan cómo se distribuyen las responsabilidades y recursos entre los actores involucrados. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados (Lahera, 2002). Por ejemplo, para Rubén Gómez (2012):

Según la concepción del mundo y de la organización social promovida en Europa por la Ilustración y la Modernidad, una política pública es una directriz que el Estado, autoridad legítima del sistema social, impone al colectivo como manera de proceder frente a un asunto específico, reconocido como de interés público, con las siguientes condiciones: a) sólo pueden ser fijadas por las instituciones estatales en calidad de autoridad legítima, b) son taxativas para toda la sociedad, para los gobernados y para los gobernantes, c) deben realizarse con participación de los involucrados, d) deben ajustarse a la normatividad jurídica, y e) privilegiar el bien común. (p. 223)

Desde otro punto de vista –a partir del enfoque desarrollista, aporte latinoamericano sostenido por CEPAL y otras escuelas latinoamericanas (Brasil, Argentina)–, las políticas públicas se consideran instrumentos de gestión del desarrollo en los que el Estado tiene un papel fundamental. Se convierten, en ese sentido, en indicadores de medición y elementos esenciales del funcionamiento estatal.

Las políticas públicas se encaminan a resolver problemas públicos previamente identificados, aunque las tendencias actuales enfatizan cada vez más en entenderlas como herramientas para fomentar el desarrollo, desde una visión estratégica de cambio progresivo.

De esa manera, la política pública es absolutamente decisiva. Nadie puede garantizar, al nivel y con la efectividad con que lo puede hacer la política pública, las bases de derechos básicos como: el derecho a la alimentación, al agua, a las instalaciones sanitarias, a los determinantes de la salud, a la educación, al trabajo, a una igualdad de género efectiva, a convivir en armonía con la naturaleza y el derecho a una equidad responsable (Kliksberg, s. f., pp. 34 y 35).

En el caso cubano, las políticas públicas pueden tener como fuente la Constitución de la República, el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030, los compromisos internacionales (Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Acuerdo de París sobre Cambio Climático, entre otros), las prioridades sectoriales, las prioridades territoriales de diferentes escalas, la identificación de problemas y necesidades socio-económicos contingentes y las demandas, propuestas e iniciativas ciudadanas.

Por su parte, las políticas públicas territoriales, en especial las municipales, tendrán como fuente las prioridades identificadas en las Estrategias de Desarrollo Municipal, la adecuación de políticas nacionales a las características locales, y la identificación de problemas y necesidades municipales contingentes.

Asimismo, la agenda municipal debe considerar la acción para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados por la Asamblea de las Naciones Unidas en el año 2015, como llamamiento mundial que debe orientar las políticas y la financiación del desarrollo en los próximos años. Para avanzar en los ODS se requiere territorializar sus propósitos y metas. En este camino, los gobiernos locales desempeñan un papel crucial; sin la implementación de la Agenda 2030, a nivel local, será imposible que se logre una verdadera transformación social (Buyolo, 2019).

A escala municipal, la política pública puede definirse como «aquel conjunto de decisiones de poder público-político para solucionar problemas y demandas sociales identificadas, así como prioridades de desarrollo que estén contenidas en la estrategia de desarrollo municipal y que propicien programas y proyectos de visión estratégica» (Guzón *et al.*, 2018). En la actualidad, no existe correspondencia entre las normativas vigentes sobre los órganos del Poder Popular y la definición constitucional del municipio, en lo referente a su papel de

unidad política-administrativa primaria y fundamental de la organización nacional. Tampoco hay, en las disposiciones normativas vigentes, atribuciones que insten a una proyección estratégica de los órganos municipales del Poder Popular, en función del desarrollo municipal. De ahí que se proponga que el desarrollo legislativo de los postulados constitucionales –en materia de atribuciones de los órganos del Poder Popular– tenga en cuenta lo relativo al diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas locales. La propuesta anterior se incardina, también, con el papel de la participación democrática y el control popular en el diseño de la nueva Constitución, en tanto «la presencia activa de la ciudadanía en los procesos de formación de las políticas públicas exigiendo que las necesidades básicas de la gente sean prioridad real, su monitoreo para que ello se cumpla, su juicio evaluador, significan una presión continua que es vital para la mejora de la calidad de la política pública» (Kliksberg, 2011). Desde esta perspectiva, las políticas públicas no son solo documentos con listados de actividades y asignaciones presupuestales; su papel va más allá: son la materialización de la acción del Estado, el puente visible entre el gobierno y la ciudadanía (Torres-Melo; Santander, 2013).

Todo lo anterior implica, por una parte, la intencionalidad local de definir los objetivos prioritarios particulares –a tono con las directivas, lineamientos y políticas supra municipales para acrecentar los niveles de calidad de vida– y, por otra, la capacidad participativa de su población para transformar los propósitos en realidades. Trabajar en clave de políticas públicas es un estilo para la toma de decisiones que permite emplear más eficientemente los recursos públicos, priorizar las actividades y proyectos de mayor impacto en el bienestar y el desarrollo y, de esa forma, responder a las necesidades de los ciudadanos.

Consideramos entonces que la hoja de ruta que se proyecte para internalizar el diseño, la implementación y evaluación de las políticas públicas locales, en el régimen jurídico municipal, debe contener entre sus aspectos los siguientes:

- el alcance y relevancia del asunto que se trata
- los órganos que liderarán el proceso de diseño, implementación y evaluación, determinando los ámbitos competenciales
- los actores involucrados

- la forma de institucionalización, a través de normas jurídicas, órganos competentes y presupuestos específicos
- la forma de expresión e implementación, a partir de estrategias, programas y proyectos.

Con visión de autonomía, en un contexto de recursos escasos, necesidades crecientes, en competencia y acumuladas, las políticas públicas locales pueden cumplir el papel de ordenamiento racional y alineación de prioridades y recursos para la solución de problemas locales. Ello se ejerce principalmente sobre la base de la identificación de los factores y recursos mínimos que pueden ser movilizados para generar, de la manera más eficiente, el cambio de mayor impacto y capacidad de justicia e inclusión social.

CONCLUSIONES

El diseño del Poder Popular cubano a escala municipal, devenido de la nueva Constitución, demanda el fortalecimiento de su institucionalidad, de autoridades que conozcan qué deben hacer y sean efectivas en su gestión, y de ciudadanos empoderados que sepan controlar, exigir el cumplimiento de lo dispuesto y acompañar los procesos decisionales y ejecutivos, con una participación activa y comprometida.

Los avances significativos en materia constitucional conllevan otros desafíos. Para el perfeccionamiento municipal será esencial, teniendo en cuenta el contenido y alcance de la autonomía, que se dicte una Ley de Municipios para integrar la legislación dispersa sobre el tema, así como legalizar prácticas necesarias para el buen funcionamiento de los municipios, que contribuyan a regular, coherentemente, en una sola disposición con rango superior, los principios que deben regir el actuar municipal, sus competencias y estructura, las atribuciones de cada órgano y, en especial, los distintos tipos de relaciones que se dan entre los diferentes órganos, y entre ellos y la ciudadanía.

Atender los nuevos retos derivados de la letra constitucional sitúa en un lugar destacado del desarrollo a los gobiernos locales, como escalón más cercano a la ciudadanía. Con ese propósito, el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas locales es parte esencial del proceso de modernización de la esfera pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALZAMORA, MARIO (1985): *Derecho Municipal*, Editorial y Distribuidora de Libros S. A., Lima.
- BUYOLO, FEDERICO (2019): «Desarrollo territorial: localización de los objetivos de desarrollo sostenible», en Francisco Alburquerque (dir.), *El desarrollo económico inclusivo y sostenible en las políticas públicas locales*, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada.
- CARRERA, FRANCISCO (1905): *Introducción a la historia de las instituciones locales en Cuba*, tomo primero, La Moderna Poesía, La Habana.
- Constitución de la República de Cuba* (1901), *Gaceta de La Habana*, Edición Extraordinaria, 14 de abril de 1902.
- Constitución de la República de Cuba* (2019), *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición Extraordinaria n.º 5, 10 abril de 2019.
- GÓMEZ, RUBÉN (2012): «Gestión de políticas públicas: aspectos operativos», *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, vol. 30, n.º 2, mayo-agosto, pp. 223-236.
- GUZÓN, ADA *et al.* (2018): «Diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, especial referencia a las municipales», La Habana, texto inédito.
- HERNÁNDEZ, ANTONIO (2003): *Derecho Municipal. Parte general*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México D. F.
- KLIKSBERG, BERNARDO (2011): «¿Cómo enfrentar la pobreza y la desigualdad?», *Suplemento Especial*, colección declarada por unanimidad de «Interés económico y cultural de la ciudad» por el Poder Legislativo de la Ciudad de Buenos Aires, 6 de noviembre <https://www.pagina12.com.ar/especiales/archivo/bernardo_kliksberg/005KLIKSERG.pdf> [10-9-2019].
- KLIKSBERG, BERNARDO (s. f.): «Los nuevos roles del Estado en nuestro tiempo», *Serie Praxis*, Instituto Nacional de Administración Pública <<http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/praxis149.pdf>> [23-6-2019].
- LAHERA, EUGENIO (2002): *Introducción a las Políticas Públicas*, Fondo de Cultura

Económica, Chile.

SOSA, FRANCISCO (2000): *Manual de Derecho Local*, Editorial Aranzadi, Navarra.

TORRES-MELO, JAIME; JAIRO SANTANDER (2013): *Introducción a las políticas públicas.*

Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía, Instituto de Estudios del Ministerio Público, Bogotá, D. C.

VILLABELLA, CARLOS (1998): «El municipio cubano actual. Su modelo estatal», Universidad de Camagüey, tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Jurídicas.

Conflictos de intereses

Los autores LISSETTE PÉREZ HERNÁNDEZ y ORESTES J. DÍAZ LEGÓN, del manuscrito de referencia, declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo.

Contribución autoral

Las ideas y análisis han sido resultado de mutua colaboración.