
Municipios, crisis y reforma económica en Cuba

Haroldo Dilla

MUNICIPIOS E INSTITUCIONALIZACIÓN (1976-1990)

El actual sistema de gobiernos locales en Cuba fue creado en 1976. El país fue dividido en 14 provincias y 169 municipios. Estos últimos se organizaban a partir de una estructura que contemplaba la coexistencia de instituciones deliberativas (asambleas municipales) consideradas como las máximas autoridades estatales en cada territorio y constituidas mediante el voto directo de la población; instituciones ejecutivas (inicialmente llamados comités ejecutivos y posteriormente consejos de administración) elegidos por las primeras; y un aparato administrativo y empresarial dedicado a lidiar con la provisión de servicios locales.

La instauración de un sistema municipal en un contexto político administrativo severamente centralizado y poco estructurado como el precedente a 1976 implicó transferencias mayores de recursos y atribuciones a las nuevas instancias de base, fuesen exclusivas o compartidas, contemplaban la administración de servicios económicos menores (cafeterías, restaurantes) y de servicios públicos elementales, como la recogida de basura, la reparación de viales, etc., pero sus mayores éxitos residieron en sus incidencias en la administración de los programas de salud, educación, seguridad social y empleos. Ello convirtió a los municipios cubanos en piezas clave en relación con las metas de equidad social y territorial contenidas en el programa revolucionario.

Al mismo tiempo, los municipios pasaron a desempeñar un rol decisivo en la reproducción y el reciclaje de la legitimidad del sistema político. Los mecanismos de participación establecidos no solo permitieron una mayor eficacia en la identificación de problemas y en el posible involucramiento de la población en la obtención de soluciones, sino que también proveyeron a la clase política de un stock informativo relevante para las toma de decisiones. El sistema político, a pesar de su alta centralización, pudo funcionar abierto a las demandas de la población, ser más eficaz en la adopción de políticas y mantener canales regulares de comunicación política con sus bases sociales.

Por último, los municipios constituyeron un paso de avance en la construcción de la democracia política. Por primera vez en tres lustros, las personas comunes obtuvieron la oportunidad de nominar candidatos para cargos públicos y de elegir directamente a sus representantes en alguna instancia gubernamental, y cuando en 1992 se establecieron las elecciones directas de diputados nacionales, los comicios municipales continuaron siendo los únicos espacios electorales en admitir cierto nivel de competencia entre varios candidatos (solo candidatos propuestos por comisiones electorales presididas por la Central de

Trabajadores de Cuba). Por otra parte, el principio de rendición de cuentas, que animó el funcionamiento de estos órganos de gobierno, potenció los espacios de participación y ofreció a la población un espacio para la fiscalización de la obra de gobierno al nivel local.

Sin embargo, estas virtudes, que atañen tanto a la reproducción de la gobernabilidad como a la construcción democrática, tenían serios impedimentos para el despliegue de sus potencialidades.

En primer lugar, porque aun cuando se trató de un proceso de descentralización, el sistema continuó siendo altamente centralizado y los municipios solo recibieron funciones delegadas que, sin una clara delimitación legal, estaban siempre sujetas a recentralizaciones. Las atribuciones recibidas no solo eran limitadas, sino que competían desventajosamente con las atribuciones de otros actores estatales en los territorios, desde grandes empresas nacionales hasta oficinas desconcentradas de los ministerios. En tal contexto, los municipios solo estaban dotados para acompañar las acciones de desarrollo local, pero no para encabezarlo. Sus posibilidades de movilizar recursos locales eran limitadas severamente por una legislación centralista. No podían conformar ni ejecutar sus presupuestos con autonomía suficiente.

Respecto a la participación popular habría que reconocer que era un esquema acotado por una relación paternalista-clientelista entre el Estado y la ciudadanía. Ello marcaba la participación con rasgos negativos como la atomización individualista, la limitación de las agendas a temas parroquiales y la carencia de una perspectiva pluralista, todo lo cual estaba estrechamente ligado a la pobre estructuración de la sociedad civil. Las instituciones municipales que se derivaban de esta participación, por ejemplo, las asambleas de delegados, no podían asumir roles en correspondencia con los status superiores que les estaban asignados, y quedaban atrapadas en las madejas de poderes burocráticos.

En resumen, eran instituciones funcionales a la reproducción del sistema, pero solo bajo ciertas condiciones. La primera de ellas era un sistema económico centralizado en la que el Estado controlaba en condiciones cuasi-monopólicas la asignación de recursos y valores. La segunda era que ese sistema económico ineficiente operaba sobre la base de recursos relativamente abundantes proveídos por su ventajosa inserción al bloque soviético. La tercera era una abismal asimetría entre el Estado antes descrito y una sociedad civil poco estructurada. Huelga anotar que desde 1987, y con particular fuerza desde 1990, estas condiciones desaparecieron o fueron socavadas paulatinamente, en particular cuando hicieron aparición en el escenario nacional dos nuevos asignadores de recursos: ante todo el mercado, y algo más rezagada la comunidad.

En las páginas siguientes explicaré cómo, a pesar de los cambios en las dinámicas socioeconómicas, el sistema de gobierno municipal, establecido específicamente para poner en práctica el desarrollo planificado, ha resultado inadecuado a la hora de enfrentar los desafíos que han ido surgiendo.

TRES RAZONES PARA EL CAMBIO

Desarrollo discontinuo y fragmentación territorial

La división político-administrativa establecida en 1976 comienza a ser afectada por la manera e intensidad de vinculación (o simplemente desvinculación) de cada región al mercado mundial capitalista. Y esta lógica alterará, y de hecho está alterando, el esquema de equidad territorial alcanzado en décadas anteriores.

Este proceso es observable en la transformación que sufren las regiones que han experimentado una vinculación más efectiva con las actividades económicas dinámicas, tales como el turismo y las actividades de exportación. Un ejemplo de ello es la revitalización que experimentan las regiones turísticas, y en especial el polo de turismo más concentrado que existe en el país: la región Varadero-Cárdenas. Varadero fue siempre un municipio turístico, pero con el bajo perfil que tuvo esta actividad hasta 1987, la localidad albergaba principalmente turistas nacionales en unos pocos hoteles de muy poca sofisticación. Hoy Varadero es una península plagada de instalaciones turísticas, con una economía casi totalmente dolarizada, y una amenaza permanente sobre su frágil ecosistema. Varadero extiende su atracción sobre toda la región vecina, particularmente sobre las ciudades de Cárdenas y Matanzas, produciendo un flujo de fuerza de trabajo altamente calificada hacia las actividades formales e informales del turismo, en detrimento de las actividades productivas y sociales tradicionales de la región.

La reestructuración regional comienza a abarcar las grandes ciudades. Un ejemplo visible de ello pudiera ser la franja costera de Ciudad de La Habana. Cualquier transeúnte puede apreciar el signo distintivo de la franja costera que empieza en el casco histórico colonial y se extiende hacia el oeste por más de una veintena de kilómetros. Allí se desarrollan la mayoría de los negocios emergentes: turismo, firmas descentralizadas, inversiones en bienes raíces, investigaciones y producciones apoyadas en tecnologías de punta, y otras actividades, formales o informales. Los espacios urbanos son remodelados por iniciativa estatal o privada, y comienzan a aparecer, junto a las cadenas criollas de comida rápida standarizada, zonas con negocios florecientes de restaurantes privados y alquileres de viviendas, que en algunos casos disponen de sistemas propios de iluminación «pública» y de guardianes privados. Es presumible que también en esta franja tienda a asentarse la población más activa profesional y económicamente. En cambio, otras zonas —el sur de la ciudad o los municipios periféricos— muestran una dinámica más rutinaria y pudieran estar destinados a albergar la población menos activa en el sentido apuntado: jubilados, obreros, etc.

El florecimiento de unas regiones siempre se produce a expensas de otras. En zonas tradicionalmente pobres y subsidiadas o en otras que tuvieron un florecimiento marcado por la vinculación al mercado soviético o al mercado interno, aparecen zonas estancadas o en retroceso, un ejemplo palmario de lo cual es la región suroriental de la isla. De hecho esta zona, compuesta por tres provincias —Granma, Santiago y Guantánamo— se define crecientemente como exportadora de mano de obra hacia las provincias occidentales.

La planificación del desarrollo regional en décadas anteriores produjo un efecto muy positivo en las zonas rurales y en las ciudades pequeñas e intermedias, lo que limitó considerablemente el flujo poblacional hacia la capital. Un resultado de ello fue que La Habana reunía en 1995 el 19.9% de la población nacional, algo menos que su participación en 1959, cuando abarcaba el 20.5%, comportamiento muy poco común en la historia demográfica del continente. A partir de la crisis en los noventa, los flujos migratorios hacia la ciudad, particularmente desde las provincias orientales, se incrementaron, y llegaron a ser el principal ingrediente del crecimiento demográfico. Según cálculos técnicos de la oficina provincial de planificación física, debieron arribar a la ciudad unas 60.000 personas entre 1990 y 1996. Ciertamente no es una cifra alarmante si tenemos en cuenta que se trata de una ciudad que tiene dos millones de habitantes y cuya

población ostenta una tasa de reproducción muy baja. Pero sí es notable si tenemos en cuenta la tendencia que ella expresa. Y más aun si observamos que, dadas las limitaciones legales que operan contra la migración hacia la ciudad, una parte considerable de esta actúa clandestinamente y no es registrada oficialmente. Para cualquier observador es evidente que es hoy más común que nunca escuchar en las calles de La Habana el rítmico acento de los orientales, y muy particularmente en los numerosos bolsones de barrios insalubres que comienzan a aparecer en la ciudad.

Quizás el drama de la migración interna puede ser percibido más claramente en un municipio pequeño como San José de las Lajas, con unos 60.000 habitantes y un 75% de urbanización, y localizado a unos 30 kilómetros al sureste de la capital.

Según la información obtenida en las oficinas locales por un equipo de investigadores dirigido por el autor, entre 1990 y 1998 habían migrado a San José unas 16 mil personas, y habían emigrado de San José unas 9.000, lo cual arrojaba un saldo positivo para la localidad de unos 7.000 nuevos vecinos, un promedio de unos 800 inmigrantes por año. Huelga anotar que esta cantidad de inmigrantes producía una recarga de demandas sobre los servicios y la aparición de barrios insalubres en varios puntos de la geografía local. La supremacía de personas de las provincias orientales era evidente. Cerca de 6.000 orientales (un 10% de la población total de la localidad) habían fijado residencia en San José y solamente 140 lugareños habían emigrado a estas provincias.

¿Administrar o gestionar el desarrollo local?

Como antes anotaba, los municipios cubanos nunca han superado un status discreto de receptores de funciones delegadas por las instancias centrales. Aunque los municipios elaboraban presupuestos y ejercían funciones de captación tributaria, ello era poco relevante en una sociedad donde el dinero tenía un rol pasivo. Más que el dinero disponible cada año, lo que interesaba a las autoridades locales era la disponibilidad de recursos materiales. En última instancia el dinero sin los recursos materiales era papel, mientras que sin dinero era posible acceder a los recursos mediante gestiones políticas, o conseguir dinero extra en el marco de presupuestos blandos. La disciplina presupuestaria era más un fin moral y político que una exigencia económica.

Hoy la situación ha variado. La disponibilidad de recursos es mucho más reducida y la economía nacional enfrenta el reto de la austeridad presupuestaria. El dinero adquiere un rol más activo, y por consiguiente los presupuestos municipales dejan de ser simples artificios contables para devenir en piezas activas de la gestión del desarrollo.

Habría cambios positivos que anotar. El ejercicio fiscal municipal es hoy mucho más sofisticado que hace una década. Los municipios conocen por primera vez el significado de ingresos propios que aparecen vinculados a actividades dinámicas, tales como las ganancias de las empresas y los ingresos personales. De igual manera, tienen que operar en un contexto de presupuestos más rigurosos, y por consiguiente se ven obligados a una disciplina de gastos mayor. Todo ello es un avance modernizador del sistema administrativo cubano. Pero insuficiente. Pues los municipios aún operan como entidades estrictamente subordinadas al plan central tradicional, sin acceso al mercado y sin posibilidades de incrementar sus ingresos o de programar nuevos gastos a partir de una gerencia activa en el manejo y la movilización de recursos. En tales condiciones, los municipios no pueden ser actores decisivos en la planificación del desarrollo local.

Esta incapacidad de los municipios se incrementa cuando analizamos la transformación de las economías territoriales. Como antes anotábamos, la economía de un territorio estaba conformada por diferentes actores, entre los que sobresalían las grandes empresas nacionales. Durante el período precedente a la crisis estas empresas eran tan poco autónomas como los municipios, y como éstos, operaban con presupuestos blandos que les permitían una relación obsequiosa respecto a los gobiernos locales, aun cuando existía muy poco legislado al respecto. Eran relaciones de asistencia tan ilegales como altruistas.

Hoy ese escenario cambia en la medida en que las empresas inician su tránsito hacia status de mayor autonomía y de presupuesto duro. Por un lado esto pone un límite a la relación «incestuosa» con los gobiernos locales, excepto la que pueda originarse desde un fondo social que de hecho funciona como un gasto de relacionamiento público. Por otro, porque empresas más autónomas significaría aumentar la asimetría de poder entre éstas y los municipios. Pensemos, por ejemplo, en el impacto que tienen en los espacios locales las inversiones hoteleras, en bienes raíces o en empresas transformativas, sea mediante capitales estatales o privados. Y al mismo tiempo, en las capacidades disminuidas de los municipios para incidir en cuestiones claves como la conservación de los espacios públicos y del medio ambiente, sea porque no existe legislación al respecto o porque las legislaciones existentes son incompletas.

También en este sentido se han dado pasos interesantes. Un ejemplo de ello es el establecimiento de mecanismos de coordinación de actores económicos en los territorios, en los que los municipios han tenido un rol más destacado. Entre ellos pudiéramos citar los consejos de cooperación empresarial (hoy en franca decadencia), los consejos populares (a los que me referiré más adelante) y los consejos de administración. Los consejos de administración municipales (CAM) fueron establecidos en 1992 en sustitución de los comités ejecutivos, y, como éstos, asumían la máxima autoridad administrativa en el territorio, lo que en la vida real significa simplemente la máxima autoridad. Los CAM integran a su funcionamiento a los directores de las principales empresas ubicadas en los territorios, lo que les permite coordinar acciones, supervisar la marcha general de la economía local y movilizar recursos menores desde las empresas.

Sin embargo, son también pasos insuficientes. Lo que aquí se discute no es qué pasos pueden darse en función de la supervivencia municipal, sino de que manera puede garantizarse la transformación de los municipios desde lo que son, entidades beneficiadas con funciones y atribuciones delegadas, a cuerpos político-administrativos descentralizados y suficientemente autónomos como para intervenir eficazmente en el desarrollo local.

Diferenciación y desigualdades sociales

Hasta 1990 la sociedad cubana había funcionado con criterios de homogeneidad muy efectivos. En términos sociales, la eliminación de las clases alta y media, facilitó un proceso de nivelación sin precedentes en el continente. El posterior proceso de movilidad social introdujo nuevas claves de diferenciación y estimuló el nivel general de reflexividad. Pero ello no se tradujo proporcionalmente en una diversificación subjetiva, en la misma medida en que el discurso político y la producción cultural continuaron enfatizando la homogeneidad contenida en el concepto de «pueblo» como garantía de la continuidad sistémica. El esquema de participación contenido en los municipios era congruente con esta situación, y al mismo tiempo la reforzaba.

Esta situación comenzó a cambiar desde fines de los ochenta, en parte como un proceso inherente a la propia dinámica social, y en parte como resultado de la crisis y de la apertura económica.

Un primer elemento de diferenciación social ha estado determinado por las reconfiguraciones clasistas. Antes de 1989, el 94% de la población laboral trabajaba en entidades estatales, y era agrupada en una veintena de categorías con salarios fijos y acordes con el consumo subsidiado. En 1996 esta proporción había disminuido al 78%, y una parte significativa de la población había emigrado al área privada, mixta o cooperativa. Tan significativo como lo anterior era que otros millones de personas pasaron a compensar sus insuficientes ingresos salariales con actividades informales, recepción de remesas desde el extranjero, etc. Por otra parte, en especial en los polos económicos dinámicos, comienza a aparecer un sector minoritario que concentra altos volúmenes de riqueza y poder desde el mercado.

También ocurren diferenciaciones en sectores definidos por sus géneros, sus edades, sus razas o, como antes apuntaba, por sus localizaciones territoriales. Por supuesto que todas estas diferencias existían previamente, pero sus transformaciones paulatinas en identidades sociales han estado determinadas por la regresión parcial del Estado en la asignación de recursos y el hecho de compartir de esta atribución con otros actores como el mercado y la comunidad. Y, por consiguiente, la movilidad ascendente de estos sectores desde las políticas estatales será crecientemente imperfecta. Probablemente el síntoma más ilustrativo de esta situación ha sido la aparición de organizaciones comunitarias relativamente autónomas en los barrios populares de la capital y otras ciudades intermedias.

Huelga anotar que esta creciente diversidad social resta eficacia a los mecanismos participativos y de reciclaje de la legitimidad política contenidos en los diseños locales. Ya no se trata de una población que puede ser resumida como «pueblo» sin otras consideraciones, sino de un conglomerado social crecientemente heterogéneo que expresa demandas diferentes y reclama formas también diferentes de participar.

Es poco probable que la participación popular en los espacios locales pueda mostrar la vitalidad de los lustros precedentes si no se incorpora esta diversidad social a la gestión del desarrollo.

Desde donde estamos, ¿a dónde vamos?

La sociedad cubana se encuentra en un momento crítico que solo podrá resolverse a partir de redefiniciones medulares de sus formas de reproducción, sus relaciones de poder y sus expresiones públicas.

Sería ingenuo creer que se puede garantizar un mejor futuro únicamente transformando positivamente a los municipios. Existen muchas variables —económicas, sociales, políticas, etc.— que rebasan el ámbito local y también los objetivos de este ensayo. Pero es realista entender que buena parte de este futuro está relacionado con la generación de municipios más eficientes y más democráticos.

Para lograr este objetivo se impone ante todo comenzar a pensar el municipio como establece la propia constitución de la república: como representante de la sociedad local, y no, como ha sido la práctica hasta el presente, como la parcela inferior del aparato administrativo central. Y en consecuencia, producir una descentralización sistémica del poder político-administrativo.

Por otra parte, tengamos en cuenta que ya ocurre una descentralización en función de las empresas y las áreas económicas insertadas en el mercado mundial. Y no cabe duda de que el sistema político-administrativo cubano experimentará grados crecientes de descentralización en el futuro. El punto crucial es si esta descentralización irá en beneficio de las clases políticas y las burocracias locales, o si efectivamente se tratará de una descentralización-socialización del poder.

El gobierno a nivel local debe seguir las mismas pautas de descentralización aplicadas a las empresas estatales y a las áreas económicas integradas al mercado global.

Ante todo, se trataría de traspasar al municipio las potestades decisorias, implementativas y coactivas necesarias para que pueda ejercer gobierno sobre todas las instituciones presentes en sus jurisdicciones. Esto incluye el fortalecimiento de su capacidad fiscal, un control real sobre el suelo y la puesta en práctica de las reglamentaciones de la ley sobre protección del medio ambiente que faciliten la activa participación local en la fiscalización sobre el uso de los recursos medioambientales, naturales y construidos.

En un contexto de creciente mercantilización, y no podrá ser de otra manera, los municipios deben tener atribuciones específicas para actuar en el mercado. En primera instancia, como compradores y vendedores. En segunda instancia, como inversionistas. En tercera, como reguladores de ese mercado. Para ello, el presupuesto municipal debe ser un instrumento más activo de lo que es hoy, con posibilidades de acceso a ingresos extraordinarios a partir de una gestión local más eficiente o del acceso a fuentes alternas de financiamiento, incluso de tipo internacional.

Solo a partir de este proceso de descentralización, el municipio podrá devenir agente dinámico y protagónico del desarrollo local. Pero tampoco se trata de cualquier tipo de descentralización. Ante todo, la descentralización no puede ser asumida como una disolución en el localismo de los deberes universales del Estado. Para ejemplificar claramente esta afirmación, recordemos que los municipios cubanos administran los servicios básicos de salud y educación, lo que provoca que cualquier aumento de demanda en esos rubros dispare sus presupuestos y haga necesario que el gobierno central les transfiera partidas para hacer frente a tal magnitud de gastos. Demandar autonomía de ingresos presupuestarios en estas condiciones sería un suicidio. Las transferencias centrales deben mantenerse, solo que esto debe hacerse delimitando claramente qué gastos serían prefijados por el propio contrato entre ambas instancias, y cuáles serían los gastos autónomos que el municipio puede realizar, lo que garantizaría a éste un nivel aceptable de autonomía fiscal.

Una descentralización socialmente beneficiosa implicaría fortalecer los espacios participativos existentes y abrir otros para dar cabida a la diversidad creciente de las sociedades locales. En un primer plano ello supondría estimular las capacidades deliberativas de las reuniones vecinales y de las organizaciones sociales (existentes o por existir) y asignarles un rol de asesoría en temas como los programas de desarrollo, los presupuestos, las políticas medioambientales, los derechos ciudadanos, etc., así como reservar a éstas potestades decisivas para la fiscalización de los proyectos y la evaluación de los resultados, mediante un flujo de información relevante y suficiente.

Una dinámica como ésta fortalecería de manera natural los rasgos positivos de los sistemas electorales municipales y otorgaría a los órganos representativos locales un rol acorde con el status de supremacía consagrado por la Constitución. También sería útil

diseñar otras fórmulas de representación de los variados intereses y grupos sociales, adicionalmente a las estructuras representativas existentes, a fin de tener en cuenta la diversidad social del país.

Por último, es necesario pensar en una reforma legislativa que conduzca a una mayor flexibilidad en las estructuras existentes y ofrezca un marco más amplio de coordinación entre los municipios y sus planes de desarrollo, transformaciones imposibles de lograr dentro del contexto actual.

Tomado de *Focal Research. Forum on Cuba.*
Fundación Canadiense para las Américas. Mayo 2001.

