

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho

Compilador: **Duniesky Alfonso Caveda, Ph.D.**



**POLÍTICAS PÚBLICAS DE
DESARROLLO LOCAL BAJO LA LUPA.
ESTUDIO DESDE LA CIENCIA DEL
DERECHO.**

**COMPILADOR:
Duniesky Alfonso Caveda, Ph.D.**

2021

TÍTULO

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO LOCAL BAJO LA LUPA. ESTUDIO DESDE LA CIENCIA DEL DERECHO.

AUTOR:

Duniesky Alfonso Caveda, Ph.D.

AÑO

2021

EDICIÓN

Econ. César Augusto Pozo Estupiñán - Departamento de Publicaciones
Universidad ECOTEC

ISBN

978-9942-960-60-3

No. PÁGINAS

88

LUGAR DE EDICIÓN

Samborondón - Ecuador

DISEÑO DE CARÁTULA

Ing. Annabell Esperanza Aguilar Muñoz - Departamento de Relaciones
Públicas y Marketing.
Universidad ECOTEC

NOTA EDITORIAL: Los trabajos que conforman los capítulos del presente libro son resultado de investigaciones por parte docentes-investigadores expertos en la rama del derecho, que tributan a la Línea de Investigación "Gestión de las Relaciones Jurídicas", en colaboración con los docentes de la Facultad de Derecho y Gobernabilidad de la Universidad ECOTEC. El compilador de esta obra tuvo la responsabilidad de seleccionar dichas investigaciones científicas, tomando en consideración el impacto y relevancia de la información, en virtud de la difusión del conocimiento.

CONTENIDO

| | |
|--|-----------|
| DATOS DEL COMPILADOR..... | 3 |
| PRESENTACIÓN | 4 |
| CAPÍTULO 1: POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHO: REFLEXIONES TEÓRICAS SOBRE SU RELACIÓN EN MATERIA DE DESARROLLO LOCAL | 5 |
| Autores: | 5 |
| Dr. Duniesky Alfonso Caveda. | 5 |
| Dra. Orisel Hernández Aguilar. | 5 |
| 1.1 Políticas públicas y derecho: consideraciones teóricas sobre su relación .. | 5 |
| 1.2 La relación entre políticas públicas y derecho en materia de desarrollo local | 16 |
| 1.2.1 Políticas públicas de desarrollo local | 16 |
| 1.2.2 Derecho municipal: aproximación a su complejidad y singularidades | 20 |
| 1.2.3 El derecho municipal ante las exigencias de las políticas públicas de desarrollo local | 22 |
| 1.3 Referencias bibliográficas | 31 |
| CAPÍTULO 2: POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO LOCAL Y DERECHO MUNICIPAL EN CUBA: ANÁLISIS DE UNA RELACIÓN ASCENDENTE..... | 36 |
| Autores: | 36 |
| Dra. Orisel Hernández Aguilar | 36 |
| Dr. Duniesky Alfonso Caveda. | 36 |
| 2.1. Políticas públicas de desarrollo local y derecho municipal en cuba ante la emergencia de la noción de desarrollo local | 36 |
| 2.2 Políticas públicas de desarrollo local y derecho municipal en Cuba a partir de los 90..... | 42 |
| 2.3 Políticas públicas de desarrollo local y derecho municipal en Cuba a partir de los lineamientos de la política económica y social del partido y la revolución. | 49 |
| 2.4 Referencias bibliográficas | 60 |

| | |
|---|-----------|
| CAPÍTULO 3: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS COMO GARANTÍA DEL EJERCIO DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS | 67 |
| Autor: | 67 |
| Mgtr. Ambar Murillo Mena | 67 |
| 3.1 Las políticas públicas..... | 68 |
| 3.2 Organización territorial del estado ecuatoriano..... | 72 |
| 3.2.1 Competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados | 73 |
| 3.3 Gobiernos autónomos descentralizados. Naturaleza jurídica y principios de la administración pública | 74 |
| 3.4 Principios de la administración pública | 76 |
| 3.4.1 La función de participación ciudadana de los Gobiernos Autónomos Descentralizados | 80 |
| 3.4.2 Función de legislación y fiscalización de los Gobiernos Autónomos Descentralizados | 81 |
| 3.4.3 Función ejecutiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. | 81 |
| 3.5 Las políticas públicas de los gobiernos autónomos descentralizados. | 82 |
| 3.6 Referencias bibliográficas | 86 |

DATOS DEL COMPILADOR

DUNIESKY ALFONSO CAVEDA, Ph.D.

Licenciado en Derecho por la Universidad de la Habana, Cuba.

Máster en Ciencias de la Educación.

Doctor en Ciencias Pedagógicas.

Ha publicado varios libros y artículos en revistas indexadas.

Actualmente labora como Director Docente Metodológico en la Universidad Tecnológica ECOTEC.

PRESENTACIÓN

Los procesos globalizadores actuales, marcados por una ruptura de las concepciones tradicionales del estado nación, inciden en la reorganización de los estándares sociales. Las relaciones al interior de los países se ven influenciadas por instituciones externas que dinamizan en muchos casos un actuar exógeno, alejado de la cultura e idiosincrasia locales. Ante este contexto, se viene desarrollando un proceso de revalorización de lo local, un volver a lo autóctono como vía de preservar la cultura local y nacional, pero desde distintas maneras de pensar y de hacer. Una nueva visión de las relaciones estado – entes locales, matizadas por la necesidad de un sistema democrático que, desde la gestión pública comunitaria, garantice participación activa y satisfacción de intereses territoriales en conjunción armoniosa con el estado.

En este sentido, las relaciones individuo, estado, sociedad se constituyen en elemento esencial para el logro de las interconexiones de todos los actores sociales. La eficacia y calidad de los derechos ciudadanos se evidencia entre otros, en la calidad y efectividad de las políticas públicas que se implementan en pos del desarrollo local. Políticas públicas diseñadas adecuadamente, conllevan de forma natural una participación ciudadana de calidad, como reflejo directo del interés de las comunidades por la implementación de prácticas democráticas representativas de sus necesidades y aspiraciones.

La presente obra, permite un acercamiento teórico y jurídico-normativo a la visión de las Políticas Públicas como resultado del actuar democrático de los entes de poder y la ciudadanía por medio de espacios concebidos a fin de canalizar actitudes, preocupaciones, fines e intereses colectivos, de forma que la acción gubernamental sea realización del interés público y el interés público tenga su traducción en las Políticas Públicas, para el efectivo desarrollo local.

CAPÍTULO 1: POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHO: REFLEXIONES TEÓRICAS SOBRE SU RELACIÓN EN MATERIA DE DESARROLLO LOCAL

Autores:

Dr. Duniesky Alfonso Caveda.

Dra. Orisel Hernández Aguilar.

1.1 Políticas públicas y derecho: consideraciones teóricas sobre su relación

El interés que despierta una temática de tanta trascendencia para la vida moderna, en su conjunto y por sus implicaciones, como la relativa a las Políticas Públicas justifica la multitud de estudios, investigaciones, análisis de casos, propuestas metodológicas y contribuciones de diverso tipo que se encuentran en cualquier intento de aproximación a la misma. Si bien ello constituye una fortaleza, por cuanto permite confrontar un amplio abanico de opiniones y enfoques, genera, por otro lado, y en paralelo, una enorme complejidad para distinguir posiciones afines y contrapuestas, así como elementos secundarios de primarios.

Un elemento o dimensión, ya se precisará más adelante, de la macro categoría aludida es lo «jurídico». Su significación aparece, sesgada o sobredimensionada, según la postura teórica asumida para entender tanto a las Políticas Públicas como al Derecho. Por tal razón, la motivación subyacente a esta exposición inicial obedece a la necesidad de ubicar, en su justa medida, el sentido que ha de atribuirse a uno y otro término, a fin de comprender la naturaleza y alcance de la relación existente entre ellos.

Existe un consenso notable en la doctrina sobre Políticas Públicas en atribuir el origen de la dificultad para su definición a la proveniencia del inglés de dicha expresión. Ciertamente, el sustantivo “policy” se traduce al español como política, palabra, esta última, que tiene otras implicaciones en la lengua inglesa: “politics”, en el sentido de actividad política como competencia por el poder, o “polity”, asumida como esfera política distinta de la sociedad civil (Ordoñoñez-Matamoros, 2013, p. 27).

A ello, y aunque resulte soslayado por casi la totalidad de los tratadistas, hay que añadir la complejidad y preeminencia, del adjetivo “public”. En este caso, la cuestión no pasa por la idoneidad de la equivalencia a “públicas”, sino que radica en los efectos que puede

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

entrañar su asunción como atributo singular del Estado o como espacio de realización de los intereses que competen a la colectividad políticamente organizada.

Este problema se ve reforzado por la diversidad de estilos seguidos por los autores de referencia en la materia a la hora de hacer sus aportes. La constatación de esta afirmación es posible analizando una apretada, pero insoslayable, relación de las más conocidas y trascendentes posturas teóricas sobre el tema.

Harold D. Laswell, en «La orientación hacia las políticas» (1951), indirectamente ubica a las Políticas Públicas como el campo de estudio de las Ciencias Políticas, al optar por una descripción de las mismas como aquellas que “se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado” (citado en Aguilar Villanueva, 2003, p. 47).

Yehezkel Dror en «Public Policy Making Re-examined» (1989), centra su atención en los objetivos de la disciplina que tienen en las Políticas Públicas su objeto de estudio. De conformidad con ello, apunta que “El objeto de la Ciencia de Políticas es contribuir a la mejora de las decisiones públicas a corto y largo plazo. Su primer objetivo, que es aportar su contribución a los procesos reales de decisión, marcará todas sus actividades, pero no impedirá que la investigación y la teoría pura sean un componente de éstas” (citado en Morales Rosas, s.f.).

Meny y Thoenig en «Políticas Públicas» (1992) ofrecen una visión tripartita, operativa, centrada en qué, quién y dónde, al señalar que se trata un “un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” (citado en Valencia Agudelo y Álvarez, 2008, p. 109).

Dye en «Understanding Public Policy» (1992) pone de relieve la importancia para la comprensión de esta categoría no solo del actuar en positivo, si no del negativo, cuando ubica dentro de las Políticas Públicas “todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer” (citado en Valencia Agudelo y Álvarez, 2008, p. 109).

Jenkins en «Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective» (1978) contempla la no exclusiva intervención estatal o gubernativa en esta noción y recurre a términos amplios en busca de ofrecer una apreciación más omnicompreensiva de las cuestiones que pueden presentarse en la realidad, cuando se refiere a ella como “un

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

conjunto de decisiones interrelacionadas adoptadas por un actor o un conjunto de actores políticos, concernientes a la selección de objetivos y los medios para alcanzarlos, en el marco de una situación específica” (citado en Hernández, 1999).

André-Noël Roth Deubel, en «Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación» (1999), ampliando los elementos a considerar, apunta que las Políticas Públicas son “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (p. 14).

Luis Aguilar en conferencia pronunciada en el I Encuentro Presencial de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas bajo el título «Marco para el análisis de las políticas públicas» (2007), haciendo una síntesis abarcadora, propone entender por Políticas Públicas: “Un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; acciones que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas; acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad” (citado en Martín Jaime *et al.*, 2013, p. 59).

Si bien es posible constatar el enriquecimiento teórico experimentado a la luz de los aportes expuestos, y otros muchos que coexisten con ellos y los influyen, la discusión en torno a la categoría y las múltiples variantes asumidas, en ocasiones oscurece su comprensión por dar lugar, en algunas ocasiones, a posturas conciliadoras de propuestas venidas de escuelas distantes en sus postulados y, otras, por generar sistematizaciones en extremo abarcadoras y generalizadoras que hacen complejo circunscribir el ámbito de aplicación previsto. Partiendo de esta constatación, estudios recientes han procurado reconducir los aportes más relevantes y aceptados hasta el momento hacia pautas o elementos básicos para arribar a una definición completa.

Según Arias Torres y Herrera (2012, p. 46) la conceptualización debe integrar: la orientación normativa, que asegura que las respuestas del gobierno no sean arbitrarias

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

y que los diversos actores involucrados participen en su concreción y ejecución; el espacio “público” en que se desarrolla, el cual será determinado por la confluencia e interlocución de actores gubernamentales y no gubernamentales dentro de un marco institucionalizado; la inclusión de estas como parte de las políticas gubernamentales, porque representan decisiones donde participa el gobierno con los actores no gubernamentales; una innegable orientación práctica al comprender en ellas un proceso interrelacionado de decisiones y acciones; y la necesidad de prever instrumentos de ejecución y previsión de resultados.

Por su parte, Velázquez Gavilanes, fundamenta su propuesta conjuntando cuatro elementos (2009, pp. 159-167). En primer orden le da tratamiento de proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos. En segundo lugar, sostiene que este proceso es adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares. A ello se suma que dicho proceso va encaminado a prevenir o solucionar una situación definida como problemática. Por último, ubica la dinámica descrita de las Políticas Públicas como parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.

De lo antes expuesto se constata que, independientemente de la voluntad de los estudiosos por sortear las dificultades ideológicas y teóricas que arrastra la simple etimología de la categoría, la connotación que se atribuya a los vocablos “política” y “público” tendrán un efecto directo en la precisión y alcance atribuido a sus elementos constitutivos.

Al delinear la idea moderna de política, Bobbio (1995) señala: “Contrariamente a la traducción clásica según la cual la esfera de la p., entendida como esfera de todo lo que afecta a la vida de la polis, incluye todo tipo de relaciones sociales, de tal modo que lo “político” coincide con lo “social”, la forma como se ha analizado la categoría de la p. es sin duda reductiva: resolver, como se ha dicho, la categoría de la p. en la actividad que directa o indirectamente tiene una relación con la organización del poder coactivo significa restringir el ámbito de lo “político” respecto del “social”, rechazar la coincidencia total del primero con el segundo” (p. 1222).

Siguiendo con esta lógica y admitiendo que ese poder coactivo, que encuadra la difundida noción liberal de política, es atributo exclusivo del Estado, se arriba a la

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

concepción de que dicha actividad corresponde a este ente de poder y a todos aquellos involucrados en la lucha por el acceso al mismo.

Desde una visión tradicional, podría incomprenderse la ubicación de las Políticas Públicas en esos dos planos interconectados. No obstante, ha quedado claro que estas obtienen, del aparato estatal institucionalizado, agentes, métodos, recursos y prácticas. Por añadido, ha sido desvelado que el resto de actores con intereses en la prevalencia política pueden, y se integran, a esta dinámica, ya sea para respaldar, acompañar, contribuir, influenciar o legitimarse por medio de ella. Se incluyen aquí, también a grupos que no tienen como pretensión el hacerse con responsabilidades gubernativas, pero sí ostentan, en representación de sus integrantes, la voluntad de posicionar determinados asuntos o enfoques en la agenda política.

Lo anterior ha llevado a que se desdibuje la separación de lo público y lo privado, introducida por el discurso liberal (Constant, 1819; de Coulanges, 1996; Mommsen, 1999), y que se pondere la participación en la toma de decisiones. Lo público, entendido por Cicerón (2013) como razón de la existencia de la organización política (República), implica el involucramiento de todos en ella por cuanto es, *respublicae*, cosa del pueblo. Este diseño, democrático por antonomasia, parte de que el pueblo no es cualquier forma de unión de los hombres, sino aquella sociedad formada bajo la garantía de las leyes y con objeto de utilidad común, lo que en cierta medida se aviene a las reglas democráticas actuales (Bobbio, 1986).

Esta reconducción teórica ofrece sustento a que la existencia de las Políticas Públicas obedezca al natural desenvolvimiento del sistema democrático en el cual el rol de la ciudadanía, y los demás actores organizados, rebasan la elección para interactuar con el poder por medio de espacios concebidos a fin de canalizar actitudes, preocupaciones, fines e intereses colectivos, de forma que la acción gubernamental sea realización del interés público y el interés público tenga su traducción en las Políticas Públicas. La centralidad de esta cuestión no debe ser preterida, pues en su caso, si bien subsistiría su carácter de “política”, no lo haría en su calificación de “pública”, que carece de razón de ser si es equivalente, en exclusiva, a producto “estatal”.

Luego, la selección de los criterios, elementos o métodos que faciliten la delimitación de la categoría Políticas Públicas, puede ser más o menos amplia, según la formación o intencionalidad del autor, el contexto a que se dirija, el enfoque particular que interese

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

o cualquier otro parecer. De lo que no podría sustraerse, en ningún caso, es de la esencia, inmanente, a su denominación propia.

Por la envergadura misma que alcanzan las Políticas Públicas, con acierto refiere Aguilar (2012 a, p. 30), que terminan por ser la clase de acción directiva de gobierno más extendida, pues cubren prácticamente todos los campos de responsabilidad del Estado y de mayor importancia social, resultando que en ellas se integran varias dimensiones: políticas, legales, financieras y administrativas del gobernar.

Aun cuando se colige de la afirmación previa que existe una dimensión legal dentro de las Políticas Públicas, esta cuestión no ha sido abordada con suficiencia. De hecho, en la literatura consultada, se aprecia que las referencias, si las hay, son puntuales. La causa probable se encuentre en que, “mucha producción y docencia, por varias razones, han favorecido en los últimos años una orientación que ve a la pp como un análisis solo o primordialmente técnico o económico, desarticulado de la naturaleza político-institucional del proceso de gobernar y del sistema político-administrativo que lo enmarca” (Aguilar, 2012 b, p. 41-42).

Independientemente de las causas que lo motiven, la visión que predomina es la de restringir la presencia de lo jurídico al rol de la ley, entendida en el sentido de norma, y, por añadidura, la de restringir su relevancia a determinados momentos, esferas o aspectos de dicha actividad.

En el texto de Arias Torres y Herrera (2012) se asume que existen dos momentos en las Políticas Públicas: uno normativo y otro operativo. Este primer momento corresponde a la fase de decisión, en el cual las reglas legales son relevantes a efectos de ajustar lo proyectado a la finalidad general perseguida por el gobierno, de conjunto con los actores no gubernamentales. El segundo momento tiene un sentido práctico, que persigue la materialización de lo convenido, por medio de la realización de un conjunto de cursos de acción interrelacionados (p. 47).

La carencia más evidente dentro de su misma formulación, más allá de que puedan encontrarse otras desde una mirada externa, radica en que constriñe el papel ordenador de las normas a la etapa decisional, como si estas no fueran relevantes a los efectos de condicionar, ordenar y viabilizar la etapa de ejecución de lo proyectado.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

La disección de las Políticas Públicas, metodológicamente y a fin de facilitar su estudio, también ha ahondado en esta parcelación de la relevancia jurídica. La proposición de Parsons (1995) de dos vertientes dentro de esta disciplina: *analysis of the policy process* y *policy analysis*, ha redundado en detrimento de la segunda. La primera vertiente se centra en la producción de las políticas, abarcando todas sus etapas desde la determinación de los problemas públicos hasta su evaluación. La segunda vertiente, de carácter instrumental, se ocupa de poner al servicio del proceso de producción antes mencionado las técnicas de análisis disponibles. Como apunta Hernández (1999) aun cuando la dicotomía resultante no es ni contradictoria ni excluyente, “generalmente esta segunda vertiente no constituye el centro de interés de la academia por ser con frecuencia normativa, y porque su objetivo está centrado exclusivamente en ser un instrumento de ayuda a la decisión”.

Al respecto hay que señalar que, si bien es posible hacer un análisis del proceso de producción de políticas sin mención a cuestiones jurídicas, también lo es que este será, entonces, incompleto. Si se acepta, como viene sucediendo desde la Revolución Francesa, que la legalidad es un principio de ordenación de la sociedad y, fundamentalmente, de actuación en la esfera pública, no es posible pretender comprensión alguna de la realidad en la que operen poderes políticos, en su carácter de sujetos tales, soslayando las reglas que los vinculan a determinadas actuaciones, a asumir responsabilidades por sus actos o, cuando menos, a no sobrepasar determinados límites.

Entre los tratamientos parciales de la dimensión jurídica de las Políticas Públicas, como simple norma, es posible encontrar algunas regularidades que se pueden sistematizar en tres enfoques diferentes: el de la ley como la política pública misma, el de la ley como marco delimitador para su desarrollo y el de la ley como garantía para los implicados en su realización.

Dentro de la primera apreciación se ubica el criterio de Joan Subirats (1989) que entiende a la política pública como aquella norma o conjunto de normas que existen sobre una determinada problemática, así como el conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en un campo concreto.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

Esta opinión se puede atribuir a que ciertos instrumentos legales son de tal relevancia que tienden a ser confundidos con la política pública en sí misma. “Ese es el caso que se da alrededor de muchas leyes que tienen como objetivo la formalización de una decisión de política” (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 60).

Ese criterio particular, está confundiendo a la ley, como componente formal de la política pública que la institucionaliza dándole fuerza vinculante, con la política pública en sí. En el sentido que aquí se le asigna, operan los dictados normativos como recurso instrumental, a través del cual los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas (Pallares, 1988, p. 145).

Es relevante, ante este enfoque, el razonamiento de Torres-Melo y Santander (2013) cuando afirma: “La ley contiene elementos esenciales que le dan forma a una idea de política pública, pero esta es decisión, acción, por lo que el gobierno tiene que, con base en la ley, diseñar toda una estrategia de gestión para lograr los objetivos de la norma, es decir, tiene que diseñar la política pública para lograr su materialización” (p. 60-61). Otra percepción común, y con un nivel parcial de veracidad por no agotar la complejidad de la materia, es el entender al dictado legal como delimitador o enrutador de la política pública.

Es correcto sostener que en ocasiones las opciones de acción están confinadas por ley, en lo que Majone (2003) denomina como restricciones de la política. No obstante, la existencia del o los pronunciamientos legales de que se trate es reflejo de cierto parecer de carácter político. De modo que se trata más bien del enfrentamiento entre dos políticas, la que dio existencia a las normas, que puede ser anterior, y la que procura en el presente la admisión de una nueva política. En cualquier caso, la responsabilidad de cómo modificar o interpretar ponderando los asuntos en cuestión es de los actores públicos que tienen incidencia en la conformación de las leyes, pues estas no son una realidad dada, sino elaborada.

En su lógica relación de afinidad, cuando no hay los problemas apuntados con anterioridad, las normas operan como mecanismo heurístico de simplificación, definiendo la gama de opciones posibles a disposición de los agentes para decidir (North, 1990). De lo que se trata es de que las leyes, en tanto resultan obligatorias, prefiguran el curso de acción a los operadores y sus decisiones dado que su

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

modificación no es frecuente por cuanto suponen alterar los intereses que en esta se expresan.

Sobre este enfoque vale destacar que, aunque parcial en su aproximación a la dimensión jurídica, es acertado al revelar como las políticas ha de estas enmarcadas por leyes precisas, a fin de respetar límites concernientes a determinados campos de acción social (Aguilar, 2012 a, p. 23).

La seguridad jurídica de que proveen las normas explica en buena medida que sea tenida su existencia, en el ámbito de las Políticas Públicas, como una garantía. En primer lugar, esto irradia al proceso de generación mismo de la política. Se entenderá, en consecuencia, que legalmente se precisan la autoridad legitimada para adoptar la decisión, así como el marco de competencia y los procedimientos establecidos al efecto. Todo ello ha de redundar en su expresión por medio del acto normativo pertinente para que sea vinculante para los implicados (Olavarría Gambi, 2007, p. 18).

En segundo lugar, y no por ello menos importante, la ley opera como mecanismo garante de que la decisión adoptada se mantenga y guíe el curso de acción de las Políticas Públicas. Téngase en cuenta que la política es resultado, en muchas ocasiones, de un concierto de intereses disímiles, por lo que hay importantes expectativas en garantizar su concreción y estabilidad.

De hecho, como señalan Torres-Melo y Santander (2013), “la ley termina siendo un instrumento muy útil, no solo para la conformación del núcleo, sino también para la consolidación de la estructura de gobernanza que soportará la política. La ley permite facilitar la coordinación de los actores a través de la concreción de patrones de conducta que se forman por el carácter de obligatorio cumplimiento de la norma, que llevan a que los agentes tengan que cooperar para la realización de la política” (p. 60).

La perspectiva que se asume en este trabajo, recepciona aquellos puntos que como fueron apuntados, resultan válidos aun en sus limitaciones, pero, en lo fundamental, defiende la existencia de una dimensión jurídica, que no exclusivamente normativa, en las Políticas Públicas.

La primera distinción que ha de hacerse reside en puntualizar que el Derecho, del cual emana la noción de lo jurídico en un sentido amplio, no es asimilable a la norma legal,

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

al acto normativo o la ley. Desde hace décadas existe consenso en torno a su carácter complejo y tridimensional (Reale, 1997; Falcón y Tella, 2004). Se trata, de tal forma, de un fenómeno con una arista axiológica, por cuanto consagra y se orienta a la realización de ciertos valores; otra de carácter normativo, puesto que él se presenta como sistema de normas; y, una última, de naturaleza fáctica o social, ya que es producto de circunstancias sociales, económicas, geográficas, demográficas, técnicas, etc. contextualizadas y que expresan las necesidades específicas a cuya satisfacción ha de dirigirse.

Esta percepción del fenómeno jurídico, no desdice su carácter coactivo, obligatorio e imperativo. Sigue expresándose en normas, pero en su realización y aplicación tienen trascendencia, las demandas derivadas de su sustrato social y los valores del mismo. Con estos elementos presentes, conviene analizar el lugar del Derecho respecto al Estado y, como consecuencia de ellos, con relación a las Políticas Públicas.

La relación entre Derecho y Estado es, por excelencia, una de tipo dialéctico, pues uno presupone al otro. De esta conexión, según afirma Bobbio (1995 b), “se hizo consciente la filosofía política y jurídica que acompaña el nacimiento del estado moderno e interpreta y refleja su espíritu, desde Hobbes, a través de Locke, Rousseau, Kant, Hegel, Marx, hasta Max Weber y Kelsen, al punto de hacer aparecer estructura jurídica y poder político, ordenamiento y fuerza coactiva, el momento de la organización del poder coactivo y el momento de la potencia que se sirve de la organización de la fuerza para alcanzar sus propios objetivos, en suma d. y estado en las acepciones más comunes de estos dos términos, como dos caras de la misma moneda” (p. 453).

En efecto, no hay producción jurídica sin Estado¹, toda vez que no habría necesidad de imponer normas con el respaldo de la fuerza pública en una sociedad que no ostentara una organización política, consecuencia esta de la diversidad de intereses que procuran prevalecer en el ámbito público. A la vez, no es posible la subsistencia de una sociedad políticamente organizada sin el orden, la seguridad y la legitimidad que provee el Derecho.

¹ No se está defendiendo el monismo, sino que se entiende que, en cualquier caso, el pluralismo requiere reconocimiento también por el Estado de las fuentes de autoridad creadora de que se trate.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

De lo anterior se colige que, en cuanto Derecho y Política son productos vinculados al quehacer estatal, deben tener una coherencia entre ellos. Además, los dos coinciden al expresar una constelación axiológica en correspondencia con las demandas de su realidad fáctica y con sus peculiaridades.

Por añadido, la flexibilidad de las funciones del Derecho permite que se recurra a alguna o varias de ellas, según políticamente se decida, para legalizar y obligar a determinada o determinadas conductas. Esta aptitud del fenómeno jurídico, hace transversal su presencia en el proceso que entrañan las Políticas Públicas. Así, el Derecho puede ordenar el comportamiento de los actores, promover ciertos actos que se consideren afines a lo deseado, tiene capacidad para reprimir manifestaciones contrarias a lo acordado, ofrece las pautas para resolver los conflictos previos, concomitantes o posteriores a las Políticas Públicas (Añón, 1992).

Las reflexiones que anteceden conducen a una comprensión de las Políticas Públicas en su carácter de fenómeno histórica y conceptualmente condicionado, en relación con una superación del carácter cerrado de lo político, como correlativo a lo estatal, de lo que deriva la apertura a nuevos actores en la escena pública bajo reglas democráticas. De ello resulta que el concepto, sus elementos y la dinámica de proceso con que se presenta puedan experimentar una ampliación, restricción o variación, según la realidad material a partir de la cual se haga la abstracción teórica.

En los estudios sobre esta categoría la apreciación predominante del Derecho es aquella que lo percibe, de forma parcial como norma legal, con carácter instrumental, soslayando la entidad de esa arista del fenómeno jurídico para acompañar, ordenar, encausar y garantizar todo el proceso que constituyen las Políticas Públicas. Por añadidura se ha preterido la inclusión de una dimensión jurídica de las Políticas Públicas que abarque al Derecho en su tridimensionalidad, cuando ambos son resultado, en última instancia, de la actividad estatal y poseen una relación de correspondencia y afinidad por provenir de la misma realidad material, expresar valores consustanciales a ella y enunciar, en formas propias y singulares, proyecciones y aspiraciones que han de convertirse en generalidad y práctica en la sociedad que ordenan.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

1.2 La relación entre políticas públicas y derecho en materia de desarrollo local

La pertinencia de abordar por separado la relación entre Políticas Públicas y Derecho en materia de desarrollo local, obedece a dos razones fundamentales, aunque pudieran enunciarse otras. La primera de ellas, radica en la importancia y singularidad atribuida al desarrollo local en las sociedades actuales, lo cual termina condicionando la forma y prioridad que se confiera a las políticas que se ocupan de él. Por otro lado, se ubica la singularidad jurídica que presenta el espacio de implementación de lo programado, de manera que su conocimiento resulta imprescindible para proyectar y viabilizar aquello que se pretende.

1.2.1 Políticas públicas de desarrollo local

Para hacer un acercamiento a las Políticas Públicas dirigidas al desarrollo local es preciso atender a esa finalidad que motiva su existencia particular. El desarrollo local, entendido como tal, tiene su surgimiento a finales del siglo XX, en Europa. Aunque en el año 1975 el Banco Mundial expone una definición de desarrollo aplicada al ámbito espacial, no es hasta finales de los ochenta que cobra auge.

Respecto a su denominación y contenido han existido tendencias disímiles entre las que figuran las que hacen referencia a desarrollo local endógeno, desarrollo local integrado y desarrollo con un enfoque local. Las problemáticas en cuanto a su definición “se debe[n] a que están basadas, por lo general, en la manera en que en una persona (o un conjunto de personas) se presenta(n) las condiciones ideales de la existencia social” (Carvajal Burbano, 2011, p. 9).

A partir de 1990 se experimenta, en América Latina, un proceso de descentralización de funciones y tareas del Estado a niveles inferiores de gobierno que reforzó el interés por esta tendencia. Como resultado de ello, se renovó el rol del municipio como instancia gubernativa que debía asumir no solo “nuevas funciones, sino fundamentalmente la transferencia del conflicto social, es decir, de nuevas demandas que en el modelo anterior del Estado Social se resolvían en instancias superiores” (Altschuler y Casalis, 2006, p. 6-7).

En la vivencia práctica se fue enriqueciendo la perspectiva integral del desarrollo local hasta llegar a comprenderse como un proceso que por medio de la utilización, captación

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

y potenciación de los recursos y capacidades de la localidad procura mejorar la calidad de vida de la población, entendida no solo en términos económico sino sociales, políticos, culturales y ambientales, con la protagónica intervención, democrática y activa, de los ciudadanos y demás actores de la comunidad.

Al respecto de las fuentes de recursos y su manejo, Gallicchio y Winchester (2003), explican que “El desarrollo local consiste en crecer desde un punto de vista endógeno, también obtener recursos externos (...). El desafío pasa, entonces, por la capacidad que tienen los actores locales en cuanto a utilizar los recursos que pasan por, y quedan, en su ámbito territorial, para mejorar las condiciones de vida de los habitantes” (p. 17).

La finalidad perseguida, tal como se adelantaba, sobrepasa el crecimiento en indicadores económicos, y estriba en “la elevación de la calidad de vida de las personas en el sentido no sólo de mejorar sus niveles de ingresos y condiciones materiales de existencia, sino también de enriquecer su espiritualidad y los grados de participación y equidad sociales. Abarca de forma integral la totalidad de los complejos asuntos de la vida de la comunidad en los planos sociales, políticos, económicos, medioambientales, de salud, culturales, etcétera” (Limia David, 2006, p. 6).

En cuanto al peso relativo de los distintos actores que pueden estar involucrados en las decisiones que hacen parte de este proceso, Arocena (1995) admite que “existen decisiones que tomadas en otra escala (por ejemplo, a nivel nacional o internacional) tienen incidencia en el desarrollo de un territorio dado. [Sin embargo,] La preeminencia de las decisiones de los actores locales, por sobre otras decisiones que no responden a los intereses locales, es lo que define un proceso de desarrollo local”.

En consecuencia, se puede entender que el desarrollo local, contrariamente al desarrollo centralizado, que está enfocado de “arriba hacia abajo” haciendo abstracción de las diferencias económicas, culturales, políticas y sociales del territorio y sus actores, constituye un proceso integral, de concertación de actores, con fuerte articulación vertical y horizontal, pero pensado y gestionado “desde abajo” (Altschuler y Casalis, 2006, p. 2).

Este esquema de pensamiento supone un giro en las políticas de desarrollo. Las sustanciales transformaciones que se han desarrollado tanto en el campo científico-

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

técnico, como en los ámbitos sociopolítico y cultural, reflejados en las concepciones actuales de desarrollo y desarrollo local, tienen como corolario nuevas formas de entender y organizar el poder (Venesia, s.f.).

La aparición de una nueva escena local, asociada a todo este proceso de reformas, conduce a la revaluación de las políticas locales (García Delgado, 1997) y con ello, también, de las políticas estatales. Tal y como sostiene Graglia (2014), el Estado persiste en su papel de responsable principal del desarrollo, incluido el local, mediante el planeamiento estratégico y las políticas. Ello trae razón de que, para que “el desarrollo local se traduzca en aportes concretos al desarrollo, se torna necesaria la vinculación del municipio con los niveles provinciales y central en el marco de una estrategia nacional de desarrollo, que contemple una perspectiva de inserción regional y mundial” (Altschuler y Casalis, 2006, p. 11). Lo anterior, no desdice la responsabilidad de la instancia local con la formulación política que a su competencia incumbe, sino que admite que esta nunca sería suficiente si estuviera preterida o desarticulada de las correspondientes a otros niveles.

En esta lógica de las Políticas Públicas, como decisión programática y curso de acción ejecutiva, se desemboca en la combinación, siempre necesaria, de gobierno y administración, la cual tiene una significación y potencialidad singular en la esfera local. Políticas Públicas, situadas en el campo de los asuntos de gobierno, reivindican a la administración pública, recuperando para ella su carácter humanista, al implicarla en una dinámica de satisfacción de fines diversos de la sociedad (Uvalle Berrones, 1996). Esta interdependencia, en el marco de las localidades se ha venido reforzando con la consagración del principio de subsidiariedad, según el cual “en las relaciones entre entidades institucionales y sociales de diversa dimensión la preferencia debe darse a las menores y que las intervenciones de las mayores, se justifiquen en tanto en cuanto se dirijan a suplir los eventuales inconvenientes de las primeras” (Frosini, 2002, p. 12). Por ende, se refuerza el rol de los gobiernos locales, especialmente por su proximidad a los ciudadanos, para conocer y responder a todas las particulares exigencias de la vida cotidiana de las comunidades. De ello resulta, además, una demanda creciente de acción por parte de la administración local.

Para afrontar el reto que supone lo anterior, según advierte Graglia (2014), debe darse sentido en la práctica a las dos razones, igualmente importantes, que explican por qué

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

las políticas son públicas, a saber, porque su responsable principal es un Estado, a través de un gobierno y una administración pública; y porque sus primeras finalidades deben ser una localidad o una región por medio de sus sectores integrantes. Siendo así, tienen participación en todo el proceso de gestión del desarrollo local los distintos sectores que integran a la sociedad municipal: el estatal, el privado (entendido como organizaciones con o sin ánimo de lucro) y la ciudadanía en general.

En cuanto al primer sector, el estatal, contextualizado a la localidad, su capacidad de acción está, en buena medida, mediada por la configuración jurídico-política que de tales autoridades y órganos se haga en cada caso. De cualquier forma, una apuesta por el desarrollo local debe ser coherente con la premisa de que no es posible trasladar responsabilidades, sin hacerlo con las respectivas competencias y los recursos que den posibilidad a la realización de estas.

Contrariamente a lo que podría pensarse, y aunque guarda relación con el nivel de empoderamiento de la instancia gubernativo-administrativa local, la implicación del sector privado y la ciudadanía en las Políticas Públicas de desarrollo en las municipalidades no resulta tan difícil, si bien precisa de ciertos causes jurídico-institucionales que la hagan posible. Así, contando con los mecanismos democráticos generalmente aceptados, es factible incluso a nivel local ordenar los cauces para sumar a todos aquellos interesados en la consecución de los fines colectivos propuestos.

Una última cuestión a considerar, en íntima relación con analizado previamente, es el balance que debe darse entre integración y descentralización (Graglia, 2014) para ubicar las Políticas Públicas de Desarrollo Local en su justa dimensión y hacerla viable. La localidad, que da sentido a la noción de desarrollo expuesta, se asimila en la casi totalidad de los países, a fin de hacerla comprensible y acotarla, al municipio. Si bien esto reporta la ventaja de operar con una delimitación clara, en lo cartográfico, jurídico y político, es de conocimiento general que el carácter dinámico de cualquier agrupación social rebasa esos límites. Ello, unido al funcionamiento del mundo moderno, conduce a enarbolar la integración como presupuesto para alcanzar el desarrollo, incluso a lo interno de las municipalidades. A su vez, la defensa de la capacidad de estas para decidir sobre sus necesidades y proyectar las soluciones y perspectivas de progreso, explican que la descentralización ostente la misma condición.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

La síntesis de lo expuesto permite asumir que la emergencia de la noción de desarrollo local, obedece a transformaciones que afectan a todas las esferas de la vida moderna, lo cual ha conllevado a su proyección, también, dentro del plano de las Políticas Públicas. Ello no soslaya la responsabilidad del Estado central en la materia, obligándolo a contemplar, no solo la posibilidad de un real progreso municipal, sino un creciente empoderamiento de las autoridades y actores locales para protagonizar dicho proceso, por lo cual se hace vital la descentralización. En razón del principio de subsidiariedad lo anterior resulta necesario a fin de que los gobiernos y administraciones municipales obtengan las competencias y recursos para enfrentar, como primera y preferente instancia, los problemas de su entorno. Al asumir este reto, los municipios deben recurrir a la integración con otros niveles de la organización socio-política, dentro y fuera de las fronteras nacionales, y con los demás actores interesados en el avance de la localidad. La traducción de las expectativas, principios y dinámicas antes relacionados, pasan por la voluntad política, como se ha sostenido, pero su estabilidad, obligatoriedad y certeza solo se alcanzan mediante su consagración por el Derecho. En este particular, referido a Políticas Públicas de Desarrollo Local, la atención a de centrarse en una rama específica del ordenamiento: el Derecho Municipal.

1.2.2 Derecho municipal: aproximación a su complejidad y singularidades

La complejidad inicial que se percibe al procurar comprender el Derecho Municipal obedece a la posición que se asuma para encuadrar al municipio y a la forma en que, en torno a esta institución, convergen aristas muy diversas del saber.

La percepción sobre la naturaleza de la entidad municipal se ha movido, en lo fundamental, entre dos posturas claras: la legalista y la sociológica. De ellas resultan herederas las preceptivas actuales, más allá de que maticen las definiciones, si las hubiera, que en sus articulados hacen de esta categoría. En líneas generales, toda vez que hay tendencias dentro de una y otra línea teórica, el legalismo, influenciado por el positivismo, asume al municipio como una creación normativa, con todo lo que ello comporta a los efectos de su funcionalidad subordinada a los dictados de las disposiciones jurídicas; mientras los criterios sociológicos, vinculados a la influencia de la ciencia de igual nombre, conciben al municipio como una sociedad estructurada y funcional, cuya relevancia justifican la creación de previsiones leales que la ordenen, proteja, y potencien.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

De conformidad con esa última apreciación Carmona Romay (1950) expone un esquema de la enciclopedia de las ciencias municipales integrada por la Sociología municipal, que comprende la sociología urbana y la sociología rural; el Gobierno municipal o ciencia municipal, que es la disciplina que tiene por objeto el estudio de los principios y problemas de naturaleza política propios de la integración, sistemas y funcionamiento de los órganos o poderes de la sociedad local, políticamente organizada; la Administración municipal; el Derecho municipal, dividido en derecho municipal, derecho administrativo municipal y régimen municipal; y el Urbanismo.

El catálogo expuesto, si bien puede resultar excesivo en apariencia para lo que compete al Derecho Municipal, que hace solo una parte de él, adquiere sentido si se toma en consideración que los elementos del municipio: territorio, población y poder, solo pueden abarcarse desde tal amplitud y complementariedad de enfoques. Nótese que se estaría sintetizando en una rama del Derecho la regulación que, por la naturaleza de sus elementos, es equivalente a lo que el resto del ordenamiento jurídico, en materia pública, hace con el Estado.

La magnitud que, como se aprecia, posee el objeto de estudio del Derecho Municipal, ha traído consigo el cuestionamiento de su independencia, toda vez que se asume que aristas del mismo hacen parte de ramas diversas. Al respecto Hernández (2003) explica que en el debate se asumen posturas entre las que figuran la de entenderlo como parte especializada del Derecho Administrativo, como parte especializada del Derecho Constitucional, como parte especializada del Derecho Público Provincial, como parte especializada del derecho político, y los que propugnan su autonomía científica y didáctica.

Dana Montano (1962, p. 18-19), procurando un acercamiento metodológicamente segmentado para el estudio de la institución, propone separar el derecho municipal “científico” y el derecho municipal “positivo”. El primero consistiría en “una porción de la ciencia del derecho que estudia en general las relaciones jurídicas a que da lugar el municipio, como entidad política de existencia necesaria”, y el segundo, en “una rama del derecho público interno”.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

Hernández, asumiendo la unidad indisoluble que es el municipio, con todas sus manifestaciones, ofrece una alternativa que integra todos los planos de estudio, siempre en su relevancia dentro o para la ciencia jurídica. De conformidad con ello expresa: “El Derecho Municipal, partiendo de la base sociológica y del análisis histórico de la institución comunal, debe abarcar el Derecho Municipal “político” (que estudia la teoría del municipio), el Derecho Municipal “constitucional” (referido a las estructuras gubernativas locales), el Derecho Municipal “administrativo” (que investiga al municipio como administración local) y el Derecho Municipal “financiero” (que analiza las finanzas locales), o sea, las distintas partes del Derecho Municipal donde se aplican los principios de estas ciencias. Solo de tal modo se puede aspirar a desenvolver en plenitud la honda y compleja temática municipal, asimismo enriquecida con los aportes del Derecho Municipal comparado” (Hernández, 2003, p. 11).

Así, convergen en el Derecho Municipal, al tratar la institución municipal, diversos principios, que enfocan disímiles aristas de interés relativas a su desarrollo. De ello resulta su singularidad, pues como apunta el profesor Hernández (2003, p. 21), es posible aplicar al municipio los principios de las disciplinas que conforman las distintas partes del Derecho Municipal: la política, la constitucional, la administrativa, la financiera, entre otras.

1.2.3 El derecho municipal ante las exigencias de las políticas públicas de desarrollo local

En la complejidad de los planos analizados, y recurriendo al arsenal que ellos le proveen, el Derecho Municipal está en condiciones de dar un tratamiento acorde a las exigencias de las Políticas Públicas de Desarrollo Local. Las soluciones a las aludidas demandas pasan, en lo fundamental, por ofrecer un método para articular la relación entre el Estado y los municipios acorde a las expectativas planteadas; un principio que fundamente el empoderamiento de las autoridades locales; reglas y mecanismos que formalizan la intervención de los distintos actores implicados; y alternativas legales para constituir válidamente la integración.

Como apunta Jaramillo Cardona (2010) la descentralización ha sido asumida como el instrumento generador de desarrollo por excelencia. Su esencia radica en la atribución de competencias a un nuevo ente dotado de personalidad jurídica propia. Como mecanismo al servicio de una finalidad política de desarrollo desde abajo, la

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

descentralización entraña un proceso complejo de transformaciones en los ámbitos institucional, financiero y de gestión microeconómica (Di Gropello y Cominetti, 1998, p. 13).

La diversidad de formas posibles, varía según el criterio que asuman los autores, y no es la selección de uno u otro una cuestión simple, pues como alerta Gordillo: “Elegir una forma de des centralización incompatible por su naturaleza con la actividad que se le confiará, es obviamente anular de antemano toda posible ven taja que la descentralización hubiera podido reportar” (Gordillo, 2015, p. 388).

Asumiendo conscientemente que el objetivo de la descentralización, en esta particular perspectiva de promoción de las Políticas Públicas de Desarrollo Local, se ubica en la construcción de relaciones intergubernamentales acordes al fin propuesto, ha de tomarse partido por su variante más completa. Ello supondría combinar aspectos políticos, que incluyen la redistribución del poder y de las decisiones; administrativos, relativos a la asignación de competencias, recursos y responsabilidades; y sociales, enfocados a la atención a las necesidades de la población con eficiencia y eficacia e interacción con las organizaciones civiles que reclaman participación (Jaramillo Cardona, 2010).

El reflejo jurídico de estos elementos es posible para el Derecho Municipal, dada la amplitud de su espectro de regulación, siempre en relación con las normas generales del sistema socioeconómico y político que han de sentar las pautas para que este proceso se instrumentalice. Con respecto a esa cuestión alcanza la autonomía una relevancia significativa, toda vez que la diversidad de aspectos relacionada encuentra cabida, como se expone seguidamente, dentro de los distintos ámbitos de la misma.

La realización de la descentralización que se precisa para alcanzar el desarrollo integral pretendido requiere una redefinición del municipalismo. En este cometido es esencial la reivindicación de la autonomía municipal entendida como capacidad de decisión y acción. Al respecto, Graglia (2015) sostiene que este requerimiento proviene del principio de subsidiaridad. “Los municipios deben ser autónomos porque las administraciones y los gobiernos locales están cerca de los problemas y, por lo tanto, pueden y deben estar más cerca de las soluciones” (Graglia, 2015, p. 50).

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

Según la arista de la vida municipal de que se ocupen, se han concebido distintas esferas o ámbitos de la autonomía. Para Bandeira de Mello (1985) se puede hablar de autonomía política, administrativa y financiera, mientras para Brewer –Carías (1985) se trata de autonomía política, normativa, tributaria y administrativa. La perspectiva que se seleccione estará marcada por la opinión de su autor sobre el vínculo de dependencia de ciertas cuestiones respecto a otras y, en cualquier caso, ha de considerar los elementos básicos para que la capacidad de decisión del ente no se vea afectada.

En una perspectiva abarcadora, se considera autonomía política la referida a la elección directa de las autoridades, la gestión democrática del gobierno municipal, la facultad de las autoridades para instrumentar políticas relativas al desarrollo municipal y la posibilidad de emitir normas propias que tracen las estrategias a seguir en las materias de su competencia.

La complementariedad entre la forma de elección y los mecanismos participativos tiene una función legitimadora trascendental que opera como justificación para la existencia de la autonomía. En correspondencia con este parecer, Parejo Alfonso, sostiene que el reconocimiento legal de esa capacidad de elección y decisión en favor de los entes locales para la gestión de sus propios intereses, ha de entenderse como un derecho de la comunidad local a participar, a través de sus órganos, en el gobierno y la administración de cuantos asuntos le atañen (Parejo Alfonso, 1988, p. 135).

Por tanto, los límites legales a la capacidad de establecimiento de políticas y normas locales expresivos de la voluntad de la sociedad local solo pueden abarcar cuestiones generales de legalidad. Como afirma Embid Irujo (1981) al referirse al poder normativo de los municipios, esa potestad de libre decisión está enmarcada por las disposiciones que ordena el ejercicio de sus competencias y es no susceptible de otra limitación por el legislador.

La autonomía administrativa (Bandeira de Mello, 1985, p. 89) es aquella que asegura la prestación de los servicios públicos, por sí o por intermedio de particulares; “la determinación por las propias entidades locales de las estructuras administrativas internas” (Sánchez Blanco, 2006, p. 59); la disposición sobre el patrimonio municipal; y el desarrollo sin interferencias del resto de los actos administrativos referidos a la satisfacción de las necesidades locales.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

Este ha sido el espacio por excelencia de desarrollo de la actividad local, incluso en unos márgenes de autodeterminación ínfimos que no configuran materialmente autonomía, aunque formalmente se declare. Como explica Graglia (2014), en un primer momento, las municipalidades se ocuparon solamente de la prestación de servicios; luego se sumó a ello la promoción del desarrollo de sus respectivas localidades, asumiendo materias que estaban a cargo de los niveles gubernamentales superiores, muchas veces sin la colaboración de estos (p. 50-51).

Debe apuntarse al respecto que, aunque a efectos de la exposición se separen las esferas tratadas, entre ellas existe una lógica interdependencia. Por tanto, la autonomía administrativa trae causa de la política y constituye el medio fundamental de realización de las decisiones adoptadas. Para ello, requiere no solo de disposiciones legales que autoricen a las administraciones municipales para realizar su actividad, sino de previsiones de orden financiero que sustenten la misma.

La autonomía financiera, como se viene explicando, tiene una función instrumental, pues “la capacidad para tomar decisiones de naturaleza política, [y] la capacidad de gestionar recursos y decidir su empleo para hacer efectivo lo anterior” carecen de sustancia sin los recursos financieros necesarios (Alarcón García, 1995, p. 98). Ella se ocupa de la creación, determinación, percepción e inversión de las rentas, así como su ordenación por medio de la elaboración del presupuesto, siempre enfocados hacia la satisfacción de los gastos del gobierno y las necesidades de la sociedad locales.

Vale apuntar al respecto que esta, como las restantes esferas enunciadas, es posible siempre que las normas generales ordenadores del Estado, y la materia particular de que se trate, hayan acatado los mandatos constitucionales que deben consagrar y obligar al respeto de la autonomía. En consecuencia, la formulación para el Derecho Municipal de estos asuntos comienza en la Carta Magna. A ese nivel, con fuerza vinculante al resto del ordenamiento y con capacidad de aplicabilidad directa, se ha de establecer la proyección macro que permita a las normas de desarrollo dar cabida a las disposiciones de rigor para que se desplieguen todos los requerimientos expuestos.

El papel cardinal de la autonomía, que no existe sin una adecuada formulación legal, para las Políticas Públicas de Desarrollo Local es comprensible si se entiende que estas

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

deben tener en la municipalidad un actor central, y que su método de construcción debe comenzar desde abajo. Tal afirmación no pretende sostener que el ente institucionalizado a ese nivel puede obrar solo, sino que requiere incluso de estas condiciones para llevar a cabo el involucramiento democrático que se demanda.

Una primera reflexión sobre el alcance que puede atribuirse a la intervención popular en materia de Políticas Públicas la ofrece Aguilar cuando apunta: “Hablamos de políticas públicas tanto si la materia en cuestión admite una participación ciudadana amplia y directa (...) como de cuestiones donde tal participación será de suyo más restringida o incluso no será posible” (Aguilar, 2012 a, p. 156). Esto, sigue diciendo el autor, no desdice que “determinadas áreas de la política pública tendrán un mejor diseño, implementación y resultados con una participación activa y directa de los ciudadanos” (Aguilar, 2012 a, p. 171).

Esa posibilidad de acceso a las Políticas Públicas, en todo el proceso que estas suponen, tiene potencialidades singulares en el espacio municipal por la proximidad que permite entre gobernantes y gobernados. De ahí la afirmación de Sartori (1993) de que “no se puede esperar de la democracia a gran escala (...) lo que se obtiene de la democracia a pequeña escala” (p. 11). La democracia municipal, aun cuando tiene naturaleza de principio, tiende a su optimización por conducto de un amplio catálogo de mecanismos que puede ensanchar sus márgenes con amplitud, toda vez que se genera en el lugar idóneo de participación del ciudadano en el gobierno (Sosa Wagner, 2002) y en relación con autoridades dotadas de capacidad para adoptar decisiones en tal sentido.

La intervención popular en las decisiones público-políticas se debe desarrollar, en pos de ser plena, a lo largo de todo el proceso que las mismas recorren. Para ello se han implementado jurídicamente una multitud de instituciones, algunas más extendidas que otras.

Entre las más conocidas están las asociadas al ejercicio del sufragio, o sea, son instituciones que implican expresar, a través, de este una opinión o elección. En esta categoría se incluyen la elección de las autoridades, el referendo, la consulta y el plebiscito.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

Por medio de la elección el nivel de incidencia en las Políticas Públicas de Desarrollo Local es puntual, pero no por ello carente de peso. Se trata de decidir a quienes atribuir determinados cargos o responsabilidades para llevarla a cabo en los términos expresados en el programa político que, en su condición de candidatos, presentan.

El referendo, como una votación popular convocada a instancias de la autoridad facultada a fin de obtener el pronunciamiento del electorado sobre la aprobación/rechazo o abrogación de un acto normativo, puede ser de carácter vinculante (referendo de ratificación) o no (referendo consultivo). El hecho de que en este caso la atención recaiga en una disposición legal no implica que su efecto sea extraño al desarrollo local, toda vez que se ha expuesto hasta qué punto es relevante la dimensión jurídica para cualquier tipología de Políticas Públicas.

La consulta popular, al carecer de fuerza vinculante, posee un valor más bien relativo si se le compara con el plebiscito que procura un pronunciamiento, positivo o negativo, del electorado sobre decisiones políticas fundamentales. Los dos mecanismos tienen validez legitimadora y propician un medio de expresión de la voluntad colectiva, si bien la manifestada en plebiscito posee carácter obligatorio para el poder.

En el escenario de involucramiento comunitario, las instituciones cambian según la tradición, la pujanza de las fuerzas sociales y la vocación democrática de la institucionalidad vigente. Esa combinación de elementos repercute en que no sea posible determinar un catálogo cerrado de las tipologías de este tipo. Sin embargo, es viable presentar algunas que, con mayores o menores variaciones, se encuentran en el derecho comparado.

La rendición de cuentas, la audiencia pública y el cabildo abierto son importantes espacios de expresión popular. Por su conducto se enuncian problemas existentes, se pueden proponer soluciones y demandar respuestas a las autoridades responsables. Otra forma de instrumentar la participación en su acepción colectivo/social son las asociaciones, juntas o comités. Se trata de instituciones creadas entre vecinos de determinados barrios y que, por lo general, “ejercen un estimable grado de participación y de gestión de la vida comunal, mediante el control de los servicios públicos locales, formulación de planes, ejecución de obras, emisión de opiniones, etcétera” (Hernández, 2003, p. 408).

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

También en este punto se ha de abordar la asesoría, o sea, la incorporación de vecinos en comisiones del gobierno local, la cual puede ser requerida en cualquiera de las etapas decisorias, pero dependerá del peso que le otorguen las autoridades consultantes para que su efecto sea real. Este, aun cuando constituye un mecanismo de participación selectiva, es valioso al capitalizar al servicio común la experticia o habilidades de algunos ciudadanos que son independientes de las funciones públicas. Por último, debe mencionarse el presupuesto participativo. Esta institución conduce a la apertura de canales para la participación popular en el proceso de asignación y gestión de los recursos públicos de las municipalidades.

Aunque la enumeración previa no es completa, ni lo pretende por las razones expuestas, es irrefutable la presencia de un amplio abanico de posibilidades en el municipio para la instauración de mecanismos participativos. Nótese que, como parte de la autonomía, incluida la potestad normativa local asociada a ella, entran dentro de las posibilidades de las autoridades de este nivel crear instituciones propias para consolidar el principio democrático en su actuación.

La paulatina construcción de un modelo (Cruz-Rubio, 2015) de lo deseable en esta materia ha llevado a la consolidación de la idea de gobierno abierto, siendo este aquel que “abre sus puertas al mundo y co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red” (Lathrop y Ruma, 2010 citados por Nasser, Ramírez-Alujas y Rosales, 2017, p. 40).

Si bien la incorporación popular complementa la labor de los órganos municipales no es suficiente para canalizar todos los retos que supone el desarrollo local. Al hacer frente a esta perspectiva los municipios confrontan dificultades derivadas de la carencia de recursos, las grandes heterogeneidades territoriales, demográficas, culturales y económicas que presentan, y la ausencia de experiencias para enfrentar sus nuevas responsabilidades, entre otras que dependerán de la realidad concreta en que se desenvuelvan.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

Ante esta situación los procesos de integración se presentan como un medio (Nicod, 1999) que permite a los municipios enfrentar los desafíos que se les están presentando. A través de ellos los municipios devienen “gestores asociados de un desarrollo regional que sostenga los desarrollos locales de cada uno de ellos (...) [pues] el desarrollo local es la base del desarrollo regional y éste es la condición de aquel” (Graglia y Riorda, 2006, p. 12-13).

A esta integración se le da carácter institucional por medio del asociativismo (Sánchez Blanco, 2006), categoría que alude a las distintas formas que asumen las relaciones colaborativas (Rivero Ysern, 1976) entre municipios, nacidas por decisión autónoma de estos entes, para el desempeño conjunto en asuntos de su competencia y cuya concertación se realiza por medio de convenios intermunicipales (Chávez Marín, 2008). Puesto que las finalidades y demandas del desarrollo local y el contexto de todas las municipalidades no son idénticas, existen diversos grados de asociatividad y multiplicidad de formas de organización posibles. Ese carácter flexible y diverso del asociativismo, que le permite adaptarse a diferentes circunstancias, es una de sus principales ventajas como instrumento al servicio del desarrollo.

El asociativismo tiene dos maneras fundamentales de manifestarse: la supramunicipalidad y la intermunicipalidad, cuya diferencia esencial estriba, respectivamente, en que se concrete su desenvolvimiento por medio del establecimiento de una nueva persona jurídica o no. Entre las tipologías pertenecientes a la primera modalidad se encuentran las asociaciones, las mancomunidades y los consorcios; y en la segunda las figuras resultan difusas por tratarse de la ejecución de las tareas convenidas (Martín Huerta, 2000).

La difusión creciente de estas formas asociativas ha dado lugar a un enfoque de la institucionalidad marcado por un “gobierno en red, horizontal y concertador, apostando por un protagonismo en el marco de una visión integral de desarrollo” (Frias Coronado *et al.*, 2007, p. 31). Como resultado de esa dinámica se pueden determinar al menos tres grandes esferas en las que se denotan los efectos positivos del asociativismo: la económica, la institucional y la humana, las cuales se encuentran íntimamente interrelacionadas a pesar de que, a efectos metodológicos, se hace recomendable su análisis por separado (Hernández Aguilar, 2016).

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

En términos económicos su principal impacto se evidencia en el aumento de la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos, lo que motiva que las finalidades y los sectores en los que se desenvuelven las asociaciones sean amplísimos. Entre las actividades que se llevan a cabo por medio de vínculos colaborativos entre entes locales figuran las dirigidas a la atención de servicios comunes: el manejo de residuos, el alumbrado, la transportación, la salud, la mantención de áreas verdes, etc.; a la ejecución de obras: la construcción de parques, viales, zonas industriales y otras de diverso tipo; y a la realización de programas vinculados con la protección del medio ambiente, el turismo, el encadenamiento productivo, la celebración de ferias, las incubadoras de empresas, entre otros.

En el plano institucional, el establecimiento de relaciones asociativas por parte de los gobiernos locales ha conllevado al fortalecimiento de su capacidad de actuación y decisión, a la vez que ha supuesto un cambio de paradigma en su funcionamiento al ponderar en su justa medida a la concertación y a la colaboración horizontal. En ese sentido se ha operado una mejor comprensión del peso de los temas organizativo-funcionales y, consecuentemente, de la preparación de los recursos humanos de las municipalidades por lo que distintos entes asociativos, especialmente las Asociaciones de Gobiernos Locales (AGL's) (FLACMA, 2005), han asumido como parte de sus funciones la ejecución de programas de capacitación y la organización, con universidades e instituciones nacionales e internacionales, de seminarios, intercambios o proyectos, a fin de perfeccionar el régimen municipal y los vínculos entre las localidades. Como resultado de ello se “generan importantes sinergias y (...) procesos de comunicación, aprendizaje y transmisión de experiencias” (Altschuler, 2003, p. 12), lo que favorece que se refuerce institucionalmente todo el aparato estatal.

En la esfera de acción que puede denominarse humana, el asociativismo municipal ha contribuido con el mantenimiento y la calidad en la prestación de los servicios públicos locales, lo que favorece la satisfacción de las necesidades sociales; la generación de empleos, al fortalecer el sector productivo; la promoción de la formación ciudadana, a través de los espacios que abre a la participación y, por medio de ella, el robustecimiento del sentido de identidad y de pertenencia a la colectividad municipal, regional y nacional, pues “la cooperación recíproca entre (...) gobiernos de dos comunidades locales, se traslada a los miembros de éstas al hacerse patente la idea de un destino común” (Barrera Buteler, s.f., p. 3).

Resumiendo lo explicado, se aprecia como el Derecho Municipal, gracias a la amplitud de su ámbito de regulación, puede instrumentar un modelo de descentralización que conduzca a los niveles de autonomía pertinentes a las contextualizadas demandas de las Políticas Públicas de Desarrollo Local; articulando esto con los mecanismos participativos que resulten deseables para los órganos locales en virtud del principio de democracia; y complementando el actuar municipal con una perspectiva de integración por medio del asociativismo.

1.3 Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. F. (2003), Estudio introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 15–74). México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. F. (2012 a), Introducción. En Aguilar, L. F. (comp.), *Política pública*. México: Grupo Editorial Siglo XXI.
- Aguilar, L. (2012 b.), Política pública: una mirada al presente y al futuro. En *OPERA* (12), Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 31-61.
- Alarcón García, G. (1995), *Autonomía municipal, autonomía financiera*. Madrid: Editorial Civitas S.A.
- Altschuler, B. (2003), *El asociativismo municipal como estrategia para el desarrollo económico local en la Argentina*. Ponencia presentada en el V Seminario de REDMUNI. Consultada en: http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/altschuler_barbara.pdf, en fecha 3 de agosto de 2021.
- Altschuler, B. y Casalis, A. (2006), Aportes del Desarrollo local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo. En *El Desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*. Buenos Aires: Editorial Ciccus-FLACSO.
- Añón, M. J. (1992). Funciones del Derecho. En de Lucas Martín, F. J. (ed. lit.), *Introducción a la Teoría del Derecho*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- Arias Torres, D. y Herrera, H. A. (2012), *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del Estado de Michoacán, México, 2003-2010*. México, D. F.: INAP.
- Arocena, J. (1995), *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Venezuela: Editorial Nueva Sociedad/CLAEH.
- Bandeira de Mello, C. A. (1985), O município no Direito Brasileiro. En *Derecho Municipal Iberoamericano*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

- Barrera Buteler, G. E.: *Capacidad institucional de los entes intermunicipales*. Consultado en: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Barrera.PDF>, en fecha 3 de agosto de 2021.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (1995 a). Política. En N. Bobbio, N. Mateucci, & G. Pasquino, *Diccionario de Política*. (pp. 1215-1225). México: Siglo XXI Editores.
- Bobbio, N. (1995 b). Derecho. En N. Bobbio, N. Mateucci, & G. Pasquino, *Diccionario de Política*. (pp. 453-458). México: Siglo XXI Editores.
- Brewer-Carías, A. R. (1985), El régimen municipal en Venezuela. En *Derecho Municipal Iberoamericano*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Carmona Romay, A. G. (1950), *Programa de gobierno municipal*, La Habana: Editorial Librería Martí.
- Carvajal Burbano, A. (2011). *Desarrollo Local: Manual Básico para Agentes de Desarrollo Local y otros actores*, Málaga: eumed.net
- Chávez Marín, A. R. (2008), *Los convenios de la administración: entre la gestión pública y la actividad contractual*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Cicerón, M. T. (2013). *Tratado de la República*. México: Editorial Porrúa
- Constant, B (1819). *Discurso en el Ateneo de París: Libertad de los antiguos y la libertad de los modernos*. Consultado en <https://www.ersilias.com/discurso-de-benjamin-constant-sobre-la-libertad-de-los-antiguos-comparada-con-la-de-los-modernos/>, en fecha 10 de enero de 2021.
- Cruz-Rubio, C. N. (2015), *Hacia el gobierno abierto: una caja de herramientas*. Madrid: Departamento para la Gestión Pública Efectiva. Organización de los Estados Americanos
- Dana Montano, S. M. (1962), *Estudios de política y derecho municipal*, Maracaibo: Universidad del Zulia
- de Coulanges, F. (1996), *La ciudad antigua*. México: Editorial Porrúa
- Di Gropello, E. y Cominetti, R. (1998), *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. Santiago de Chile: CEPAL
- Embid Irujo, A. (1981), *Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal*. En *Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo* (30) Madrid.
- Falcón y Tella, F. (2004), *Tridimensionalismo y Derecho*. Madrid: Facultad de Derecho, Universidad Complutense.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

- FLACMA: (Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales) (2005), *El Asociativismo Municipal en América Latina. Asociaciones de Gobiernos Locales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela*. Proyecto Regional Descentralización/Desarrollo Municipal y Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.
- Frosini, T. E. (2002). Subsidiariedad y Constitución. En *Revista de Estudios Políticos* (115).
- Gallicchio, E. y Winchester, L. (2003), *Territorio Local y Desarrollo*. Uruguay: SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, Chile / Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).
- García Delgado, D. (comp.) (1997), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. FLACSO - Oficina de Publicaciones del CBC, UBA – Universidad Católica de Córdoba.
- Gordillo, A. (2015). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, Tomo 11. Marchas y contramarchas en economía y derecho administrativo. 1ª edición. Buenos Aires: FDA.
- Graglia, E. y Riorda, M. (2006), De lo local a lo regional. En Graglia, E. y Riorda, M. (coords.), *Desarrollo, municipalismo y regionalización: un triángulo virtuoso. El caso Córdoba. Serie PROFIM*, Volumen 4. Córdoba: EDUCC - Editorial de la Universidad Católica de Córdoba
- Graglia, J. E. (2014), *Desarrollo local y regional*. Buenos Aires: ACEP Asociación Civil Estudios Populares.
- Graglia, J. E. (2017), *Políticas públicas: 12 retos del siglo 21*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Hernández, A. M. (2003), *Derecho Municipal*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hernández, G. (1999), El análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia, En *Revista de Estudios Sociales* (4) Consultado en: <http://journals.openedition.org/revestudsoc/30489>, en fecha 5 de enero de 2021
- Hernández Aguilar, O. (2016), *El asociativismo municipal. Fundamentos para su regulación jurídica en el contexto cubano*. Tesis presentada en opción al Grado Científico de Doctor en Ciencias Jurídicas. La Habana: Facultad de Derecho, Universidad de La Habana
- Jaramillo Cardona, M. C. (2010), La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California. En *Región y Sociedad* (Vol. XXII) (49).

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

- Limia David, M. (2006), *Prólogo*. En Guzón Camporredondo, A. (comp.), *Desarrollo local en Cuba: retos y perspectivas*. La Habana: Canadian International Development Agency, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, Proyecto Cauto.
- Majone, G. (2003). La factibilidad de las políticas sociales. En Aguilar Villanueva, L. F. (ed.), *La Hechura de las políticas* (2a ed.), (pp. 393-432). Madrid: Miguel Angel Porrúa ediciones.
- Martín Huerta, P. (2000), *Los Convenios Interadministrativos*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Martín Jaime, F.; Dufour, G.; Alessandro, M. y Amaya, P. (2013), *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Mommsen, T. (1999), *Compendio de Derecho Público Romano*. Madrid: Analecta.
- Morales Rosas, M. (s.f.), *Definiciones Clave de Política Pública: de la Teoría a la Práctica*. En: <https://www.iexe.edu.mx/maestria-en-evaluacion-de-politicas-publicas/definiciones-clave-de-politica-publica-de-la-teoria-a-la-practica.html> consultado en fecha 10 de enero de 2021
- Nasser, A.; Ramírez-Alujas, A. y Rosales, D. (2017), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- Nicod, Ch. (1999), *Fundamentos del asociativismo municipal*. En *Asociativismo Municipal*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press
- Olavarría Gambi, M. (2007), *Conceptos básicos en el análisis de Políticas Públicas*. Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile
- Ordoñoñez-Matamoros, G. (Dir.) (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Pallares, F. (1988), *Las políticas públicas: el sistema político en acción*. En *Revista de Estudios Políticos* (62), pp. 141-162.
- Parejo Alfonso, J. L. (1988). *Derecho básico de la administración local*. Barcelona: Ariel.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Aldershot: Edward Elgar
- Reale, M. (1997). *Teoría Tridimensional del Derecho*. Madrid: Tecnos.
- Rivero Ysern, E. (1976), *Las relaciones interadministrativas*. En *Revista de Administración Pública* (80)

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

- Roth Deubel, A.-N. (1999). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sánchez Blanco, Á. (2006), *Organización intermunicipal*. Madrid: Iustel
- Sartori, G. (1993), *¿Qué es la Democracia?* México: Tribunal Federal Electoral e Instituto Federal Electoral.
- Sosa Wagner, F. (2002), *Manual de derecho local*. Navarra: Editorial Aranzadi
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Políticas Públicas
- Torres-Melo, J. y Santander A., J. (2013), *Introducción a las Políticas Públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Bogotá: Ediciones IEMP.
- Uvalle Berrones, R. (1996), La relación profesional entre las políticas públicas y la administración públicas. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* (vol. 41) (166). México: UNAM.
- Valencia Agudelo, G. D. y Álvarez, Y. A. (2008), La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. En *Estudios Políticos* (33), Medellín, pp. 93-121.
- Velázquez Gavilanes, R. (2009), Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. En *Desafíos* (20), Bogotá, pp. 149-187.
- Venesia, J. C. (comp.) (s.f.) Políticas públicas y desarrollo local. Consultado en [http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/\(Politicas\).pdf](http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/(Politicas).pdf), en fecha 11 de enero de 2021.

CAPÍTULO 2: POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO LOCAL Y DERECHO MUNICIPAL EN CUBA: ANÁLISIS DE UNA RELACIÓN ASCENDENTE.

Autores:

Dra. Orisel Hernández Aguilar

Dr. Duniesky Alfonso Caveda.

La actualidad del tema del desarrollo local y su lógica articulación con un sólido respaldo jurídico es indiscutible en la agenda pública cubana (Alonso Falcón *et al.*, 2020). Desde las instancias públicas y académicas, en creciente interrelación, se le ha otorgado un papel esencial a la capacidad para aprovechar recursos endógenos y generar, desde el eslabón de base del sistema socioeconómico y político, una dinámica en el sentido propuesto.

La exposición que se ofrece, que asume la visión de la interdependencia entre las Políticas Públicas de Desarrollo Local en Cuba y su dimensión jurídica, se estructura asumiendo tres momentos fundamentales. Esta división es puramente metodológica y no implica la existencia de rupturas en el proceso gradual de desenvolvimiento de la relación examinada. Además, los momentos de inflexión apuntados no constituyen puntos exactos, por lo cual la delimitación entre unos y otros no es perfectamente expresable en términos cronológicos.

2.1. Políticas públicas de desarrollo local y derecho municipal en cuba ante la emergencia de la noción de desarrollo local

El problema del desarrollo ha estado en estrecha vinculación con el pensamiento económico y político revolucionario (Peñate López, 2012). Como consecuencia de esto, en la construcción del socialismo en Cuba se aprecia una clara vocación por la “nivelación socioeconómica de las distintas regiones del país, con el propósito de superar las profundas diferencias heredadas del capitalismo” (Iglesias Pérez, 2011, pp. 246).

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

La proyección asumida tras el triunfo de enero de 1959 estuvo marcada por “la solución de las urgencias asociadas a la sobrevivencia del proceso revolucionario, y al estudio profundo de los cambios políticos y sociales que se requerían para elaborar una estrategia de desarrollo que lograra transformar la herencia recibida de casi cinco siglos de colonialismo y neocolonialismo” (Pérez Villanueva, 2008).

Como expone en detalle Pérez Villanueva (2008), las estrategias seguidas hasta 1975 expresan una continuidad en la decisión política de seguir el camino de la construcción del socialismo, incentivar la industrialización, estimular la producción agropecuaria y lograr una creciente inserción con las economías socialistas europeas. Ello va aparejado de adelantos sustanciales en el ámbito social con repercusión en el mejoramiento de la calidad de vida de la población cubana.

No obstante, el progreso experimentado, señala Iglesias Pérez, “tuvo la limitante de transcurrir en condiciones de alta centralización del modelo económico, donde el nivel territorial difícilmente puede trascender el rol de réplica reducida de las políticas nacionales y queda muy poco espacio para opciones de autotransformación local, en una planeación caracterizada por la insuficiente planificación integral del territorio, la no conjugación adecuada entre los aspectos ramales y territoriales, y la ausencia de un carácter activo de la planificación territorial” (Comisión Nacional del Sistema de Dirección de la Economía, 1988 citado en Iglesias Pérez, 2011, p. 247).

Su reflejo en el orden jurídico es notable. El cambio jurídico-político acaecido incorporó “nuevos conceptos y esquemas de dirección y dominación política para transformar la sociedad cubana, requirió de una nueva estructura de poder, lo que también se puso de manifiesto en la entidad municipal” (Prieto Valdés, 2016, p. 265). En el periodo de institucionalidad revolucionaria, hasta 1976, se suceden varios cambios legislativos que conducen a modificaciones en la estructura y funcionamiento de los órganos locales del Estado. La Ley Fundamental de 1959 (Ley Fundamental de 1959, 1959), en cuanto a la concepción municipal adoptada, sería modificada en el mismo año por las leyes 106 y 121 de febrero y marzo. Con posterioridad, entre 1961-1965, se crearían las Juntas de Coordinación, Ejecución e Inspección (JUCEI) y, luego de estas, aparecerían los Comités Ejecutivos, en 1966 (Pérez Hernández y Diéguez la O, 2015, pp. 91-95).

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

Todos los cambios descritos se mantuvieron dentro de la “tendencia a la concentración, centralización y confusión de funciones” (Prieto Valdés, 2016, pág. 267) condicionada por la política económica asumida, “lo cual incidió en la concepción del municipio como ente local no descentralizado” (Prieto Valdés, 2016, pág. 267). En consecuencia, desaparecen los pronunciamientos en relación con la autonomía y la toma de decisiones por la instancia local.

Sin llegar a romper la lógica centralista de desarrollo, la celebración del Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC) marca el comienzo de una serie de transformaciones que constituirán las bases del segundo momento de la relación entre política de desarrollo local y Derecho en la isla. En el órgano supremo del Partido, tal como se previó en su convocatoria, se definieron cuestiones centrales de la política de desarrollo y se introduce su articulación con el sistema del Poder Popular, del cual se irá reforzando su nivel primario (PCC, 1975 a).

En las “Tesis y resoluciones sobre las directivas para el desarrollo económico y social en el quinquenio 1976-1980” (PCC, 1975 b) se aprecia la continuidad con la estrategia concebida en el período anterior, aunque supone una proyección contextualizada al nuevo escenario nacional e internacional. Es de destacar como esa importante proyección política introduce secciones destinadas al desarrollo de la educación, la cultura, la ciencia y la técnica; la salud pública y la elevación del nivel de vida del pueblo. A ella sirven de complemento las tesis y resoluciones aprobadas respecto al pleno ejercicio de la igualdad de la mujer (PCC, 1975 c); la cultura artística y literaria (PCC, 1975 d); la formación de la niñez y la juventud (PCC, 1975 e); la política científica nacional (PCC, 1975 f); y la política educacional (PCC, 1975 g). De esta forma, Cuba se convierte en el primer país de América Latina que incorpora el mejoramiento social a su estrategia de desarrollo de manera explícita como la primera prioridad (Pérez Villanueva, 2008).

Estas proyecciones se vieron acompañadas por cambios sensibles en el orden institucional, de los cuales aparece reflejo en los tres acuerdos fundamentales adoptados: “Celebrar el referéndum sobre la Constitución y proclamar la Constitución Socialista el 24 de febrero, en homenaje al 81 Aniversario de la guerra independentista. 2. Aplicar la nueva división político-administrativa en la instancia municipal en los meses de abril y mayo de 1976. 3. Construir los órganos locales del Poder Popular y trasladar

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

a ellos las correspondientes actividades de producción y servicios de importancia local durante los meses de noviembre y diciembre de 1976 y primeros meses de 1977” (PCC, 1975 h).

Efectivamente, en 1976 se promulgaría, con amplio respaldo popular², un texto magno que, sobre una nueva división política-administrativa, vendría a instrumentar el sistema de órganos del Poder Popular, con cuya modelación y práctica yA se venía experimentando (Pérez Hernández y Diéguez la O, 2015, p. 95-100).

Esta estructura debía imbricarse con la perspectiva de “Distribución territorial de las fuerzas productivas” prevista en las “Tesis y resoluciones sobre las directivas para el desarrollo económico y social en el quinquenio 1976-1980” (PCC, 1975 b), dando los primeros pasos en el sentido de implicar la iniciativa local y atender a las características de estas en los programas nacionales.

En materia jurídica, la Constitución de 1976 asienta la institucionalidad de la Revolución, que hasta entonces se había legitimado a sí misma como fuente de Derecho. En el diseño político institucional consagrado en materia local, como sostiene Prieto Valdés (2016), “desaparecía formalmente lo que en la práctica había dejado de existir mucho antes, la autonomía municipal. (...) Con una mirada retrospectiva a este modelo no puede desconocerse que tuvo como propósito obtener una más directa vinculación de la dirección con la base, facilitar la rápida comunicación y conocimiento de los problemas, la toma de decisiones y el control de su ejecución entre otros. Pero, ello se hizo sin potenciar una relativa descentralización administrativa a favor de los municipios, cosa que hubiese sido posible al amparo del texto constitucional” (p. 267).

La afirmación de Prieto Valdés se sustenta en que, aunque la Carta Magna (Constitución de la República de Cuba, 1976) no precisaba la finalidad de la institución municipal y pretería la cuestión de la autonomía, entre los Principios de Organización y Funcionamiento de los Órganos Estatales refrendaba que “cada órgano estatal desarrolla ampliamente, dentro del marco de su competencia, la iniciativa encaminada al aprovechamiento de los recursos y posibilidades locales y a la incorporación de las organizaciones sociales y de masas a su actividad” (art. 66 ch).

² El anteproyecto de Constitución fue discutido por 6 200 000 personas, más de 16 000 propusieron modificaciones y adiciones respecto al preámbulo y a 60 de los 141 artículos del mismo.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

Este encargo cobraba especial relevancia para los Órganos Locales del Poder Popular. Según el artículo 101 “Las Asambleas de Delegados del Poder Popular (...) son los órganos superiores locales del Poder del Estado” estando por ello “investidas de la más alta autoridad para el ejercicio de las funciones estatales en sus demarcaciones respectivas” (Constitución de la República de Cuba, 1976, art. 102). Su vinculación al desarrollo se explica por su función de dirección de “las entidades económicas, de producción y de servicios que le están directamente subordinadas y desarrollan las actividades requeridas para satisfacer las necesidades asistenciales, económicas, culturales, educacionales y recreativas de la colectividad del territorio a que se extiende la jurisdicción de cada una” (Constitución de la República de Cuba, 1976, art. 102).

Para complementar esta responsabilidad se crearon los Comités Ejecutivos como órganos colegiados de elección por las Asambleas a fin de cumplir “las funciones que la constitución y las leyes le[s] atribuyen y las tareas que las Asambleas le[s] encomiendan” (Constitución de la República de Cuba, 1976, art. 114).

A lo anterior ha de sumarse el carácter democrático de este particular subsistema de órganos, inserto en la dinámica participativa propia del diseño jurídico-político constitucional. La materialización de este principio se concebía a través de un conjunto de mecanismos de diverso tipo que sacaban provecho de la proximidad con la ciudadanía.

En correspondencia con los incisos a) b) y c) del artículo 66 (Constitución de la República de Cuba, 1976) se verifican las correlativas formas de elección; el control a la actividad de los órganos estatales, los diputados, delegados y funcionarios; y la rendición de cuentas a nivel municipal.

Se disponía del empleo de la elección directa por el pueblo para los cargos de delegados a las Asambleas Municipales (Constitución de la República de Cuba, 1976, art. 138 y 139). Por su parte, la revocación de estos cargos, como contrapartida del derecho a elegir (Ley No. 37 Ley Electoral, 1982, art. 134), sólo implicaba a los electores de la circunscripción en que fueron elegidos.

La rendición de cuentas, como método para el control de la actividad de los delgados, tenía un carácter inmediato frente al electorado en la instancia municipal, tal y como

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

preveían las Normas Reglamentarias de las Asambleas Municipales del Poder Popular (1977, art. 64 c).

De acuerdo con el texto constitucional de 1976, las comisiones de trabajo (Constitución de la República de Cuba, 1976, art. 105 g) y 110) podían ser entendidas como espacio participativo. Ellas suponen la inclusión de ciudadanos que “tengan experiencia o se hallen especializados en la actividad asignada a la comisión” (Peraza Chapeau, 1985, p. 470), los que aportan sus conocimientos específicos y la perspectiva del individuo común sobre la materia en cuestión.

Por último, en esta relación tendría un espacio el derecho de queja y petición (Constitución de la República de Cuba, 1976, art. 62) por parte de los ciudadanos, cuando los planteamientos y solicitudes se enmarquen en cuestiones atinentes a la localidad.

Como se percibe, las líneas políticas resultantes del Primer Congreso del PCC y las disposiciones de la Carta Magna de 1976 sentaban los primeros soportes para abrir el espacio a una proyección hacia el desarrollo local. En estos primeros acercamientos, aun no se perfila una política desde lo municipal en tal sentido, pero sí están dadas unas características esenciales para dotar a estas de legitimidad democrática y se constata la interdependencia de los avances expresados con el consecuente desarrollo jurídico. Además, ha de apuntarse que este diseño jurídico-político fue dialéctico en las variaciones que experimentó a fin de ajustarse a la realidad material, aunque siempre se mantuvo dentro de los cauces descritos.

Las estrategias del 80 al 90 van evidenciando, sobre todo luego de 1985, el cambio de escenario que se avecinaba. En ese sentido se tomaron medidas para dinamizar la economía e introducir nuevos actores en ella (Pérez Villanueva, 2008). Aun así, durante la década de los 80 el modelo centralizado asumido por el Estado cubano permitió elevar las condiciones de vida de la población tanto en zonas urbanas como rurales, a través de políticas que no diferenciaban territorios, en aras de la universalidad (Guzón Camporredondo, 2006 a, p. 50).

Respecto al rol de los órganos locales se les dio seguimiento como lo evidencian la Resolución del II Congreso del PCC sobre el Perfeccionamiento de los Órganos del

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

Poder Popular (PCC, 1980) y las Resoluciones del III Congreso del PCC sobre el Perfeccionamiento de la División Político-administrativa del país (PCC, 1985). Los resultados más destacados de estas revisiones fueron la creación de los Distritos Administrativos (Jiménez Morales, 2009) y la introducción experimental de los Consejos Populares (Ley 56, 1986).

Sobre las pautas asentadas, dadas por la práctica de un modelo de desarrollo centralizado exitoso, pero con incipiente configuración para la descentralización hacia las localidades y su respaldo institucional en el plano jurídico, habrá de edificarse el proceso de reformas que se experimentó a partir de la década de los 90, debido al cambio sustancial del escenario económico y político en el cual se desenvolvía Cuba hasta la fecha. Como se colige de esta síntesis, se evidencian en este lapso solo antecedentes de lo que con posterioridad será la adaptación a Cuba de la noción de desarrollo local, con lo cual la dimensión jurídica de tal fenómeno también está a penas esbozada.

2.2 Políticas públicas de desarrollo local y derecho municipal en Cuba a partir de los 90

Con la entrada del país en la crisis económica a principios de los 90, a nivel central, se recurrió a “una mayor centralización en la búsqueda de un desarrollo emergente que la detuviera y que consecuentemente revirtiera la situación” (Guzón Camporredondo, 2004, p. 9). Sin embargo, y aunque pudiera parecer contradictorio, a escala local, se optó por “asumir un papel cada vez más activo en la búsqueda e implementación de soluciones relacionadas con el desarrollo local, en particular a partir de los recursos, cultura y tradición de cada territorio” (PCC, 1991). A esta primera referencia expresa al desarrollo local, añadió el V Congreso del Partido Comunista de Cuba, también en su Resolución Económica (PCC, 1991), la inclusión de la perspectiva ambiental.

Estas indicaciones justifican el interés gubernamental y académico por la cuestión, lo cual dio lugar a que se generase una importante producción en tal sentido. Aun así, o tal vez por esa misma razón, Guzón Camporredondo y Hernández Márquez (2015, p. 106), sostienen que concretar, hasta ese momento, una teoría cubana sobre desarrollo local resulta un reto casi utópico. Aun en esta relativa imprecisión, ocasionada por la novedad y la multiplicidad de aportes, se denota una vocación hacia el aprovechamiento

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

de los recursos endógenos, en correspondencia con la imposibilidad de disponer de estos por otras fuentes en tal escenario.

Uno de los aspectos más controvertidos y trascendentes para precisar la concepción cubana de desarrollo local era la referida a la ambigüedad del término “local”. A pesar de que la reforma constitucional de 1992 reforzó a la municipalidad, en ella persistió la imprecisión aludida.

Lo “local” dentro del plano jurídico nacional se asociaba tanto con la provincia, como con el municipio, como con el Consejo Popular. La Constitución de la República de Cuba disponía que “la provincia es la sociedad local (...) organizada políticamente por la ley como eslabón intermedio entre el gobierno central y el municipal” (Constitución de la República de Cuba, 1992, art. 102); “el municipio es la sociedad local (...) organizada políticamente por la ley, en una extensión territorial determinada por necesarias relaciones económicas y sociales de su población” (Constitución de la República de Cuba, 1992, art. 102); y la Ley No. 91 define al Consejo Popular como “un órgano del Poder Popular, local, de carácter representativo” (Ley No. 91 De los Consejos Populares, 2000, art. 2).

Aunque las normas cubanas resultaban poco claras al respecto, se podía interpretar que las nociones de “necesarias” y “necesidades mínimas” operaban a modo de presupuestos para entender al municipio como la célula primaria del sistema social. Siendo así, según Boffill Vega, Calcines Díaz y Sánchez Cid (2009), el tratamiento que correspondía a la provincia era el de territorio.

A partir de lo antes expuesto, se podía sostener que el municipio es la “célula básica de los procesos de desarrollo local en Cuba” (Peñate López, 2012, p. 62), o sea, que hace las veces de “unidad” del mismo (González Ferriol y Samper Cámara, 2006, p. 124). El efecto directo de esta tesis redundaría en asumir que la Constitución comprende el encargo a las municipalidades de promover el desarrollo local “no como un mero *dictum*, sino como un imperativo” (Díaz Legón, 2011, p. 42).

No obstante, los criterios de los operadores estuvieron marcados por la imprecisión legal, toda vez que no se generalizó la interpretación de las normas en el sentido previamente apuntado. Ello ocasionó, como refieren González Ferriol y Samper Cámara

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

(2006), diferentes metodologías que tenían “como finalidad impulsar el desarrollo local a nivel provincial, municipal, en la ciudad o en la comunidad según fuera el caso, partiendo de la elaboración e implementación de objetivos y líneas estratégicas de acción. Son ejemplos de que no existe un solo camino en la búsqueda del desarrollo, pues todas han abordado la problemática con diferentes visiones, métodos y herramientas, así como con la participación de disímiles actores” (p. 124).

En alguna medida, además de la polisemia normativa del término local, esto tuvo relación con las insuficiencias jurídicas en la determinación de cuestiones claves del diseño municipal que, si bien experimentaron progresos, aun requerían mejores formulaciones. En palabras de Prieto Valdés (2016) la reforma iniciada con las modificaciones del magno texto en 1992 conducía al “reconocimiento de la necesaria descentralización administrativa y autonomía local, aunque esta última no se expresara directamente” (p. 270).

La ausencia de pronunciamiento del legislador sobre la categoría “autonomía” dejaba cerrada la posibilidad de una definición legal de la misma. Esta omisión resultaba desfavorable pues, su presencia dentro de la norma suprema le hubiese dotado de “reconocimiento constitutivo”, en el sentido de “reconocimiento” como decisión acogedora de una realidad preexistente y de “constitutivo” como efecto de dicha decisión para dar a esa realidad la condición de poder público (Ruíz Cuadrado, 1998).

No obstante, la Carta Magna cubana regulaba dos aspectos que eran suficientes para proveer de contenido a dicho principio. En primer lugar, figuraba la personalidad jurídica que, tras la reforma, se atribuye a los municipios. En segundo término, se encontraba la capacidad que les reconocía “para satisfacer las necesidades mínimas locales” (Constitución de la República de Cuba, 1992, art. 102).

La personalidad jurídica creaba el marco legal para considerarlos dotados de derechos, facultades y deberes que daban fundamento a su actuar. Esto debía traer como consecuencia la admisión de que los municipios podían decidir y obligarse dentro de un ámbito singular y propio de materias, acotadas por su límite espacial y en armonía con los intereses de la colectividad local, y gestionar todo ello con su patrimonio. A pesar de las posibilidades que se vislumbraban con tal interpretación de los enunciados constitucionales, el contenido por esferas de la autonomía municipal no se materializó con esa amplitud.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

La autonomía política puede analizarse desde el enfoque de la legitimación atribuida al poder, por medio de la democracia municipal, para la formulación de políticas a tal nivel. En cuanto a la participación popular en el gobierno, directa o indirectamente, los municipios cubanos continuaron progresando a partir del esquema del Poder Popular. Sin embargo, al abordar la posibilidad de las autoridades locales de establecer, *per se*, Políticas Públicas destinadas al mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad comprendida en su demarcación, los obstáculos se encuentran en su vinculación con las competencias y los recursos financieros de que disponían.

Para comprender el contenido de la autonomía debe precisarse el conjunto de competencias y atribuciones de que están dotadas las autoridades locales. Siguiendo a Fernández Estrada, Tamayo Pineda y Blanco Rojas (2015), puede sostenerse que la competencia y la atribución “constituyen dos pasos de un mismo proceso, donde la primera consiste en el poder genérico atribuido por una norma a un órgano de la administración, mientras que la segunda no es más que la expresión concretizada de esta competencia en el ejercicio de una función específica” (p. 249).

Aun cuando las normas preceptuaron las atribuciones de los órganos locales (Constitución de la República de Cuba, 1992, art. 106; Acuerdo N° 6176, Reglamento de las Administraciones Locales del Poder Popular, 2007, art. 13; Ley No. 91 De los Consejos Populares, 2000, art. 21), como afirmara Villabella Armengol (1998), “subsiste poca precisión normativa del ámbito propio de competencias” (p. 114). Ante tal situación, y comprendiendo la relevancia del asunto, se sugirieron métodos diversos para procurar un acercamiento, lo más fiable posible, al catálogo de estas (Díaz Legón, 2011; Hernández Aguilar, 2014), sin que ello pudiera remediar la situación, pues este particular requiere de expreso pronunciamiento legal.

Otro aspecto de carácter básico para el desarrollo autónomo de la actividad municipal es el relativo a las finanzas. Según Pérez Hernández y Prieto Valdés (2006), “los recursos económicos municipales se convierten (...) en la fuente para la solución de los problemas comunitarios y en garantía de la posibilidad de adopción de decisiones locales” (p. 212). Por ello, debe asegurársele al municipio un capital mínimo y la independencia suficiente para poder identificar sus prioridades e, incluso aunque se trate de montos limitados, destinarlo a ellas.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

Las fuentes de financiamiento de los entes locales eran tres: los ingresos cedidos, la participación en ingresos del Presupuesto Central y las transferencias directas (Decreto-Ley N° 192 De la Administración Financiera del Estado, 1999, art. 43). La autonomía en cuanto a estos recursos se veía limitada pues dos de estas fuentes son externas completamente al municipio, pues su asignación y monto dependen de la voluntad de un órgano superior. Además, si se toma como referencia el origen de estos recursos, todos resultaban ajenos, ya que los órganos locales carecían de facultad para crear tributos.

En resumen, el panorama general alrededor de la autonomía municipal cubana, estaba marcado por la ausencia de pronunciamiento expreso al respecto en las normas legales –partiendo de la Constitución–, lo cual afectaba su adecuada comprensión y tratamiento. Asimismo, la lógica complementariedad entre sus diversos ámbitos de manifestación hacía que unos padecieran las consecuencias de las restricciones de los otros, en especial debido a las limitaciones existentes en cuanto a las posibilidades de disposición de recursos financieros y a la indeterminación del ámbito competencial propio de los entes locales.

A pesar de lo anterior, el que se confiriera personalidad jurídica al municipio supuso un avance, pues tal reconocimiento, independientemente de cómo se asumiera en la práctica, suponía un mínimo de autonomía, en tanto presuponía la posibilidad de operar en el tráfico jurídico en pos de realizar sus fines. Ese reconocimiento y el encargo constitucional de satisfacer las necesidades mínimas locales, operaban como presupuestos para, dentro del ámbito de la legalidad vigente, vincular a los órganos locales al desarrollo de su localidad en cuanto estuviera comprendido dentro de sus funciones.

Tal perspectiva se podía apoyar en la legitimidad democrática consustancial al diseño del sistema del Poder Popular (Fernández Bulté, 2009), que en su nivel básico reforzó (García Brigos, 2006) los mecanismos previamente instrumentados para viabilizar el involucramiento popular (Azcuy, 2000; Pérez Martínez, 2015). A los mecanismos previamente regulados, elección (Constitución de la República de Cuba, 1992, art. 135), revocación (Ley No. 89 Ley de Revocatoria del Mandato de los Elegidos a los Órganos del Poder Popular, 1999, art. 3 y art. 7), rendición de cuentas (Constitución de la

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

República de Cuba, 1992, art. 68 c), art. 114 c), art. 115 y art. 84), comisiones de trabajo (Constitución de la República de Cuba, 1992, art. 110) y derechos de queja y petición (Constitución de la República de Cuba, 1992, art. 63), se sumaron la generalización de los Consejos Populares a todo el país y los despachos (Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular, 1995, art. 61) para mantener el involucramiento popular a lo largo de toda su gestión de gobierno.

Los Consejos Populares se constituyen teniendo en cuenta varios elementos que configuran un entorno espacial-social diferenciado. Desde su composición se procura representatividad de la comunidad, al integrar a los delegados, representantes de las organizaciones sociales y de masas, y otras personas que encarnen intereses de la comunidad escogidos entre las entidades económicas y administrativas enclavadas en el área, primordialmente de las que no sean de subordinación municipal (Villabella Armengol, 2006 a, pp. 181-185).

Entre las funciones que se le atribuyeron a estos órganos se destacan (Ley No. 91 De los Consejos Populares, 2000, art. 21): respaldar el trabajo de los delegados; trabajar activamente para que se satisfagan las necesidades asistenciales, económicas, educacionales, culturales y sociales de la población y en la búsqueda de soluciones a los problemas planteados; exigir eficiencia en el desarrollo de las actividades de producción y de servicios a las entidades enclavadas en su área de acción y apoyar, en lo posible, su realización; coordinar, cuando resulte necesario, las acciones de las entidades existentes en su área de acción y promover la cooperación entre ellas; controlar y fiscalizar las actividades de las entidades existentes en la demarcación independientemente de su nivel de subordinación; y promover la participación de la población, de las instituciones y entidades de la demarcación para desarrollar iniciativas que contribuyan a lograr el mayor avance en las tareas que se propongan, así como cohesionar el esfuerzo de todos.

Los despachos, por su parte, resultan de la obligación de los delegados de mantener el vínculo con los electores y atender sus preocupaciones y exigencias. Para ello “cada delegado fija un día a la semana para recibir a aquellos electores de su circunscripción que le soliciten entrevistas o le hayan escrito planteándole alguna cuestión que él debe atender” (Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular, 1995, art. 61).

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

Aunque en la normativa no se dispuso medio alguno para instrumentar la articulación horizontal y vertical nacida de la iniciativa municipal, los estudiosos reconocieron que esta posibilidad sería una vía para rebasar, por medio de las relaciones horizontales –entiéndase intermunicipales–, la costumbre de que “los análisis que se realizan en la escala municipal se circunscriben al territorio comprendido dentro de los límites político-administrativos, desprovistos de otros referentes externos (...) asumiendo inconscientemente una “independencia espacial de isla” (Guzón Camporredondo, 2006 a, p. 62), lo que constituye una limitación en cuanto a las proyecciones para el desarrollo. A ello subyace la comprensión de que, por medio de las relaciones intermunicipales se contribuiría al fortalecimiento de las estructuras locales y se coadyuvaría al cumplimiento por parte de estas de sus funciones, a la vez que se facilitarían la integración de la localidad con su entorno “-tanto el más próximo: la región, como el más mediato: la nación, y también el más distante: el resto del mundo-, [algo que] es condición de desarrollo de los individuos sociales en la localidad, de los colectivos laborales que conforma y de las organizaciones que constituye para gestionar ese desarrollo” (Iglesias Pérez, 2011, pp. 251-252).

En el orden jurídico doctrinal cubano se encontraba sustento para tal aspiración a partir de la visión de Garcini Guerra (1986) de la coordinación. Según el profesor, esta existe para evitar “gastos innecesarios por duplicación de servicios y mal empleo de recursos personales y materiales (...) [y] expresa, en definitiva, todos los principios de la organización que están de hecho contenidos en ella y a través de esos principios opera y se hace efectiva” (p. 142).

Otra referencia válida para enfocar este tema pudo encontrarse en el principio de relación-articulación esgrimido por Villabella Armengol. Este resulta del “necesario y natural engarce que tiene que tener el Municipio con el resto del entramado para su integración como parte del conjunto territorial de un país” (Villabella Armengol, 2006 b, p. 160).

A pesar de que no se llegaron a constituir mecanismos autónomos de colaboración intermunicipal, en correspondencia con las exigencias y las perspectivas teóricas descritas, en Cuba (Asamblea Nacional del Poder Popular, 1991) se introdujo la figura de los “hermanamientos”, constituyendo un intento por integrar las provincias y municipios con otras entidades análogas del extranjero (Hernández Aguilar, 2016).

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

De lo anteriormente expuesto se constata como avance el reconocimiento expreso de la arista local dentro de la política de desarrollo, como pieza imprescindible ante los retos del entorno socioeconómico y político que se presenta a partir de los años 90. Esto tiene reflejo en la configuración jurídica de los municipios y su capacidad de actuación, aun cuando la formulación legal no coadyuvó a que desplegaran todas sus potencialidades. Los progresos experimentados, y las sucesivas experiencias prácticas de desarrollo en localidades, dieron lugar a estudios completos que pautaron los puntos requeridos de perfeccionamiento y consolidaron unos fundamentos desde la ciencia, particularmente la jurídica, que sustentan la demanda de una regulación municipal a la altura, incluida la promulgación de una Ley de Municipios.

2.3 Políticas públicas de desarrollo local y derecho municipal en Cuba a partir de los lineamientos de la política económica y social del partido y la revolución

La adopción por el VI Congreso del PCC, en 2011, de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución (PCC, 2011), representan un punto de inflexión hacia el actual panorama de perfeccionamiento institucional. Este documento ha sido complementado y desarrollado por la Actualización de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el periodo 2016-2021 (PCC y ANPP, 2016), la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista (PCC, 2016 a) y el Plan nacional de desarrollo económico y social hasta 2030: propuesta de visión de la nación, ejes y sectores estratégicos (PCC, 2016 b).

Las proyecciones trazadas han obligado a una revaloración de las relaciones, en la toma de decisiones, entre la base y el centro, y en la base en sí misma (Prieto Valdés, 2016, p. 272), puesto que los cambios previstos atañen a todas las esferas del desarrollo nacional, incluido el municipio.

El lineamiento 21, en su versión de 2011, y el 13, en la Actualización de los Lineamientos de 2016, dispusieron que “las empresas y las cooperativas pagarán a los consejos de la administración municipal donde operan sus establecimientos, un tributo territorial, definido centralmente, teniendo en cuenta las particularidades de cada municipio, para contribuir a su desarrollo”. En consecuencia, se formuló la previsión en la actual Ley N° 113 Del Sistema Tributario (2012) de la Contribución Territorial para el Desarrollo Local (Título III. De la Contribución Territorial para el Desarrollo Local) de la que se benefician

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

los gobiernos municipales y que supone un paso de avance para las finanzas de la localidad.

Respecto a las cuestiones competenciales los lineamientos numerados 35 y 36 se pronunciaron en el sentido de que “los Consejos de la Administración Provinciales y Municipales cumplirán funciones estatales y no intervendrán directamente en la gestión empresarial” (PCC, 2011, lineamiento 35) y de que “se normarán las relaciones de las funciones estatales que ejercen las direcciones sectoriales en provincias y municipios con las que desarrollan los Organismos de la Administración Central del Estado, dejando definidos los límites de sus competencias, vínculos, reglamentos de trabajo y las metodologías de actuación que se aplicarán” (PCC, 2011, lineamiento 36). Esta aspiración se mantiene en la Actualización de los Lineamientos (PCC y ANPP, 2016, lineamientos 261 y 262) sentando unos claros referentes para remediar la vigente indeterminación y, con ello, viabilizar la autonomía municipal que requiere el desarrollo local.

Referido a este tema cobra también relevancia lo dispuesto en el numeral 37 (PCC, 2011), que trata de la ejecución de proyectos de desarrollo local basados en la auto-sustentabilidad financiera; y en los numerales 263 y 264 (PCC, 2011), que versan sobre el necesario aprovechamiento por las instituciones turísticas de las potencialidades productivas locales y el desarrollo por parte de los municipios de ofertas turísticas que se conviertan en fuente de ingreso en divisas (Pérez Martínez, 2014).

De la interpretación de estas directrices de forma sistémica saltan a la vista importantes perspectivas de progreso futuro para las municipalidades, fundadas en las iniciativas propias, conducentes al desarrollo local, y que deben suponer, a fin de ser viables, una descentralización de funciones en favor de las ellas, es decir, un sensible incremento de la autonomía. Como un primer paso en pos de ensayar las reformas que conllevaría en el futuro la generalización de estas aspiraciones, se comenzó un experimento en las provincias de Artemisa y Mayabeque (Decreto No. 301, Sobre las funciones estatales y de gobierno que se ejercen y cumplen en la provincias y municipios objeto del experimento autorizado, 2012).

En la búsqueda de una correcta materialización de los Lineamientos, el Plan nacional de desarrollo económico y social hasta 2030: propuesta de visión de la nación, ejes y

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

sectores estratégicos, derivado del VII Congreso del Partido Comunista de Cuba (2016), en su Eje estratégico “Gobierno eficaz y socialista e integración social”, apunta como parte de sus objetivos específicos: “Consolidar un sistema de administración pública, ágil, eficaz y eficiente, cuyo propósito esencial sea la obtención de resultados en beneficio de la sociedad y del desarrollo nacional y local” (numeral 62) e “Impulsar el desarrollo territorial mediante el fortalecimiento de atribuciones y las capacidades de planificación y gestión de los territorios, la participación de los actores sociales y la coordinación con otras instancias del Estado, a fin de potenciar los recursos locales y aprovechar las oportunidades de los mercados internacionales” (numeral 65).

A lo antes dicho se suma que, en el documento aprobado por el VII Congreso del Partido Comunista de Cuba y la Asamblea Nacional del Poder Popular (2016) para actualizar los Lineamientos, se reserva el penúltimo de estos, numerado 273, a consignar la aspiración de “Perfeccionar la División Político-Administrativa a fin de que esta facilite conformar un modelo de municipio con una sólida base económico-productiva, la autonomía necesaria y sustentabilidad”.

El compendio expuesto pone de relieve, cómo desde 2012 se han previsto, en las Políticas Públicas, un conjunto de medidas encaminadas a superar aquellos elementos que en la etapa precedente supusieron un freno al desarrollo local esperado. La coexistencia de varios documentos, enfocados, unos, desde lo general y, otros, orientando la ejecución de los primeros en un periodo de tiempo dado, crea un marco bien ordenado de prioridades.

Todos estos antecedentes tuvieron en la reforma constitucional la oportunidad de instituirse en expresión jurídica al más alto nivel. El proceso en cuestión comenzó en 2018 y estuvo estructurado de manera que la intervención del pueblo se concentrara en etapas claves como el debate del proyecto y la votación en el referendo. En la consulta del proyecto participaron más de siete millones de cubanos, que formularon 1 445 289 intervenciones, de ellas, 659 527 propuestas en términos de modificaciones, adiciones, eliminaciones y dudas (Castro Morales, 2018). Por su parte, en la votación, la nueva Constitución de la República recibió el respaldo de 6 millones 816 mil 169 electores que votaron «sí» (86.85%) (Doimeadios Guerrero, Carmona Tamayo y Pérez, 2019).

Uno de los aspectos más notables de la Constitución de la República de Cuba de 2019 es el tratamiento que realiza de la institución municipal. Al respecto, Pérez Hernández

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

(2018) apuntaba que “en el proyecto constitucional ¡los municipios resultaron ganadores!” y Espina Prieto (Extremera San Martín, 2018) lo calificaba como “un texto radicalmente municipalista”.

De hecho, el Artículo 168 asume que: “El municipio es 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. Cuenta con ingresos propios y las asignaciones que recibe del Gobierno de la República, en función del desarrollo económico y social de su territorio y otros fines del Estado, bajo la dirección de la Asamblea Municipal del Poder Popular”. Esta conceptualización tiene el mérito de sintetizar tradición y modernidad.

Como señalan Pérez Hernández y Díaz Legón (2020), “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” (p. 259).

Por lo anterior y, en relación con las líneas políticas que se venían estableciendo, se consagra expresamente la autonomía del municipio, sus fuentes de financiamiento, su rol esencial en el desarrollo y el papel rector de la Asamblea, como órgano colegiado, deliberativo y de carácter representativo, en la conducción de las decisiones en esa instancia de gobierno.

La perspectiva del constituyente al respecto se desarrolla cuando manifiesta que: “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 dictar acuerdos y disposiciones normativas necesarias para el ejercicio de sus facultades, según lo dispuesto en la Constitución y las leyes. La autonomía se ejerce de conformidad con los principios de solidaridad, coordinación y colaboración con el resto de los territorios del país, y sin

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

detrimento de los intereses superiores de la nación” (Constitución de la República de Cuba, 2019, art. 169).

Este reconocimiento supone un paso de avance con relación al texto precedente, que se limitaba a atribuirle personalidad jurídica, y la cristalización de un anhelo de los municipalistas cubanos, la pautar las líneas esenciales de la autonomía atribuida, lo cual debe orientar el resto de las normas concernientes al municipio. A ello debe sumarse, como elemento a ponderar, la novedosa introducción en el párrafo segundo del artículo 169 de tres principios que condicionan y/o encausan el ejercicio de la referida autonomía.

Con la promulgación de la Constitución de 2019 se completa un conjunto de documentos políticos y jurídicos que conforman el sistema conducente a clarificar el actual marco de las Políticas Públicas para el desarrollo. En este sistema, el nivel local ha ganado en importancia y en atributos de manera que está en mejores condiciones para asumir los esfuerzos orientados hacia la finalidad pretendida.

Recientemente, Vázquez López, Díaz Legón y Pérez Hernández (2020) han sostenido que “Las PP, para el caso cubano, tienen como base la Constitución de la República, los planes estratégicos nacionales, compromisos internacionales, prioridades sectoriales y territoriales de diferentes escalas (municipio, provincia), emanadas en lo fundamental de las estrategias de desarrollo municipal y de la provincial, identificación de problemas y necesidades socio-económicas contingentes, reconocidos por diferentes vías, demandas, propuestas e iniciativas ciudadanas” (p. 35).

Del criterio anterior hay que ponderar el hecho de que los autores consideran implícita en la idea de Políticas Públicas en la isla las disposiciones constitucionales, con lo cual se reafirma el rol determinante de la dimensión jurídica dentro de la conducción y materialización de estas directrices.

En ese marco general, y con evidente coherencia con los elementos apuntados, se inserta la Política para impulsar el Desarrollo Territorial (PIDT) (MEP, 2020). La introducción que antecede a la exposición de los aspectos centrales de esta Política se dedica en exclusiva a exponer la correspondencia de la misma con las directrices vigentes y los sujetos involucrados su en diseño. De este último asunto debe destacarse

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

la intervención, junto a autoridades centrales, territoriales y locales y organismos del Estado, de centros de investigación y universidades. Esto constituye expresión de una línea de trabajo que se ha venido consolidando y se encuentra en la configuración interna de la política misma. Se trata de reconocer que “el conocimiento experto debe estar presente en cada decisión de la administración pública y el sector empresarial, tanto estatal como no estatal; debe vincularse a la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, a los programas de desarrollo en todos los ámbitos y a todos los niveles” (Díaz-Canel Bermúdez, Núñez Jover y Torres Paez, 2020, p. 370).

La política ofrece una definición de desarrollo local, lo cual tiene trascendencia pues sienta un criterio de la autoridad encargada para delimitar el contenido y alcance de la categoría. La conceptualización ofrecida asume al “desarrollo local como un proceso esencialmente endógeno, participativo, innovador y de articulación de intereses entre actores, territorios y escalas (municipal, provincial y sectorial/nacional). Se sustenta en el liderazgo de los gobiernos municipales y provinciales para la gestión de sus estrategias de desarrollo dirigidas, desde la gestión del conocimiento y la innovación, al fomento de proyectos que generen transformaciones económico-productivas, socioculturales, ambientales e institucionales, con el objetivo de elevar la calidad de vida de la población” (MEP, 2020, p. 3).

Para orientar la gestión del gobierno municipal en tal sentido, siendo consecuente con las prioridades definidas a partir de los intereses nacionales y territoriales, se cuenta, como herramienta fundamental, con la Estrategia de Desarrollo Municipal. Esta constituye un instrumento integrador, que desde su diseño y a lo largo de su implementación articula los diagnósticos y proyecciones que se definan por otros instrumentos de planificación, entre ellos el plan de ordenamiento territorial y urbano (MEP, 2020, p. 3).

Según explica Guzón Camporredondo (2020) la Estrategia de Desarrollo Municipal es el “punto de partida para encaminar este proceso” (p. 9), por cuanto “determina la ruta del desarrollo en el municipio por etapas” (p. 11). A tal fin, la citada autora, concibe dentro de ella un ciclo de funcionamiento en el que se integran las líneas estratégicas, las políticas locales, los programas y los proyectos. Así, “Las líneas estratégicas representan las prioridades que concentrarán los esfuerzos fundamentales en cada etapa o período de mandato (coincidiendo con los tiempos del Sistema del Poder

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

Popular). (...) Para implementar las líneas estratégicas es necesario formular políticas locales, programas y proyectos o acciones complementarias. Las políticas locales constituyen las decisiones que “enmarcan” los programas, que a su vez precisan y ordenan el alcance y contenido de cada prioridad o línea estratégica, y definen los proyectos a formular” (Guzón Camporredondo, 2020, p. 13).

En el desenvolvimiento de esta dinámica, los gobiernos locales deben regirse por un amplio catálogo de principios relacionados en la PIDT. Del examen de los mismos se colige que están pensados para mantener la imbricación con el modelo de desarrollo general del país (Principio 1 y 3 a), fomentar iniciativas en sectores económicos estratégicos (Principio 3 d y e), integrar a los distintos actores presentes en la comunidad, y la ciudadanía en general, en el aprovechamiento de las potencialidades y recursos locales (Principio 3 c, j, m y n), hacer de los proyectos una herramienta esencial de la gestión (Principio 3 f, g y h), mantener en todo momento el acceso a la información y la transparencia (Principio 3 k y p), y asegurar una gestión que incorpore y potencie el desarrollo de los recursos humanos, la ciencia, la innovación y el uso de las tecnologías (Principio 3 b, o y q).

La expresión en el plano jurídico de esta Política, que incluye a las normas de desarrollo del magno texto cubano, se concreta en un crecimiento, no solo en el número de las disposiciones, sino en la calidad técnica de estas y su nivel de integración a las aspiraciones planteadas, aun cuando algunas cuestiones están pendientes por su ubicación en el cronograma legislativo.

Un, primer y fundamental, aspecto que evidencia una sensible mejoría es la regulación de las esferas de la autonomía. En la materialización de su arista política desempeña un rol fundamental la Asamblea, en tanto constituye “la más alta autoridad en su territorio” (Constitución de la República de Cuba, 2019, art. 185). La misma queda fortalecida por las disposiciones que preservan su desempeño de interferencias (Ley No. 132, 2020, art. 10) y aquellas que le encargan de la aprobación y el control de las actividades fundamentales para el desarrollo (Ley No. 132, 2020, art. 16 b), c), h), i) y n)). De estos enunciados resulta que “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

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

con su espacio, en verdaderos actores-agentes del desarrollo local” (Pérez Hernández y Díaz Legón, 2020, p. 266).

En el orden administrativo, la autonomía se hace evidente (Anteproyecto de Ley No. 139, 2020, art. 7) manteniendo una adecuada separación de funciones entre las que, en esa sede, corresponden al Consejo de la Administración y las que, en el plano político, tiene la Asamblea. Particularmente, en cuanto al desarrollo local, la Sección Quinta del Capítulo II de la citada Ley, contempla un conjunto de atribuciones del Consejo de la Administración (art. 15), vinculadas a la implementación de la política más recientemente adoptada (MEP, 2020).

En esta relación figuran (Anteproyecto de Ley No. 139, 2021, art 15): la elaboración, implementación, evaluación y actualización de la Estrategia de Desarrollo Municipal, bajo la aprobación de la Asamblea Municipal del Poder Popular (inciso a); la creación de las estructuras necesarias para implementar la estrategia de desarrollo municipal y asesorar a los demás órganos locales del Poder Popular en materia de desarrollo local (inciso b); la creación de formas jurídicas organizativas de subordinación municipal, para el cumplimiento de los fines de los proyectos de desarrollo local, con la aprobación de la Asamblea Municipal (inciso c); la convocatoria a procesos de licitación o similares, concursos, otorgamiento de premios, proyectos o iniciativas relacionadas el desarrollo municipal, con el beneplácito de la Asamblea Municipal (inciso d); la aprobación y evaluación de los proyectos de desarrollo local del territorio de conformidad con la Estrategia de Desarrollo Municipal (inciso e); la movilización de las potencialidades locales y la integración entre actores estatales y no estatales (inciso f); y la promoción ante la Asamblea Municipal de la realización de mecanismos de presupuestos participativos para el desarrollo local (inciso g).

Para asumir estas responsabilidades, sostiene Pérez Hernández (2020), “Resulta primordial el marco jurídico que dilucide las competencias de cada nivel de gobierno, establezca la subsidiariedad y complementariedad en la implementación de estas con clara determinación de la autoridad de los diferentes órganos que conforman la municipalidad” (p. 71). La cuestión competencial, en tanto sigue siendo un pendiente, y es asumida como un principio por la Política para impulsar el Desarrollo Territorial (MEP, 2020, numeral 17), previendo su fijación en una próxima Ley de Municipios.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

La trascendencia de ese asunto impacta en la arista financiera de la autonomía, pues, tal y como señala Díaz Legón (2020), “La claridad de las competencias municipales en cuanto a los ámbitos político y administrativo permite determinar los niveles de responsabilidad de las autoridades locales en materia de gastos y es punto de partida para diseñar el modelo de financiación municipal y la incorporación de nuevas funciones, responsabilidades e instrumentos a través de la descentralización fiscal” (p. 147).

La misma definición constitucional del municipio puntualiza que, en la vertiente financiera, este “cuenta con ingresos propios y las asignaciones que recibe del Gobierno de la República” y ostenta “la facultad para decidir sobre la utilización de sus recursos” (Constitución de la República de Cuba, 2019, art. 168). Esto supone un compromiso hacia “un cambio en las maneras de hacer, comporta articular el proceso de descentralización fiscal hacia el nivel municipal para llenar de contenido la autonomía prevista en lo que a hacienda pública se refiere” (Díaz Legón, 2020, p. 146).

En la actualidad la nota de avance en tal sentido continúa centrada, en lo fundamental, en un tributo de la Ley No. 113 (2012), o sea, en la contribución territorial para el desarrollo local. Su entidad para acometer todos los propósitos que se desean es limitada, toda vez que “Este posee una estructura que define 50 % de la recaudación para financiar parte de los gastos del presupuesto del territorio, el otro 50 % queda a disposición de los Consejos de Administración de los órganos locales del Poder Popular para ser aplicado en proyectos de desarrollo territorial” (del Toro Ríos, 2020, p. 118)

Ante el imperativo impuesto por la política de desarrollo local y bajo el amparo del texto constitucional de 2019 que ha de conllevar a la concreción del término “ingresos propios”, la situación se presenta favorable para el diseño de un sistema de financiación local para el desarrollo a la altura de las expectativas y aterrizado a las posibilidades reales. Por ello la clave puede encontrarse en la articulación de “diferentes fuentes de ingresos, compuesto no solo por los ingresos tradicionales (tributarios o no), sino también por los que puede aportar la alianza pública-privada, la cooperación internacional, el sector bancario, otros que provengan de la iniciativa municipal” (Díaz Legón, 2020, p. 148).

Un elemento que conecta la cuestión financiera con las formas de legitimación democrática, que respaldan el desempeño de las autoridades locales, lo constituye el presupuesto participativo. Este mecanismo, si bien es conocido, no cuenta en la

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

actualidad con previsión expresa en la legislación vigente, algo que debe tener solución próxima dada su inclusión en la PIDT (MEP, 2020, Principio 3 n).

A nivel local, la institucionalidad democrática mantiene las instituciones participativas anteriormente existentes, a las que se añaden otras nuevas, al amparo del reconocimiento en el artículo 80 de la Carta Magna del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder del Estado. El enriquecimiento experimentado es notable por la inserción de las garantías a los derechos de petición y participación popular local (Constitución de la República de Cuba, 2019, art. 200).

En tal sentido, desarrollando el dictado constitucional, la Ley No. 132 De Organización y Funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares (2020) configura en su Capítulo XV las formas de instrumentar la consulta popular (Sección Segunda); la atención a los planteamientos de los electores por sus delegados (Sección Tercera); la atención a las quejas y peticiones de la población (Sección Cuarta); la tramitación del derecho a proponer a la AMPP el análisis de temas de su competencia (Sección Quinta); la información a la población sobre las decisiones de interés general que se adoptan por los órganos del Poder Popular (Sección Sexta); y el análisis a petición de los ciudadanos de los acuerdos y disposiciones propias o de autoridades municipales subordinadas (Sección Séptima). Este constituye un catálogo amplísimo y flexible de posibilidades para incorporar, en situaciones diversas, a la ciudadanía a la gestión de gobierno, entre las que están incluidas aquellas relevantes a efectos del desarrollo local.

De las previsiones en cuanto a estas novedosas garantías, debe destacarse que se ha mantenido la fórmula del inciso f) del artículo 200 constitucional, al dejar expedita la implantación de cualquier otro actuar que sea preciso ejecutar, en el marco de su competencia, a fin de asegurar estos derechos. A ello se añade que en el apartado segundo del artículo 135 la referida Ley insta a promover la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones para desarrollar la participación, proyectándose de conformidad con la política del país, lo cual redundará en favor del gobierno electrónico. Otro aspecto de interés en la formulación constitucional de la municipalidad es la previsión de principios que encausan el ejercicio de la autonomía, asegurando su existencia armónica con los demás niveles de organización del Estado (Constitución de la República de Cuba, 2019, art.169 párrafo segundo). Así queda consagrado, al más alto nivel, el principio de colaboración, cuya esencia radica en la realización de funciones

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

que contribuyen a facilitar el ejercicio de tareas ajenas y/o propias, sin alterar el régimen de distribución de competencias, situándose ambas partes en un plano de igualdad, independientemente de la jerarquía de estas (Rodríguez de Santiago, 1997).

La Ley No. 132 (2020) prevé en su artículo 179 que del establecimiento de tales relaciones por decisión de la Asamblea Municipal a solicitud de su Consejo de la Administración. Sobre tales iniciativas se informa al Gobierno Provincial (apartado 1) y se consulta previamente al Gobernador y por medio de este al Consejo de Ministros o al Consejo de Estado cuando implique intereses provinciales o nacionales (apartado 2). La forma que asumen estos actos es la de los convenios interadministrativos municipales, de conformidad con el artículo 108 del Anteproyecto de la Ley No. 139 (2021). Estos expresarán los términos de los acuerdos entre los Consejos de la Administración Municipales sobre objetos asociados al ámbito de sus competencias (Anteproyecto de Ley No. 139, 2021, art. 107).

El mismo texto del artículo 107 contempla la posibilidad de dar paso a “la creación de una nueva persona jurídica para la satisfacción de los intereses generales de las localidades involucradas”. Esta posibilidad podría dar lugar a prácticas de asociativismo de tipo supramunicipal en el país, con la inserción de tipologías consolidadas como las Asociaciones de Gobiernos Locales (AGL's), las mancomunidades y los consorcios. Además, sería factible retomar los hermanamientos entre localidades, atribuyendo la aprobación y gestión de los acuerdos celebrados al efecto a los órganos municipales correspondientes.

Ante este escenario, marcado por la claridad en las Políticas Públicas de Desarrollo Local y la promulgación de normas jurídicas necesarias para viabilizar legalmente su instrumentación, se puede concluir que se está en presencia del momento más alto de la relación entre Políticas Públicas y Derecho Municipal en Cuba. Este vínculo que, como se ha expuesto, ha preservado su interrelación dialéctica, se ha enriquecido y está en mejores condiciones que nunca para consolidarse.

En tal sentido, como señalan Pérez Hernández y Díaz Legón (2020), se enfrenta hoy un gran reto y una gran oportunidad, donde el siguiente paso debe estar dado en el sentido de unificar y completar las regulaciones vigentes en una Ley de Municipios, “que desarrolle los contenidos constitucionales en la materia, articule los órganos, horizontal y verticalmente, defina las competencias municipales y concrete la autonomía,

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

regulando, con ese fin, las funciones y atribuciones de los distintos órganos municipales con vocación de autogobierno” (p. 265). En tal sentido, la PIDT ya ha ofrecido una fecha para dicha norma y, en la triangulación de las líneas trazadas, se encuentran identificadas las cuestiones esenciales que se deben tratar y el sentido que estas han de tener, a fin de corresponderse con las proyecciones aprobadas.

2.4 Referencias bibliográficas

Textos

Alonso Falcón, R.; Figueredo Reinaldo, O.; Izquierdo Ferrer, L.; y Terrero Ministro, A. (2020), *Ministro de Economía informa nuevas facilidades para impulsar proyectos de desarrollo territorial*. Consultado en: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/07/30/ministro-de-economia-informa-nuevas-facilidades-para-impulsar-proyectos-de-desarrollo-territorial/>, en fecha 10 de enero de 2021.

Asamblea Nacional del Poder Popular (1991). *Lineamientos fundamentales que se tendrán en cuenta para establecer los Hermanamientos y otras formas de vínculos entre los territorios cubanos y los extranjeros*. Fuente: Oficina de Cooperación para el desarrollo. Gobierno Provincial Pinar del Río.

Azcuy, H. (2000), Análisis de la Constitución cubana. En *Revista Papeles* (14).

Bofill Vega, S., Calcines Díaz, C. M. y Sánchez Cid, A. (2009), Modelo de gestión para contribuir al desarrollo local, basado en el conocimiento y la innovación en Cuba. En *Industrial* (XXX) (2).

Castro Morales, Y. (2018), *Reforma constitucional: Concluye la consulta, el proceso continúa*. Consultado en: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2018/11/15/reforma-constitucional-concluye-la-consulta-el-proceso-continua/#.Xho601OCG1s>, en fecha 12 de enero de 2020.

del Toro Río, J. C. (2020), La hacienda local en Cuba. En *Descentralización y financiación para el desarrollo. Los poderes locales y la autonomía: desafíos para Cuba*. La Habana: UNIJURIS.

Díaz-Canel Bermúdez, M.M., Núñez Jover, J. y Torres Paez, C.C. (2020), Ciencia e innovación como pilar de la gestión de gobierno: un camino hacia los sistemas alimentarios locales. En *Coodes* (8) (3) pp. 367-387. Consultado en: <http://coodes.upr.edu.cu/index.php/coodes/article/view/372>, en fecha 12 de enero de 2021.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

- Díaz Legón, O. (2001), *La autonomía municipal y el desarrollo local. Especial referencia a la autonomía financiera*. Tesis presentada en opción al Título Académico de Máster en Derecho Constitucional y Administrativo. La Habana: Facultad de Derecho, Universidad de La Habana.
- Díaz Legón, O. (2020), Apuntes para Cuba. En *Descentralización y financiación para el desarrollo. Los poderes locales y la autonomía: desafíos para Cuba*. La Habana: UNIJURIS.
- Doimeadios Guerrero, D.; Carmona Tamayo, E., y Pérez, I. (2019), *Cuba ratifica la nueva Constitución con el 86.85% de los votos emitidos, según datos preliminares (+ Infografía)*. Consultado en: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2019/02/25/cuba-constitucion-referendo-resultados/#.Xho79VOCG1s>, en fecha 12 de enero de 2020.
- Extremera San Martín, D. (2018). *Proyecto de Constitución: Cuba se municipaliza*. Consultado en: http://www.cubadebate.cu/especiales/2018/10/02/proyecto-de-constitucion-cuba-se-municipaliza-infografia/#.XYI28PTB_IU, en fecha 2 de octubre de 2018
- Fernández Bulté, J. (2009), El proceso de institucionalización en Cuba. En Matilla Correa, A. (Coord.): *Estudios de Historia del Derecho en Cuba*. La Habana: Editorial Ciencias Sociales.
- Fernández Estrada, J. A., Tamayo Pineda, N. y Blanco Rojas, M. (2015), La competencia como presupuesto de la autonomía municipal. En Pérez Hernández, L. y Díaz Legón, O. (Coords): *¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local*. La Habana: Editorial UH.
- García Brigos, J. P. (2006), Los órganos del Poder Popular: forma de organización del Estado socialista cubano. En Pérez Hernández, L. y Prieto Valdés, M. (Comps): *Temas de Derecho Constitucional Cubano*. La Habana: Editorial Félix Varela.
- Garcini Guerra, H. (1986), *Derecho Administrativo*. La Habana: Editorial Pueblo y Educación.
- González Ferriol, A. y Samper Cámara, Y. (2006), Iniciativa municipal para el desarrollo local: una propuesta novedosa. En Guzón Camporredondo, A. (Comp.): *Desarrollo local en Cuba: retos y perspectivas*. La Habana: Canadian International Development Agency, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, Proyecto Cauto.
- Guzón Camporredondo, A. (2004). *Los municipios cubanos y sus potencialidades para el desarrollo local*. Consultado en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/cuba/cips/caudales05/Caudales/ARTICULOS/ArticulosPDF/0410G140.pdf>, en fecha 10 de enero de 2021.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

- Guzón Camporredondo, A. (2006 a). Estrategias municipales para el desarrollo. En Guzón Camporredondo, A. (Comp.): *Desarrollo local en Cuba: retos y perspectivas*. La Habana: Canadian International Development Agency, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, Proyecto Cauto.
- Guzón Camporredondo, A. y Hernández Márquez, R. (2015), A propósito del desarrollo local en Cuba. En Pérez Hernández, L. y Díaz Legón, O. (Coords.): *¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local*. La Habana: Editorial UH.
- Guzón Camporredondo, A. (2020), Guía metodológica para la elaboración de la estrategia de desarrollo municipal. En Guzón Camporredondo *et. al.* *Cataurito de herramientas para el desarrollo local*. La Habana: CEDEL.
- Hernández Aguilar, O. (2014), La autonomía municipal en el constitucionalismo latinoamericano: realidad y perspectivas en el caso de Cuba. En *Revista Cuestiones Constitucionales* (30).
- Hernández Aguilar, O. (2016), *El asociativismo municipal: fundamentos para su regulación jurídica en el contexto cubano*. Tesis en opción del grado científico de Doctor en Ciencias Jurídicas. La Habana: Universidad de La Habana.
- Iglesias Pérez, M. (2011), Desarrollo local; una alternativa inaplazable. En *Novedades en población* (7) (14) La Habana: Centro de estudios Demográficos de la Universidad de La Habana.
- Jiménez Morales, C. R. (2009), *El Distrito en el Estado Cubano: Premisas para su ordenación jurídica*. Tesis presentada en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Jurídicas. Santiago de Cuba: Universidad de Oriente.
- Ministerio de Economía y Planificación (MEP) (2020). *Política para impulsar el Desarrollo Territorial*. Consultado en <https://www.mep.gob.cu/sites/default/files/Documentos/POLITICA%20PARA%20IMPULSAR%20EL%20DESARROLLO%20TERRITORIAL.pdf>, en fecha 15 de enero de 2021.
- Partido Comunista de Cuba (PCC) (1975 a), Llamamiento al 1er Congreso PCC. Consultado en: https://www.pcc.cu/sites/default/files/congreso/pdf/20180424/convocatoria_al_1er_congreso_del_partido_comunista_de_cuba_0.pdf, en fecha 15 de enero de 2021.
- Partido Comunista de Cuba (PCC) (1975 b), Tesis y resoluciones sobre las directivas para el desarrollo económico y social en el quinquenio 1976-1980. Consultado en: <https://www.pcc.cu/sites/default/files/congreso/pdf/20180424/sobre-las-directivas-para->

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

[el-desarrollo-economico-y-social-en-el-quinquenio-1976-1980.pdf](#), en fecha 15 de enero de 2021.

Partido Comunista de Cuba (PCC) (1975 c), Tesis y resoluciones sobre el pleno ejercicio de la igualdad de la mujer. Consultado en: <https://www.pcc.cu/sites/default/files/congreso/pdf/20180424/sobre-el-pleno-ejercicio-de-la-igualdad-de-la-mujer-doc.pdf>, en fecha 15 de enero de 2021.

Partido Comunista de Cuba (PCC) (1975 d), Tesis y resoluciones sobre la cultura artística y literaria. Consultado en: <https://www.pcc.cu/sites/default/files/congreso/pdf/20180424/sobre-la-cultura-artistica-y-literaria.pdf>, en fecha 15 de enero de 2021.

Partido Comunista de Cuba (PCC) (1975 e), Tesis y Resoluciones sobre la formación de la niñez y la juventud. Consultado en: <https://www.pcc.cu/sites/default/files/congreso/pdf/20180424/sobre-la-formacion-de-la-ninez-y-la-juventud.pdf>, en fecha 15 de enero de 2021.

Partido Comunista de Cuba (PCC) (1975 f), Tesis y Resoluciones sobre Política Científica Nacional. Consultado en: <https://www.pcc.cu/sites/default/files/congreso/pdf/20180424/sobre-politica-cientifica-nacional.pdf>, en fecha 15 de enero de 2021.

Partido Comunista de Cuba (PCC) (1975 g), Tesis y Resoluciones sobre Política Educativa. Consultado en: <https://www.pcc.cu/sites/default/files/congreso/pdf/20180424/sobre-politica-educacional.pdf>, en fecha 15 de enero de 2021.

Partido Comunista de Cuba (PCC) (1975 h), Acuerdos del I Congreso del PCC. Consultado en: https://www.pcc.cu/sites/default/files/congreso/pdf/20180425/acuerdos_i_congreso.pdf, en fecha 15 de enero de 2021.

Partido Comunista de Cuba (PCC) (1980), Resoluciones Sobre el perfeccionamiento de los Órganos del Poder Popular. Consultado en: https://www.pcc.cu/sites/default/files/congreso/pdf/20180425/resoluciones_sobre_el_perfeccionamiento_de_los_organos_del_poder_popular.pdf, en fecha 15 de enero de 2021.

Partido Comunista de Cuba (PCC) (1985), Resoluciones sobre el perfeccionamiento de la división Político-administrativa del país. Consultado en: https://www.pcc.cu/sites/default/files/congreso/pdf/20180425/resolucion_sobre_el_perfeccionamiento_de_la_division_politico-administrativa_del_pais.pdf

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

eccionamiento de la division politico administrativa.pdf, en fecha 15 de enero de 2021.

Partido Comunista de Cuba (PCC) (1991), *Resolución Económica del V Congreso del Partido Comunista de Cuba*. Consultado en: https://www.pcc.cu/sites/default/files/congreso/pdf/20180426/resolucion_economica_v_congreso.pdf , en fecha 15 de enero de 2021.

Partido Comunista de Cuba (PCC) (2011), *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*. Consultado en <http://www.prensa-latina.cu/Dossiers/LineamientosVICongresoPCC.pdf>, en fecha 1 de julio de 2012.

Partido Comunista de Cuba (PCC) y Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) (2016), *Actualización de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el periodo 2016-2021*. Consultado en <http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2016/09/aqu%C3%AD.pdf>, en fecha 20 de septiembre de 2016.

Partido Comunista de Cuba (PCC) (2016 a): *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista*. Publicación en forma de tabloide, 2016.

Partido Comunista de Cuba (PCC) (2016 b), *Plan nacional de desarrollo económico y social hasta 2030: propuesta de visión de la nación, ejes y sectores estratégicos*. Publicación en forma de tabloide, 2016.

Peñate López, O. (2012), *Los factores socioculturales en el desarrollo local en Cuba*. Tesis de Doctorado. La Habana: Editorial Universitaria.

Peraza Chapeau, J. (1985). *Selección de Lecturas de Derecho Constitucional*. La Habana: Universidad de La Habana, Facultad de Derecho.

Pérez Hernández, L. y Diéguez la O, T. (2015), Los municipios en el proceso de institucionalización revolucionaria. En Pérez Hernández, L. y Díaz Legón, O. (Coords.): *¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local*. La Habana: Editorial UH.

Pérez Hernández, L. y Prieto Valdés, M. (2006), Consideraciones en torno a un proyecto de ley de organización y funcionamiento de los municipios. En Pérez Hernández, L. y Prieto Valdés, M. (Comp): *Temas de Derecho Constitucional Cubano*. La Habana: Editorial Félix Varela.

Pérez Hernández, L. (2018). Los municipios cubanos, ganadores constitucionales. Consultado en: http://www.cubadebate.cu/especiales/2018/10/02/los-municipios-cubanos-ganadores-constitucionales/#.XYI2R_TB_IU, en fecha 2 octubre 2018.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

- Pérez Hernández, L. (2020), Apuntes para Cuba. En *Descentralización y financiación para el desarrollo. Los poderes locales y la autonomía: desafíos para Cuba*. La Habana: UNIJURIS.
- Pérez Hernández, L. y Díaz Legón, O. (2020). Municipio y política pública local. Una mirada al contexto cubano desde la Constitución. En *UH* (289), 257-272.
- Pérez Martínez, Y. (2015), La matriz del poder en Cuba como encuadre teórico para la descentralización deseada: ¿brújula democrática del socialismo en la actualización del modelo socioeconómico? En Pérez Hernández, L. y Díaz Legón, O. (Coords): *¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local*. La Habana: Editorial UH.
- Pérez Villanueva, O. E. (2008), La estrategia económica cubana: medio siglo de socialismo. En *Cahiers des Amériques latines*. Consultado en: <http://journals.openedition.org/cal/1206>, en fecha 11 de enero de 2021.
- Prieto Valdés, M. (2016), Los municipios cubanos: de cómo se concibieron a qué se necesita. En Matilla Correa y Pérez Veliz (coords.): *Estudios jurídicos. Homenaje al profesor doctor Eurípides Valdés Lobán*. Pinar del Río: Ediciones Loynaz (261-275).
- Rodríguez de Santiago, J. M. (1997), *Los convenios entre Administraciones Públicas*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.
- Ruiz Cuadrado, B. (1998), La autonomía local y su defensa. En *Anales de Derecho* (16). Universidad de Murcia.
- Vázquez López, Y., Díaz Legón, O. y Pérez Hernández, L. (2020), Definición de enmarcamiento para las líneas estratégicas: políticas públicas locales. En Guzón Camporredondo et. al. *Cataurito de herramientas para el desarrollo local*. La Habana: CEDEL.
- Villabella Armengol, C. (1998), *El Municipio cubano actual. Su modelo estatal*. Tesis en opción del grado científico de Doctor en Ciencias Jurídicas. La Habana: Universidad de La Habana.
- Villabella Armengol, C. (2006 a), El modelo estatal municipal cubano. Breves apreciaciones sobre sus instituciones. En Pérez Hernández, L. y Prieto Valdés, M. (Comp): *Temas de Derecho Constitucional Cubano*. La Habana: Editorial Félix Varela.
- Villabella Armengol, C. (2006 b), Los principios teóricos del municipio. Su apreciación en la municipalidad cubana. En Pérez Hernández, L. y Prieto Valdés, M. (Comp): *Temas de Derecho Constitucional Cubano*. La Habana: Editorial Félix Varela.

Legislación

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

- Ley Fundamental de 1959 (1959). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición Extraordinaria, No. 13, La Habana, 7/02/1959.
- Constitución de la República de Cuba (1976). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición Especial, La Habana, 24/02/1976.
- Constitución de la República de Cuba (1992), *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición Especial, La Habana, 24/02/1976, modificada por la Ley de Reforma Constitucional, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición Extraordinaria, No. 9, La Habana, 13/07/1992
- Constitución de la República de Cuba (2019). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición Extraordinaria No. 5, La Habana, 10/4/2019.
- Ley No. 37 Ley Electoral (1982). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición Extraordinaria, No. 42, La Habana, 18/9/1982.
- Ley No. 56 (1986). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 5, La Habana, 7/7/1986.
- Ley No. 89 Ley de Revocatoria del Mandato de los Elegidos a los Órganos del Poder Popular (1999). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 62, Edición Ordinaria, La Habana, 23/09/1999
- Ley No. 91 De los Consejos Populares (2000). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 6, Extraordinaria, La Habana, 25/07/2000
- Ley No. 113 Del Sistema Tributario (2012). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 053, Ordinaria, La Habana, 21/11/2012
- Decreto-Ley No. 192 De la Administración Financiera del Estado (1999). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 20, Ordinaria. La Habana. 12/04/1999.
- Ley No. 132 De Organización y Funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición Extraordinaria No. 5, La Habana, 16/1/2020
- Anteproyecto de Ley No. 139 Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal (2021). Consultado en <http://www.parlamentocubano.gob.cu/wp-content/uploads/Ley-CAM-%C3%BAultima-C.pdf> en fecha 30 de diciembre de 2020.
- Decreto No. 301, Sobre las funciones estatales y de gobierno que se ejercen y cumplen en la provincias y municipios objeto del experimento autorizado. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Nº 47, La Habana, 5/11/2012.
- Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular (1995). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 04, Extraordinaria, La Habana, 13/09/1995.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

Acuerdo N° 6176, Reglamento de las Administraciones Locales del Poder Popular (2007).

La Habana: Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros

Normas Reglamentarias de las Asambleas Municipales del Poder Popular (1977). La

Habana: Oficial del Ministerio de Justicia, Editorial Orbe.

CAPÍTULO 3: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS COMO GARANTÍA DEL EJERCIO DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS

Autor:

Mgtr. Ambar Murillo Mena

Una parte importante de la relación entre los ciudadanos y el Estado se da por las acciones que toma éste último para cubrir las necesidades o demandas sociales que tiene su pueblo. El Estado al ser un ente ficticio, es decir, “siendo una persona jurídica, o lo que es lo mismo, la personificación jurídica de la nación, cuya misión esencial es de bien común”. (Giraldo Zuluaga, 1951), debe actuar a través de los servidores públicos.

Pero, ¿de dónde nace la autoridad del Estado para actuar cubriendo las demandas o necesidades del pueblo a través de los servidores públicos? El artículo 1 inciso 2 de la Constitución de la república del Ecuador sostiene que: “La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público...” (Constituyente, 2008). Es necesario realizar un análisis apropiado de este artículo para entender correctamente la dinámica de la relación ciudadanos – Estado.

La soberanía como elemento constitutivo del Estado, junto al territorio y la población, se entiende como la capacidad de auto-determinarse en el ámbito jurídico y político. Es decir, que ese mismo Estado es capaz de organizarse para poder tener un ordenamiento jurídico propio y de esa manera, regular la convivencia entre sus ciudadanos. Además, de poder tomar decisiones en el ámbito político que beneficien a su población.

Es ese mismo pueblo el que a través de los mecanismos de participación directa previstos en la Constitución, entregan parte de su autoridad y derechos a un Estado que, a su vez, les retribuirá ese mandato con servicios públicos y leyes que permitan

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

una correcta convivencia social. Esto, en concordancia con lo que establecía Jean Jacques Rousseau en su obra El Contrato Social: “Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo” (Rousseau, 1762)

La soberanía debe entenderse también con una pequeña división: la soberanía interna, que es aquella que se conoce como *imperium*, en la cual se refleja la autoridad del Estado frente a sus ciudadanos; y, la soberanía externa, es aquella en la que se demuestra esa capacidad de autodeterminación del Estado ecuatoriano frente a otros Estados.

Al respecto, Stephen Krasner diferencia cuatro usos de la noción de soberanía en la actualidad:

La soberanía de interdependencia, la soberanía interna, la soberanía westfaliana, y la soberanía legal internacional, Mientras que la soberanía de interdependencia refiere a la capacidad de los Estados para controlar el movimiento a través de las fronteras, y la soberanía interna a las estructuras de autoridad dentro de los Estados y a la capacidad de estas estructuras para regular efectivamente el comportamiento (Krasner, 2000)

Si se toma la definición de soberanía como parte importante de un estado democrático, no se puede dejar de lado lo que explica Hans Kelsen: “soberano..., debe ser considerado como lo más alto, como lo supremo, por encima de lo cual no puede haber autoridad más alta que limite la función de la entidad soberana, que obligue al soberano” (Kelsen, 1996)

Una vez entregada esa autoridad, el Estado dependerá de los servidores públicos para materializar las competencias establecidas en la Constitución, puesto que tal como lo establece la Carta Magna, esta autoridad se ejerce a través de los órganos del poder público.

Ahora que se ha identificado el origen de la autoridad para tomar decisiones, es conveniente conocer cómo logra el Estado ecuatoriano que se cumplan los derechos establecidos en la Constitución para lograr así su fin único que es el bien común.

3.1 Las políticas públicas

Las políticas públicas son “una de las principales herramientas que tiene la ciudadanía para plasmar su voluntad a la hora de construir una sociedad representativa,

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

democrática y justa. Asimismo, el Estado las utiliza para resolver los problemas de distribución, equidad e inclusión social” (Galdames Calderón, 2019).

Por su parte, David Sánchez Velásquez establece que “las políticas públicas (policies) coadyuvan al Estado (polity), una entelequia etérea, a materializar su presencia y visibilidad, a través de las acciones realizadas por los funcionarios para resolver los problemas públicos que afectan la vida de los ciudadanos” (Sánchez Velásquez, 2020).

Javier Wilson declara que: “las políticas públicas son acciones que ejecuta el gobierno en los diferentes ámbitos de su actividad y ante un determinado problema o reclamo de la sociedad” (Wilson, 2018)

Es importante destacar que, en la Constitución del Ecuador, las garantías constitucionales se clasifican en 4 grupos:

- 1) Garantías normativas, determinadas en el artículo 84, en ella se hace mención de que tanto la Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa deben adecuar formal y materialmente las leyes y otras normas jurídicas, en concordancia a lo que se establece en la Constitución y tratados internacionales para de esa manera garantizar la dignidad humana. (Constituyente, 2008)
- 2) Garantías de políticas públicas, establecidas en el artículo 85, en dicho artículo se determina con claridad que las políticas públicas se orientarán siempre a hacer efectivo el goce de los derechos de los ciudadanos a través de la prestación de bienes o servicios públicos.
- 3) Garantías institucionales, en palabras de Luciano Parejo “la finalidad de la llamada garantía institucional es la de otorgar una específica protección constitucional frente al legislador ordinario, a determinadas y típicas características de una institución” (Parejo Alfonso, 1981) Dichas instituciones pueden ser la familia o los sindicatos de trabajadores.
- 4) Garantías jurisdiccionales, son aquellos mecanismos o instrumentos que pueden utilizar los ciudadanos para la protección de los derechos establecidos en la Constitución.

Una vez que se logra ubicar a las políticas públicas en lo más alto del ordenamiento jurídico ecuatoriano, puesto que se considera una garantía constitucional, se debe entender que las políticas públicas son aquellas directrices que emanan del Estado, a través de los órganos del poder público, para lograr el correcto ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

Son estas directrices las que, apegadas a lo establecido en la Constitución y demás normas jurídicas, logran exteriorizar y hacer efectivo el accionar del Estado en cuanto a su más alto deber que es el de hacer respetar y garantizar los derechos de sus ciudadanos.

Ahora bien, parecería bastante complejo saber de qué manera estas directrices ayudan a los ciudadanos a ejercer sus derechos, pero si se escoge uno de los derechos dentro de la Constitución, lo más seguro es que se llegue con facilidad al derecho a la salud. Pero, ¿Dónde intervienen aquí, las políticas públicas? El artículo 32 establece lo siguiente:

La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir.

El Estado garantizará este derecho mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales; y el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva.
(Constituyente, 2008)

El ejemplo es el siguiente: Las enfermedades infecto-contagiosas son aquellas producidas por virus, bacterias u hongos que son fácilmente transmisibles a los humanos. Entre las más comunes están: tuberculosis, sarampión, varicela, difteria, poliomielitis, entre otras. Dichas enfermedades si no tienen el correcto tratamiento pueden llegar a ser mortales y lo que dificulta su erradicación es la forma tan ágil de contagio y en ocasiones no existe un tratamiento eficaz para eliminarla. Para ello, se han creado vacunas que logran detener esa característica tan puntual (la transmisibilidad), pero los laboratorios que las fabrican las suelen distribuir a un costo elevado, haciendo que aquella solución no llegue a todos los sectores de la población. Es por eso, que el Estado ecuatoriano asume el costo de esas vacunas y las incluye dentro del cuadro de vacunación de todos los infantes de manera gratuita hasta una determinada edad. De esta forma, logra erradicar los focos de contagio comunitarios y luego las epidemias. Es así que logra cumplir con lo que establece el artículo 32 de la Constitución en la que se garantiza a los ciudadanos a vivir en un ambiente sano y al acceso oportuno y eficaz a servicios de atención integral de la salud.

Otro ejemplo claro es cuando se habla de acceso a la educación, y en la Constitución en su artículo 28, se lee:

La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. Se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente.

Es derecho de toda persona y comunidad interactuar entre culturas y participar en una sociedad que aprende. El Estado promoverá el diálogo intercultural en sus múltiples dimensiones. El aprendizaje se desarrollará de forma escolarizada y no escolarizada.

La educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive. (Constituyente, 2008)

El acceso a la educación es una garantía que se encuentra no sólo en la Constitución del Ecuador sino también en instrumentos internacionales. Para poder cumplir con lo declarado en ese artículo, el Estado ecuatoriano a través del Ministerio de Educación, como parte de la Función Ejecutiva, establece como política pública el acceso universal y gratuito a todos los niveles de educación y, ¿Cómo lo logra? Lo concreta de varias maneras, entre ellas la construcción física de escuelas fiscales o las escuelas del milenio, dentro de las cuales se educarán niños de manera gratuita con los recursos tecnológicos y didácticos necesarios para cada nivel. Con esa acción se logra adecuar un espacio físico; y, como se sabe que las estructuras no enseñan, se contratan profesores especializados en diferentes asignaturas que ingresarán al servicio público, es decir, ellos se registrarán a la Ley Orgánica de Servicio Público y su sueldo estará incluido en el presupuesto general del Estado. Con ambas acciones el Estado logra ser eficaz y eficiente en la prestación de un servicio que lleva implícito el ejercicio de los derechos de los ciudadanos. Y como dato adicional, con este ejemplo se puede cumplir

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

con dos principios básicos de la administración pública nombrados anteriormente, la eficacia y la eficiencia.

Con los ejemplos que anteceden, se comprende la importancia de las políticas públicas para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos. La lógica que se busca en lo explicado en líneas anteriores es que una vez que el pueblo concede autoridad al Estado, éste actuará en beneficio de los ciudadanos tomando decisiones que se ejecutarán a través de los diferentes órganos del poder público.

Cabe recalcar que hasta este punto se han ejemplificado las políticas públicas del poder central, pero se debe puntualizar que además de las funciones del Estado, existen otros órganos que pueden emitir políticas públicas en el ámbito de sus competencias, y en este caso debemos referirnos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

3.2 Organización territorial del estado ecuatoriano

El Estado ecuatoriano al ser declarado en la Constitución como un Estado unitario, en palabras de Teresa Gerlades Da Cunha: “es compatible con una descentralización que concede cierta independencia a las colectividades locales, sin que ellas lleguen a tener independencia total; aquí aparecen dos tipos de gobiernos descentralizados: los simples, donde hay una centralización política y administrativa, y los Estados unitarios complejos o descentralizados, donde se observa una descentralización que puede ser administrativa o política”. (Da Cunha López, Villalón Alejo, & Arévalo Orozco, 2010)

Ecuador se divide territorialmente en regiones, provincias, cantones y juntas parroquiales. Cada una de estas circunscripciones territoriales para la correcta gestión de sus recursos y atención de sus ciudadanos tiene un Gobierno Autónomo Descentralizado (en adelante GAD) que tendrá competencias asignadas debidamente tanto en la Constitución como en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante COOTAD).

Los modelos territoriales de Estado, se analizan de dos formas alternativas: La primera alternativa, es que los modelos territoriales sean nuestra variable dependiente, es decir, la variable que necesitamos explicar. Aquí, se trata de analizar el surgimiento y encontrar las causas que explican que algunos países hayan adoptado modelos unitarios y otros modelos federales. La segunda alternativa, consiste en que el modelo de distribución territorial del poder sea una variable independiente, es decir, que sirva para explicar el funcionamiento de un

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

sistema político o determinados resultados de la acción política, el funcionamiento de la democracia o la política pública, como, por ejemplo, el tipo de política social. (Gómez-Reino & Linares, 2017)

Para lograr cubrir las necesidades de sus ciudadanos, los GAD deberán tener competencias establecidas en la Constitución, y es así que a partir del artículo 260 en adelante se determinan con claridad las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno.

3.2.1 Competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Las competencias representan, pues, la unión entre características individuales y las cualidades requeridas para llevar a cabo misiones profesionales precisas

Las competencias que ejercerán los GAD se dividen en exclusivas y en concurrentes, siendo las primeras aquellas facultades que le competen a un determinado y específico nivel de gobierno; y, las concurrentes según lo establecido en la Constitución, son aquellas que para su ejercicio en la gestión de servicios públicos podrán colaborar con otros niveles de gobierno para garantizar el bienestar de los ciudadanos.

Empezaremos con la definición de competencia: Es aquella facultad establecida por la Constitución y la ley realizar determinadas actividades. Luego, es pertinente citar a Luis Cosculluela cuando declara que una “competencia exclusiva significa que todas las facultades sobre una misma materia están atribuidas al Estado o a una comunidad autónoma” (Cosculluela Montaner, 2005)

El COOTAD por otro lado “desarrolla las competencias exclusivas delimitando específicamente las facultades que se atribuyen a cada nivel de sobre los sectores de: vialidad, tránsito y transporte, gestión de la cooperación internacional, etc”. (Buendía, 2011)

Las competencias concurrentes a diferencia de las competencias exclusivas, son ejercidas por dos o más niveles de gobierno para cumplir con una determinada obra. Para Sebastián Mantilla Baca, las competencias concurrentes se describen así: “El hecho de que la titularidad de una competencia exclusiva la tenga un solo nivel de gobierno no impide en que la gestión de la misma pueda realizarse de manera concurrente entre varios niveles de gobierno” (Mantilla Baca, 2012)

Es cierto que aquello de tener competencias exclusivas y concurrentes suena bastante ambiguo, y la verdad, la autora considera que se desnaturaliza la competencia exclusiva

al momento de compartirla con otro nivel de gobierno y aunque dicha concurrencia sea de común acuerdo entre ellos a través de un convenio, no deja de causar confusión tanto por su nombre como por la forma en que deberán establecer los límites para sus actuaciones.

3.3 Gobiernos autónomos descentralizados. Naturaleza jurídica y principios de la administración pública

De acuerdo a lo establecido en el artículo 1 de la Constitución, “el Estado ecuatoriano se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada,” lo que quiere decir que, bajo el principio universal de descentralización, “se debe transferir de manera definitiva, obligatoria y definitiva las competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados” (Nacional, 2010).

Si bien es cierto que el Ecuador desde la Constitución de 1830 nace con una visión centralista y unitaria del Estado; es precisamente con el pasar de los años que va cobrando fuerza la idea de modernización del Estado a través de la descentralización. La primera vez que la palabra descentralización se introdujo en la Constitución fue en el año 1979.

Luego de este año, lo que se ha plasmado en nuestra Carta Magna han sido ideas para lograr que la descentralización sea la solución a los problemas que aquejan a nuestros ciudadanos, pero en realidad, en la práctica, el Estado ecuatoriano parece más un Estado centralizado, porque los gobiernos de turno marcan la tendencia de querer abarcar con todo, tanto así que el autor Juan Sebastián Salcedo acuña una frase bastante explícita para describir este proceso que en la práctica no se veía, “descentralización a la carta” (Salcedo, 2010), él considera que a pesar de que la Constitución del Ecuador plasmaba el concepto de descentralización, ésta se usaba sólo cuando convenía y con las competencias que pudieran traer mayores beneficios.

Al respecto, Rafael Oyarte expresa que: “la descentralización no será exitosa simplemente porque ésta consta en los textos normativos, sino que requiere de voluntad política para que sea efectivamente aplicada, pues implica que el poder central renuncie a parte de sus facultades y éstas sean trasladadas a las localidades o entidades descentralizadas o autónomas” (Oyarte, 2016)

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

Lo declarado en líneas anteriores se traduce en que la descentralización a pesar de que está como principio esencial de la administración pública, en lo más alto del ordenamiento jurídico, no logrará materializarse si el poder central se abstiene de renunciar a determinadas facultades que podrán ser ejercidas por otros niveles inferiores jerárquicos como los gobiernos autónomos descentralizados.

La Constitución ecuatoriana del año 2008 jugó un papel importante para el realce del concepto de descentralización por lo plasmado en su artículo 1. Sin embargo, luego de que se evidenciaran las diversas contradicciones en las leyes vigentes para el proceso de transferencia definitiva de competencias, la Asamblea Nacional procede a expedir el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD). Dicho código contempla lo siguiente:

Un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del Sistema Nacional de Competencias. El traspaso definitivo de competencias por parte del Gobierno central conlleva la correspondiente transferencia de talentos humanos, recursos financieros, materiales y tecnológicos, los cuales, en ningún caso, podrán ser inferiores a los que destina el Gobierno central para el ejercicio de dichas competencias”
(Salcedo, 2010)

Es decir, toma mayor relevancia el poder delegar competencias de manera definitiva a los gobiernos seccionales (como se los conocía en esa época, antes de la Constitución del 2008) para descongestionar al gobierno central y de esa forma, acercar los servicios públicos a los ciudadanos.

Todo el proceso que vivió el Ecuador con la expedición de la nueva Constitución, los nuevos modelos de gestión, las nuevas figuras legales, la ampliación de las garantías, fue de vital importancia para reconocer que con la descentralización se lograrán mejores resultados cuando se trate de manejar los recursos y bienes de cada circunscripción territorial.

El proceso de modernización del Estado tomó la forma de desconcentración administrativa, permitiendo que los gobiernos centrales delegaran algunas de sus funciones a los niveles más bajos de la pirámide administrativa-burocrática, bien dentro de los mismos organismos o ministerios gubernamentales, o desde fuera de la estructura burocrática central. (Villavicencio, 2010)

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

El fin que conlleva este principio básico de la administración pública, es que se puedan acercar los servicios públicos a los ciudadanos, que los niveles de la calidad de vida de todos los sectores de la población lleguen a una igualdad y que exista equidad interterritorial para la consecución del Buen vivir.

Para (Villavicencio, 2010), desde el restablecimiento del régimen democrático, en 1979, hasta la actualidad, la descentralización política y administrativa como estrategia de modernización en el país ha estado presente en el discurso de todos los gobiernos centrales y de la mayoría de los locales como un instrumento viable para la reestructuración y democratización del Estado, pero hasta el momento no se ha visualizado un cambio destacado en el Ecuador

Los gobiernos autónomos descentralizados son, según lo detalla el COOTAD:

Son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; de legislación y fiscalización; y, ejecutiva previstas en este Código y en su estatuto de autonomía, para el ejercicio de las funciones que le corresponden. (Nacional, 2010)

Esto, en concordancia con lo que establece la Constitución de la república del Ecuador en su artículo 227 en cuanto a determinar la naturaleza de la Administración pública y sus principios: “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, transparencia y evaluación”. (Nacional, 2010)

3.4 Principios de la administración pública

La administración pública es un servicio a la colectividad por cuanto todas sus actuaciones, las cuales deben estar apegadas a lo establecido en la Constitución y la ley, son para beneficio del pueblo dentro de su jurisdicción. Sus principios básicos, así como los principios en cada rama del Derecho ayudan a perfeccionar sus procesos y acciones.

- El principio de eficacia, se relaciona con que los órganos del poder público, luego de planificar y plantearse objetivos en un tiempo determinado, llegue a la

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

consecución de esos objetivos. Luciano Parejo expresa sobre la eficacia: “se refiere a la idoneidad de la Administración Pública para cumplir sus fines y al resultado inducido desde dicha cualidad, que se traduce en la satisfacción del interés general” (Parejo Alfonso, Eficacia y administración: tres estudios, 1995) Ser eficaz se resume además, en cómo se ha seguido la planificación nacional y local mediante los órganos para conseguir cumplir con lo propuesto en ella.

- El principio de eficiencia, es aquel que ayuda a que, una vez que se ha cumplido el objetivo, se logre la satisfacción del pueblo a través de cubrir adecuadamente sus necesidades. En otras palabras, “la eficiencia entraña un plus en relación a la eficacia. Mientras ésta alude, en lo que a la actuación administrativa se refiere, a la idoneidad de los medios que la administración adopta en aras a la consecución de los fines que le son propios” (Bacigalupo, 1992)
- El principio de jerarquía, es aquel principio por el cual se reconoce que dentro de la administración pública se actúa en base a una jerarquía específica para de esta manera, delimitar el ejercicio de sus competencias.
- El principio de desconcentración, es precisamente, lograr que mediante órganos jerárquicamente inferiores se acerque el servicio público a los ciudadanos, pero con pleno control del órgano rector quien determinará las reglas que se deberán seguir para la prestación del mencionado servicio.
- El principio de descentralización, este se diferencia del anterior por cuanto lo que aquí funciona es descongestionar al gobierno central, transfiriendo de manera definitiva y progresiva aquellas competencias que están establecidas en la Constitución; porque se debe tomar en cuenta que existen competencias que nunca podrán ser sujetas a un proceso de transferencia por ser de extrema importancia para el país, como por el ejemplo, la seguridad nacional es una competencia que jamás se podrá transferir porque el gobierno central a través de la función ejecutiva (Presidente de la república) es la cabeza de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, es el Presidente quien tiene la obligación de gestionar los recursos del Estado para velar por la seguridad y bienestar de su pueblo.
- El principio de coordinación, es aquel que junto a la planificación nacional ayuda a que la gestión de los recursos por parte de los gobiernos autónomos descentralizados ayude a alcanzar los objetivos que se establecen dentro del Plan Nacional que cada gobierno renueva cada 5 años.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

- El principio de planificación, es de suma importancia, tanto así, que el Estado ecuatoriano cuenta con un órgano destinado a la planificación nacional y al seguimiento de su correcto cumplimiento. La actuación de cualquier órgano de la administración pública está sujeta a lo que se establezca dentro del Plan Nacional, por ejemplo: Si dentro de esa planificación se establece que para el año 2023 se erradicará el analfabetismo, pues es el órgano pertinente, en este caso el Ministerio de educación, destinará sus recursos y esfuerzos para poder alcanzar la meta en el tiempo determinado.
- El principio de participación, en concordancia con las diversas formas de participación directa que se establecen en la Constitución del Ecuador, es aquel principio que determina lo esencial de la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones de los gobiernos autónomos descentralizados, más adelante se expondrá con mayor detenimiento la figura de la silla vacía como mecanismo de participación en los consejos regionales, consejos provinciales y concejos municipales.
- El principio de transparencia, está relacionado con el artículo 61 numeral 5 de la Constitución que establece que los ciudadanos gozarán del siguiente derecho: Fiscalizar los actos del poder público. Esto quiere decir, que todas las actuaciones de los órganos del poder público deberán ser conocidos por todos, por ejemplo: los ciudadanos pueden asistir a las sesiones del concejo municipal del cantón de su residencia en el momento que así lo requiera y aunque no tiene voz ni voto en esa sesión, puede estar presente para observar la actuación de los concejales municipales y el alcalde cuando toman decisiones en beneficio del cantón.
- El principio de evaluación, lo actuado por los diferentes órganos del poder público al ser conocidos por todos, también deben rendir cuentas de lo que han realizado anualmente, es por eso que cada gobierno autónomo descentralizado o las mismas funciones del Estado, deben declarar y hacer conocer a sus ciudadanos de qué manera han cumplido con su plan de gobierno, en qué han invertido los recursos que les han sido asignados, y las obras que en ejercicio de sus competencias han lograr culminar y en qué estado se encuentran las que aún no culminan.

Se debe analizar cuidadosamente lo declarado en el COOTAD para poder conocer cuáles son las funciones que les están permitidas y de dónde proviene su autonomía.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

En principio se puede extraer del artículo que los GAD son personas jurídicas de derecho público, lo que quiere decir que al ser personas jurídicas necesitarán de un representante para que pueda materializar sus funciones y al declarar que es esa persona jurídica es de derecho público, se determina la relación de los GAD con los ciudadanos. Dichos representantes de acuerdo a lo establecido en la normativa ecuatoriana y su circunscripción territorial, son:

- Regiones: Gobernador regional
- Provincias: Prefecto
- Cantones: Alcalde
- Parroquias rurales: Presidente de la Junta Parroquial.

Luego, el mismo artículo especifica las tres clases de autonomía que poseen los GAD, las cuales se detallan a continuación:

- 1) Autonomía política: “es el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo; la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa que los ciudadanos hacen de sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto; y, el ejercicio de la participación ciudadana” (Nacional, 2010)
- 2) Autonomía administrativa: Según Juan José Díez Sánchez, la autonomía administrativa “comprende de entrada, la capacidad auto-organizativa, esto es, la facultad de dotarse de la organización y funcionamiento que libremente determinen” (Díez Sánchez, 2005)
- 3) Autonomía financiera: Según lo declarado en el COOTAD es: “el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados de recibir de manera directa predecible, oportuna, automática y sin condiciones los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley”. (Nacional, 2010)

Se debe realzar la autonomía política de los GAD, por ser de gran importancia para el objeto del presente capítulo.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

Luego de los tres tipos de autonomía que poseen los GAD, se debe mencionar que ellos tienen funciones de participación ciudadana, de legislación y fiscalización y ejecutiva.

Cada una de esas funciones son de vital importancia para la gestión que realizan los gobiernos autónomos descentralizados en beneficio de cubrir las necesidades de los ciudadanos de las determinadas circunscripciones territoriales.

3.4.1 La función de participación ciudadana de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

La función de participación ciudadana, desde el artículo 1 de la Constitución en el que se establecen en primer lugar las formas de participación directa, pasando por los derechos de participación en el artículo 61, hasta llegar a la Función de transparencia y control social en el artículo 204, no se deja de mencionar que los ciudadanos pueden formar parte de las decisiones que se tomen desde los órganos del poder público a través de las formas de participación previstas en ella.

Para los GAD, existen mecanismos específicos como la silla vacía, la cual se utiliza para que los ciudadanos puedan tener voz, mas no voto, en las decisiones que se toman en las sesiones de los consejos regionales, los consejos provinciales y los concejos municipales

La silla vacía según los autores Ortega, Narváez, Pozo y Erazo la silla vacía es “mecanismo diseñado para que los ciudadanos puedan intervenir en las sesiones de sus gobiernos locales aportando con ideas, opiniones o planteamientos estructurados acerca de las temáticas que atañen a su contexto, potenciando mejoras para la comunidad” (Ortega Romero , Narváez Zurita, Pozo Cabrera, & Erázo Álvarez, 2020)

Para el autor Castro Montero, el fin de la silla vacía es “buscar garantizar la participación de los individuos y de los colectivos en los debates y toma de decisiones en los gobiernos autónomos descentralizados” (Castro Montero, 2015)

Este mecanismo, como se detalló en líneas anteriores es uno de los más comunes para que los ciudadanos puedan participar con voz en la toma de decisiones en los órganos legislativos de los GAD.

3.4.2 Función de legislación y fiscalización de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Para seguir en la línea de las funciones de los gobiernos autónomos descentralizados, ahora se explicará la función de legislación y fiscalización. Esta función es ejercida por el órgano legislativo de los GAD y que se detallan a continuación:

- Consejos regionales
- Consejos provinciales
- Concejos municipales
- Juntas parroquiales (facultades reglamentarias)

La función de legislación y fiscalización, tiene su base en la potestad normativa establecida en el artículo 84 de la Constitución que le da a la Asamblea Nacional y otros órganos del poder público la facultad de dictar normas de obligatorio cumplimiento en su circunscripción territorial. Se debe diferenciar, además, la potestad de la Asamblea en contraste con la de los gobiernos autónomos descentralizados. Para tal efecto, se toma lo expresado en el artículo 132: “La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común” (Constituyente, 2008) es decir, aquellas normas que deberán cumplirse obligatoriamente en todo el territorio nacional con el limitante que establece la Constitución para el accionar de la Asamblea y sus competencias.

Luego, los gobiernos autónomos descentralizados para poder emitir ordenanzas, resoluciones o acuerdos para regular determinados aspectos de la convivencia de sus ciudadanos en el ámbito de sus competencias, deberán remitirse a lo estipulado en el artículo 240: “Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias” (Constituyente, 2008).

Se debe tomar en cuenta que al declarar que las juntas parroquiales sólo ejercen facultades reglamentarias, éstas versarán únicamente sobre asuntos administrativos, dado que cada parroquia rural forma parte de un cantón determinado y éstos por su parte, tienen un concejo municipal cuyas decisiones también serán de obligatorio cumplimiento para ellos.

3.4.3 Función ejecutiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales La potestad normativa no es

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

otra cosa que aquella facultad que se otorga para que se emitan normas de carácter obligatorio que estén en concordancia con lo establecido en la Constitución y los tratados internacionales.

Por otro lado, la función de fiscalización, también ejercida por el órgano legislativo de los GAD, consiste en hacer uso de esa autoridad entregada por el pueblo en el momento de las elecciones para ser veedores del accionar de la función ejecutiva y velar por el buen uso de los recursos del gobierno autónomo descentralizado.

Por último, la función ejecutiva de los gobiernos autónomos descentralizados, la ejercen los gobernadores regionales, prefectos, alcaldes y presidentes de las juntas parroquiales, con las debidas atribuciones como las de la representación legal y judicial, además de convocar, presidir y tener voto dirimente en las sesiones del órgano legislativo.

De esta forma, se ha analizado con detenimiento la naturaleza jurídica de los gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador, para lograr comprender el origen de las decisiones que se convertirán en políticas públicas, y que a su vez servirán para que los ciudadanos ejerzan sus derechos de manera eficaz y eficiente.

3.5 Las políticas públicas de los gobiernos autónomos descentralizados.

Luego de que se expidiera la actual Constitución en el año 2008, los gobiernos autónomos descentralizados tuvieron un papel importante en la misma. Esto, debido a que, desde su primer artículo en el que establece que el Ecuador se gobierna de manera descentralizada. Esto conlleva a relacionar la importancia que tienen los servicios públicos con la descentralización.

Para explicarlo mejor, se debe recordar la definición rápida de descentralización “es la transferencia definitiva y progresiva de competencias con el fin de acercar los servicios públicos a la ciudadanía”.

La descentralización y los servicios públicos no se deben entender por separado, más bien, van de la mano siempre. Cuando se habla de descentralización se establece que aquello es darles mayores atribuciones a los gobiernos seccionales para que ellos, conociendo de cerca las necesidades y exigencias de su población, puedan a través de sus directrices y acciones, cumplir con esos servicios públicos que tanto se requieren. Esas directrices son las políticas públicas.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

En párrafos anteriores se ha detallado cuál es el origen de la facultad de los gobiernos autónomos descentralizados para expedir políticas públicas. Si se analizan las competencias entregadas a los GAD por la Constitución y desarrolladas también en el COOTAD, se evidenciará que ellos tienen competencias que, debido a la especificidad de su territorio, pueden cumplir con los servicios públicos con mayor eficiencia.

Se debe recordar, además, que los servicios públicos “constituyen una esfera de especial interés en la acción gubernamental, donde pueden concretarse políticas públicas mediante la prestación de servicios que satisfacen las demandas de los ciudadanos” (Machín Hernández, Sánchez Vignau, & López Rodríguez, 2020)

Tal como lo expresan las autoras del artículo citado en el párrafo anterior, es mediante las políticas públicas que se puede concretar el trabajo de un gobierno autónomo descentralizado. Esto, de la mano con las competencias que les han sido asignadas.

En Ecuador, las políticas públicas que emanan de los GAD son en su mayoría, decisiones que benefician a los grupos de atención prioritaria. Siendo éstos según la Constitución:

- 1) Adultos mayores
- 2) Jóvenes
- 3) Movilidad humana
- 4) Mujeres embarazadas
- 5) Niños y adolescentes
- 6) Personas con discapacidad
- 7) Personas con enfermedades catastróficas
- 8) Personas privadas de libertad
- 9) Personas usuarias y consumidoras (Constituyente, 2008)

Dentro de las funciones establecidas en el COOTAD para los Gobiernos autónomos descentralizados provinciales está el de: “promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución en el marco de sus competencias” (Nacional, 2010)

Un ejemplo claro de cómo las políticas públicas ayudan a materializar las competencias establecidas en la Constitución y las leyes, es la prefectura del Guayas y su obra “Centro Integral de Equino terapia” (en adelante CIE). Dado que las personas con discapacidad se encuentran en los grupos de atención prioritaria y una de las funciones del GAD

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

provincial es promover los sistemas de protección integral a este grupo, se presentó dicha moción en el Consejo Provincial con su entonces prefecto Jimmy Jairala, y esto dio como resultado la creación del CIE, como parte de la política pública de atención a personas con discapacidad.

El 01 de junio del 2011 se creó el CIE, dicho centro sería el encargado de ofrecer terapias a los niños con diferentes tipos de discapacidad, utilizando caballos como parte del tratamiento, puesto que diferentes estudios han demostrado cómo los equinos han ayudado a un mejor desarrollo de la motricidad gruesa en niños con condiciones como: Autismo (Fierro Bósquez, Fierro Vasco, & Aguinaga Bósquez, 2018) o niños con daño cerebral grave.

Pero, ¿Cómo logra un centro como el CIE cumplir con el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad? La respuesta es bastante fácil, primero se debe buscar en la Constitución en su artículo 47, numerales 1 y 2:

- 1. La atención especializada en las entidades públicas y privadas que presten servicios de salud para sus necesidades específicas, que incluirá la provisión de medicamentos de forma gratuita, en particular para aquellas personas que requieran tratamiento de por vida.*
- 2. La rehabilitación integral y la asistencia permanente, que incluirán las correspondientes ayudas técnicas. (Constituyente, 2008)*

En la Constitución se garantiza la atención especializada en entidades públicas y la rehabilitación integral con su correspondiente ayuda técnica a las personas con discapacidad y después en el COOTAD se le da al GAD provincial como una de sus funciones principales, la de promover sistemas de protección a los grupos de atención prioritaria entre las que se encuentran las personas con discapacidad. Luego, esta función se materializa a través de las decisiones que tomen en el Consejo provincial y ésta se plasmará en una ordenanza en la que se pueda crear este órgano que tendrá como actividad principal, brindar asistencia con terapia utilizando caballos como parte del tratamiento para personas con diferentes tipos de discapacidad. Es en ese momento, en el que se puede observar cómo las facultades o competencias de los GAD, se materializan a través de las políticas públicas que adoptan para que ese grupo de atención prioritaria pueda ejercer con dignidad sus derechos.

Siguiendo el mismo ejemplo de atención a grupos de atención prioritaria, está la Municipalidad de Guayaquil que, con su programa “Amiga ya no estás sola” (en adelante AYNES) ha logrado brindar asistencia integral a mujeres, niños y adolescentes que han

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

sufrido algún tipo de violencia, ya sea física, psicológica o verbal. Hasta junio del 2019, según las estadísticas presentadas por AYNES, se habían atendido 1.737 usuarios que corresponden a usuarios que han asistido a las oficinas de la Unidad y aquellas que han utilizado la línea de apoyo desde noviembre del 2017 a junio del 2019. (Municipalidad de Guayaquil, 2017)

Este es el “plan estratégico de acción y apoyo de la M.I. Municipalidad de Guayaquil que busca la prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes en el cantón Guayaquil”. (Municipalidad de Guayaquil, 2017) Dicho plan es la forma en la que el cantón Guayaquil, a través de su concejo cantonal dispuso la atención de atención integral de un grupo de atención prioritario, y en dicho plan se establece que a ellos se les ofrece atención a través de líneas de apoyo, asesoría jurídica, casas de acogida y demás, tal como lo establece su página web www.amigayanoestassola.com

Aunque con los dos ejemplos anteriores que se han expuesto, se pudiera concluir que el estado ecuatoriano es un lugar de maravillas, en el que sus gobiernos seccionales son capaces de atender todas las necesidades de los habitantes de sus respectivas circunscripciones territoriales. Pero, la realidad es que muchos gobiernos autónomos descentralizados no logran cumplir con los servicios públicos que requiere su población, ya sea por no contar con las asignaciones respectivas o porque pudiendo tener como ingresos propios como lo estipula ley, no llegan a cumplir con lo básico.

El cantón Durán, a pesar de tener 35 años de cantonización, es un ejemplo de cómo no ha logrado materializar una competencia fundamental, como lo es la distribución de agua potable para sus ciudadanos. Según Diario El Comercio en su página web, el suministro de agua potable se daba por medio del uso de tanqueros que podían proveer del líquido a las diferentes ciudadelas, porque el acueducto El Chobo-Durán, aún no concluía su construcción, puesto que aún faltaban acciones para su implementación. (Diario El Comercio, 2018).

Este inconveniente no es nuevo en el cantón Durán, el servicio de agua potable ha sido deficiente desde hace muchos años atrás, sin que las autoridades cantonales hayan podido darle una pronta solución. Cada alcalde que ha tomado el poder ha dejado dicha obra inconclusa por diferentes temas que no son compatible al objeto de nuestro estudio.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

En otros cantones como Samborondón, el servicio se ha concesionado a una empresa privada (Amagua) para poder cumplir con las necesidades de su población y lo han logrado de manera eficiente, puesto que el líquido llega a la totalidad de sus habitantes y en condiciones aceptables para el uso doméstico. Este ejemplo se replica en otros cantones como Cuenca, quienes también concesionan el servicio, pero a una empresa denominada “ETAPA”. Con esto, los GAD logran materializar la competencia exclusiva determinada en la Constitución y el COOTAD: “prestar los servicios públicos de agua potable...”

Es importante aclarar al término de este capítulo, que estas diferencias en la gestión de estos servicios también se dan por la autonomía política, administrativa y financiera que poseen los diferentes gobiernos autónomos descentralizados y que los hacen compatibles con la descripción que se hace del Estado ecuatoriano en el artículo 1 de la Constitución.

En resumen, los Gobiernos Autónomos Descentralizados pueden emitir políticas públicas para el cumplimiento del correcto ejercicio de los derechos de sus habitantes en el ámbito de sus competencias lo que ayuda a concretar o materializar las competencias que les han sido asignadas y coadyuva al cumplimiento de las garantías constitucionales y con el fin último del Estado que es el bien común.

3.6 Referencias bibliográficas

- Bacigalupo, M. (1992). El factor tiempo en el procedimiento administrativo desde la óptica del Derecho comparado, en particular el derecho alemán. En A. varios, *Estudios sobre el procedimiento administrativo común de las administraciones públicas*. (págs. 363-364). Granada: CEMCI.
- Buendía, F. (2011). Gobiernos Autónomos Descentralizados. *Revista La Tendencia*, 117-119.
- Castro Montero, J. L. (2015). La silla vacía y el dilema de la participación ciudadana en el Ecuador. *Ius Humanis: Revista de Derecho*, 300-305.
- Constituyente, A. (2008). *Constitución de la república del Ecuador*. Montecristi - Ecuador: Corporación de estudios y publicaciones.
- Coscolluela Montaner, L. (2005). Competencias exclusivas y competencias compartidas: factores condicionantes de su ejercicio. En P. d. Catalunya, *Vint-i-cinc anys d'Estatut, 1979-2004 : jornades amb motiu del 25è aniversari de*

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

- l'Estatut d'autonomia de Catalunya*. (págs. 73-76). Barcelona: Biblioteca de Catalunya.
- Da Cunha López, T. M., Villalón Alejo, L., & Arévalo Orozco, D. (2010). Constitución y organización territorial del Estado. En T. Geraldés Da Cunha López, *Justicia, libertades y derechos* (págs. 123-126). Michoacán-México: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales /UMSNH.
- Diario El Comercio. (13 de Septiembre de 2018). El servicio de agua potable en Durán fue irregular hasta este 12 de septiembre. *Diario El Comercio*, págs. <https://www.elcomercio.com/actualidad/servicio-aguapotable-duran-irregular-elrecreo.html>.
- Díez Sánchez, J. J. (2005). Autonomía administrativa parlamentaria: las cuestiones relativas al personal parlamentario y su control judicial. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 25-27.
- Fierro Bósquez, M. J., Fierro Vasco, S. G., & Aguinaga Bósquez, L. B. (2018). La Equinoterapia en niños con trastornos del espectro autista. *Revista científica mundo de la investigación y el conocimiento*, 650-665.
- Galdames Calderón, M. (2019). Políticas públicas para la equidad social. *Revista de sociología de la educación*, 345-349.
- Giraldo Zuluaga, E. (1951). La personalidad jurídica del Estado. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 32.
- Gómez-Reino, M., & Linares, S. (2017). La distribución territorial del poder: Estados unitarios y federales. En S. Martí i Puig, J. M. Solís Delgadillo, & F. Sánchez, *Curso de Ciencia Política* (págs. 449-456). México: Senado de la república.
- Kelsen, H. (1996). *Derecho y paz en las relaciones internacionales 1941*. México: Fondo de cultura económica.
- Krasner, S. (2000). La soberanía perdurable. *Colombia internacional*, 25-41.
- Machín Hernández, M. M., Sánchez Vignau, B. S., & López Rodríguez, M. (2020). Análisis y proyecciones de la gestión de los servicios públicos en el entorno local. *Economía y desarrollo*, 4-10.
- Mantilla Baca, S. (2012). Perspectivas democráticas de los gobiernos locales en Ecuador. En J. Erazo Espinosa, *Gobierno de las ciudades andinas* (págs. 216-219). Quito-Ecuador: FLACSO.
- Municipalidad de Guayaquil. (14 de Diciembre de 2017). *Amiga ya no estás sola*. Obtenido de <https://amigayanoestassola.com/quienes-somos/>

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho.

- Nacional, A. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización*. Quito: Corporación de estudios y publicaciones.
- Ortega Romero , M., Narváez Zurita, C., Pozo Cabrera, E., & Erázo Álvarez, J. C. (2020). Ejercicio de la silla vacía como derecho de participación. *Iustitia socialis: Revista arbitrada de Ciencias jurídicas y criminalísticas*, 316-320.
- Oyarte, R. (2016). *Derecho Constitucional*. Quito-Ecuador: Corporación de estudios y publicaciones.
- Parejo Alfonso, L. (1981). *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid: Centro de estudios de la administración local.
- Parejo Alfonso, L. (1995). *Eficacia y administración: tres estudios*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado.
- Rousseau, J. J. (1762). *El contrato social*. Ámsterdam: Marc-Michel Rey.
- Salcedo, J. S. (2010). Gobiernos Autónomos Descentralizados: implicaciones de la nueva forma de Gobierno. *Gestión*, 38-42.
- Sánchez Velásquez, D. (Diciembre de 2020). Introducción al estudio de las políticas públicas. *Revista Saber servir*, 4, 59-74.
- Villavicencio, G. (2010). Gobiernos seccionales en el Ecuador: estatismo y estatalidad en crisis (1998-2009). *Universitas. Revista de ciencias sociales y humanas*, 43.
- Wilson, J. (2018). ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? *Revista científica semestral IN IURE*, 32.

Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho

Compilador: **Duniesky Alfonso Caveda, Ph.D.**

ISBN: 978-9942-960-60-3



9 789942 960603