

El principio de heterogeneidad municipal en Cuba. El asociativismo municipal como una alternativa para su materialización

The principle of municipal heterogeneity in Cuba. The municipal association as an alternative for their materialization

Hernández Aguilar, Orisel¹.

Universidad "Hermandades Saíz Montes de Oca" de Pinar del Río, Cuba. E-mail: oriselha@fchsh.upr.edu.cu

Recibido: 08/02/2014 / Aceptado:23/02/2014

Resumen.

Este trabajo analiza el principio de heterogeneidad municipal en Cuba, por medio de la precisión de su contenido históricamente determinado y las alternativas de tratamiento del mismo; a fin de estar en condiciones de proponer válidamente la inserción del asociativismo municipal como una alternativa para lograr una mejor materialización de dicho principio, en vista de las perspectivas del perfeccionamiento institucional que suponen los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución. En esta investigación se recurre al uso del método jurídico doctrinal a fin de precisar el contenido y alcance de las principales variables estudiadas; el método de análisis de documentos como base para el estudio de las fuentes doctrinales y legales consultadas; y el método analítico-jurídico como medio para el examen del carácter sistémico de las normas vigentes en materia municipal a fin de precisar el sentido y alcance del principio de heterogeneidad en las mismas, y sus potencialidades y perspectivas dentro del nuevo escenario político-jurídico se emplea.

Palabras claves: principio de heterogeneidad municipal, municipio y asociativismo municipal.

Abstract

This work analyzes the principle of municipal heterogeneity in Cuba, by means of the precision of its historically content and the alternatives of treatment of the same one; in order to be in conditions of proposing the insert of the municipal association validly as an alternative to achieve a better materialization of this principle, in view of the perspectives of the institutional improvement that suppose the Guidelines of the Economic and Social Politics of the Party and the Revolution. In this investigation it is appealed to the use of the doctrinal juridical method in order to specify the content and reach of the main studied variables; the method of analysis of documents like base for the study of the consulted doctrinal and legal sources; and the analytic-juridical method as means for the exam of the systemic character of the current norms in municipal matter in order to specify the sense and reach of the principle of heterogeneity in the same ones, and its potentialities and perspectives inside the new political-juridical scenario.

Key words: principle of municipal heterogeneity, municipality and municipal association.

1. Introducción

El municipio es una importante institución jurídico-política por cuanto constituye un espacio ideal, por su proximidad a los ciudadanos, para potenciar la participación de estos en el gobierno local y de esa forma permitir, contrarrestando el alejamiento y la apatía que se ha extendido hacia la vida pública, que legitimen los cambios que producen, fortaleciendo el compromiso consciente y el esfuerzo de todos, a fin de hacerlos estables y duraderos. Una de las problemáticas que más afecta a las municipalidades es el hecho de que gran número de las mismas están homogeneizadas o uniformemente diseñadas, dando limitadas posibilidades para atender las singulares características y necesidades de estas. Los municipios cubanos no se encuentran ajenos a tal problemática de ahí que este trabajo se dirija a analizar el principio de heterogeneidad municipal en Cuba, por medio de la precisión de su contenido históricamente determinado y las alternativas de tratamiento que han propuesto la doctrina y las legislaciones al respecto; a fin de estar en condiciones de proponer válidamente la inserción del asociativismo municipal en

el modelo actual como una alternativa para lograr una mejor materialización de dicho principio, en vista de las perspectivas de actualización, descentralización y perfeccionamiento institucional que suponen los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución.

1.1. Origen de la homogeneidad municipal dominante.

Los orígenes del principio de heterogeneidad hay que buscarlos en un contexto marcado por la necesidad de teorizar al respecto, que viene dado por el dominio o preponderancia de su contraparte: la homogeneidad municipal.

Si seguimos el fenómeno municipal desde una perspectiva histórica se hace notorio que “Los marcos físicos en que se agrupa y convive la población en los siglos VIII al XII van desde el más elemental y mínimo núcleo rural hasta la ciudad” (TOMÁS Y VALIENTE, 1995:140). De ahí que “esas ciudades nacientes o en desarrollo, o en mayor número los muy dispersos y modestos núcleos vecinales se erigieron pronto (ya en el siglo IX) y cada vez más (sobre todo a partir del aumento demográfico y del cambio de coyuntura militar que se dieron en el siglo XI) en núcleos jurídicos relativamente autónomos” (TOMÁS Y VALIENTE, 1995:117). En este contexto no se hace alusión alguna a la heterogeneidad, como principio, aspiración o exigencia, pues era la regla la diversidad de tipologías de asentamientos y de formas de organización y regulación jurídica de los mismos.

Coincidimos con MARTÍN MATEO (1987:17) cuando sostiene que “la homogeneización rigurosa del dispositivo de la Administración local, es fruto de una concepción dogmática y racionalista de la institucionalización del poder y consecuentemente, de su distribución territorial [pues] Nada de esto sucedía en el Antiguo Régimen (...) Organizaciones *sui generis* aparecía así en villas y lugares, de acuerdo con los deseos de los otorgadores de fueros, o conforme a la consolidación de prácticas de gobierno local a menudo transmitidas por corrientes endogámicas

y oligárquicas”.

Esto es resultado de “una exigencia del desarrollo del capitalismo, que necesita vencer la dispersión feudal y reforzar la centralización política” (COLECTIVO DE AUTORES, 2005:186). El cambio viene así pues de la mano de “La obra de la Revolución Francesa y su recepción (...) por las Cortes de Cádiz (...) [que intenta] ordenar de alguna manera el caótico legado del precedente mundo feudal” (MARTÍN MATEO, 1987:17-18).

Tal legado influirá a gran parte del mundo occidental, con especial destaque para la América Latina, que no pudo sustraerse de los ecos revolucionarios y que, por vía de España o por sus propios procesos revolucionarios de inspiración galo-hispánica, desarrolló en sus cuerpos legales normas apegadas las tendencias que en Europa se habían trazado.

Según nos explica TOMÁS Y VALIENTE (1995:591) “La centralización es una consecuencia de la tendencia a construir un poder ejecutivo fuerte, una verdadera Administración activa encargada de gobernar con eficacia en todos los ámbitos. “La centralización administrativa –escribió Manuel COLMEIRO en 1850- es la concentración en el poder ejecutivo de cuantas fuerzas son necesarias para dirigir los intereses comunes de una manera uniforme”. De manera que la razón que inspira estas medidas es la búsqueda de una satisfacción también homogénea, quizás más equitativa, de las necesidades generales.

No obstante, el resultado final es la centralización del poder y la homogeneización de los entes locales de acuerdo a criterios objetivamente trazados pero que desconocen las especiales particularidades de las colectividades agrupadas en torno a tan idénticas formas estatales. Por ello resulta acertado el criterio del profesor MARTÍN MATEO (1987:18) cuando sostiene que “El esfuerzo modernizador (...) llevaba una carga de ingenuidad notable”, pues logró una realidad jurídica inviable, que la realidad misma refuta a la vez que de ella se derivaran algunas consecuencias desfavorables para el funcionamiento eficiente de las instituciones creadas.

De lo antes expuesto podemos sintetizar dos ideas fundamentales:

- La heterogeneidad era la regla entre los asentamientos humanos en el feudalismo.
- La homogeneidad es consecuencia del racionalismo y el pensamiento centralista administrativo derivado de la Revolución Francesa, que se extiende como resultado de las repercusiones de esta.

1.2. Consecuencias de la homogeneidad municipal.

Como resultado de la aplicación y difusión de estas ideas centralistas y homogeneizadoras aparece un "... uniformismo realmente intolerable en la organización municipal [que] provoca que no existan diferencias entre los diversos tipos de municipios. Todos tendrían el mismo régimen organizativo: el de las grandes ciudades y el pequeño municipio rural tendrían el mismo régimen jurídico" (BREWER –CARÍAS, 1985:363). Es por ello que, continua diciendo BREWER –CARÍAS (1985:364), "... el uniformismo como norma lo encontramos también en el órgano representativo municipal".

A tales apreciaciones suma otras dos el profesor TOMÁS Y VALIENTE (1995:591-592) cuando nos indica que "como correlato de esta idea surgen dos principios: la debilidad de los órganos periféricos (provinciales y municipales) (...) y la uniformidad en la atribuciones de competencias a todos los órganos provinciales o municipales".

Siendo así que se colige que de la construcción de modelos uniformes de organización municipal resultan:

- Un mismo régimen de organización política, que se expresa en la identidad de los órganos existentes.
- Atribuciones de idénticas facultades a todos los municipios, desconociendo sus particularidades.
- Derivado de los dos elementos anteriores resulta un tercero: la ineficiencia o insuficiencia de la estructura municipal para cumplir su cometido público de forma eficiente.

1.3 Alternativas para su atenuación.

Para superar estas limitaciones se han propuesto y experimentado, desde la doctrina y la legislación, distintas alternativas de solución o mitigación.

Ha existido la ilusión en diversos legisladores de que es posible “la adaptación del Régimen local a las distintas peculiaridades comunitarias” (MARTÍN MATEO, 1987:18) por medio del Régimen de Carta. Esto supone la atribución al municipio de la facultad de dictar su propia Carta Orgánica en los términos que explica HERNÁNDEZ (n/d: 147) pues “mediante la carta se regulan los distintos aspectos del régimen municipal: forma de gobierno, finanzas locales, poder de policía, servicios públicos, responsabilidad de los funcionarios, formas de participación ciudadana, relaciones intermunicipales.” Con esto, y por medio de un ejercicio de autonomía, el municipio puede atender las exigencias derivadas de sus características propias.

Los inconvenientes prácticos más comunes resultan de la falta de iniciativa de las propias municipalidades que muchas veces continúan imitando los modelos uniformistas precedentes (BREWER -CARÍAS, 1985:363-364).

Otra alternativa ha sido el establecimiento por vía legal de diversas categorías municipales. Una fórmula muy común para ello es el establecimiento de criterios en atención al número de habitantes comprendidos en el término municipal. Lo que BREWER-CARIAS (1985:363) considera constituye un “requisito uniforme y rígido”.

Más recomendable sería la fórmula de comprender que las causales de diversidad dentro del mapa municipal son de distinta naturaleza, como lo hiciera *V. gr.* el legislador constitucional venezolano de 1961 en su artículo 27 al tomar en consideración situación geográfica, población, desarrollo, carácter urbano o rural, etc.

Una alternativa, menos integral que las anteriores en el tratamiento de

la heterogeneidad, previa a ellas y aun subsistente, lo constituye el reconocimiento de la posibilidad de los municipios de cooperar para atender satisfacer las exigencias especiales compartidas que no encontraban cauce por las vías establecidas. Esto se evidencia en el hecho de que “ya en el siglo XIX se observó la inviabilidad de gestionar, de la misma manera, los intereses de colectividades bien dispares y así el Proyecto municipal de POSADA HERRERA proponía en 1866 uniones municipales para afrontar problemas compartidos mediante la creación de las denominadas “Comunidades”, lo que recogerán la Ley de 1870, el Proyecto de 1876 y el Estatuto de 1924” (MARTÍN MATEO,1987:18).

Sintetizando lo antes relacionado resulta que hay varias formas de tratar la homogeneidad municipal:

- Establecer en la legislación la posibilidad de crear municipios siguiendo criterios de diferenciación como lo pueden ser la población, aunque no sea recomendable, la ubicación, el nivel de desarrollo, las actividades económicas, etc.
- Disponer que los municipios puedan dotarse de Cartas municipales, lo que implica un alto nivel de autonomía en el propio orden y funcionamiento.
- Facultar a los municipios para atender sus necesidades particulares por medio de formas asociativas, de conjunto con otros municipios.

Indiscutiblemente el mejor tratamiento legal de este fenómeno es el que permita un enfrentamiento más completo de las causas y las consecuencias del mismo, algo que solo se puede determinar buscando en el origen y naturaleza misma de la heterogeneidad latente en cada caso puntual, o sea, indagando en su contenido.

1.4. Contenido del Principio de Heterogeneidad municipal.

Como contrapartida de la homogeneidad, tal como explicábamos *supra*, se comienza a regular y teorizar sobre la heterogeneidad municipal aunque, movidos por imperativos prácticos, sin una sistematización suficiente que permitiera abstraer todos sus rasgos generales.

Tal vez esa misma sea la razón que explique porque este es “el principio

que está menos desarrollado por estos cuerpos legislativos [leyes orgánicas latinoamericanas]" (SERRANO SANTIESTEBAN, n/d).

En los estudios sobre las municipalidades no faltaran referencias a las manifestaciones materiales de la heterogeneidad y sus causas, siendo que "se percibe la distinción según: a) La implantación regional (Amazonía, Andes, Caribe). b) La composición social (relaciones interétnicas, inmigración). c) La formación histórica (antiguo o reciente). d) La jerarquía político-administrativa (capital provincial o nacional)" (CARRIÓN M., n/d: 4) y e) las dimensiones (entre las ciudades primadas, las intermedias y las pequeñas). No obstante, el único "elemento tenido en cuenta de una forma coincidente por todas las normas analizadas es el de población" (SERRANO SANTIESTEBAN, n/d).

Dada la complejidad del tema en la literatura no aparecía una construcción teórica unitaria y sistemática de la heterogeneidad a pesar de las múltiples referencias a la misma. Al profesor VILLABELLA corresponde el mérito de haber integrando y ordenando los conocimientos precedentes en un valioso intento de establecer ciertas regularidades y generalizaciones útiles a la hora de enfrentar su estudio. Este autor nos puntualiza "que la Heterogeneidad Municipal se concreta en cuatro notas con consecuencias para las relaciones jurídico-públicas: Asimetría (por haber un mapa municipal de diferentes dimensiones); Diversidad (en tanto la organización institucional no tiene que ser idéntica para todas las unidades); Pluralismo Jurídico (al distinguirse que junto al régimen jurídico general pueden cohabitar tratamientos especiales o diferenciados para determinadas Municipios); Multiplicidad (en relación a que el rango competencial de los diferentes entes municipales puede ser diferente)" (VILLABELLA ARMENGOL, 2006:162).

En cuanto a la asimetría, o a las razones para justificar su existencia, se siguen distintos criterios que ponderan aristas muy diversas y que competen a áreas del conocimiento dispares, como la geografía, la demográfica, la sociología, entre otras. Pero aun cuando es fácilmente reconocible la dificultad de conciliar dicho puntos de referencia esta cuestión es crucial pues de ello se desprenderá como consecuencia la exigencia de

“diversidad”, el “pluralismo” y la “multiplicidad”.

Con independencia de la ciencia que nos lleve a tratar la realidad municipal se impone, al enfrentar la heterogeneidad, adoptar un criterio que dialécticamente integre todos los elementos que aportan las otras ciencias que explican las múltiples aristas que la integran. Para ello es requisito previo necesario adoptar una posición clara de qué se debe entender por municipio.

Más allá de la escuela por la que se tome partido debe quedar claro que se trata de conformar una unidad, pero no un todo, o sea, es impensable el municipio como un espacio absolutamente autosuficiente, por lo que se colige que debe y tiene que tener un, mayor o menor, grado de articulación con los demás elementos de la estructura político-administrativa. Esta reflexión puede parecer, a simple vista, una obviedad pero para saber que es un municipio o que debe ser, ha de saberse qué se espera de él, y hasta tanto no se tenga claridad sobre eso no puede determinarse la extensión que habrá de tener (en lo espacial, temporal, jurídico, organizativo, social, etc.)

Siendo partidarios de que un municipio es una construcción juicio-política-organizativa que estructura legal y organizativamente, legitima y pretende potenciar a una sociedad local nos encontramos de frente con la concepción de “sociedad local” como aspecto básico y esencial, pero cuya intangibilidad es notoria, pues se puede complejizar hasta casi lo provincial o simplificar hasta lo barrial (HERNÁNDEZ, 2003:181-183). Por esas razones corresponde al intérprete, conociendo las características de cada caso delimitar el alcance de la “sociedad local”, siendo como son complejas, dinámicas, internamente (Cfr. IÑIGUEZ ROJAS y RAVENET RAMÍREZ, n/d:80) y externamente heterogéneas y crecientes.

Partiendo de las precisiones hechas con anterioridad podemos afirmar que:

- Nos afiliamos a la concepción cuatripartita de la heterogeneidad adoptada por el profesor VILLABELLA, pero considerando a la asimetría como el elemento principal de la misma en cuanto de él dependen el resto.
- Cualquier aproximación a la heterogeneidad municipal debe partir

de una clara concepción del municipio como célula y estructura unitaria, tomando en cuenta de manera dialéctica los criterios y análisis provenientes de las distintas ciencias que lo estudian, y haciendo en cada caso concreto un análisis contextualizado de la realidad que se presenta.

2. Asociativismo y homogeneidad o heterogeneidad municipal.

Como se apuntaba *supra* una alternativa de enfrentamiento a la excesiva homogeneización de las municipalidades han sido las prácticas asociativas. Estas prácticas han existido a lo largo de la historia de la institución municipal, desde Roma, pasando por las hermandades hispánicas, las asociaciones y comunidades de Ayuntamientos, hasta llegar a las experiencias más recientes que presentan una amplia gama de opciones en cuanto a formas y finalidades. Por ello el binomio municipio – asociativismo posee una larga data.

A pesar de la diversidad de formas asociativas y criterios de clasificación que se pueden encontrar en la literatura sobre el tema debe clarificarse que en lo que a este trabajo se refiere, siguiendo a SÁNCHEZ BLANCO (2006), se parte de denominar a todas las formas de relación entre municipios nacidas de la voluntad autónoma de estos entes como asociativismo, lo que comprende a la intermunicipalidad entendida como el ámbito de relación entre municipalidades en el que no llega a establecer una entidad autónoma representativa con competencias atribuidas o delegadas, y la supramunicipalidad en la que esto sí ocurre, por lo cual se le considera una fase avanzada.

En un escenario marcado por la homogeneidad al asociativismo le corresponden en lo fundamental dos tareas. La primera estaría presente cuando dos o más municipalidades, muy similares, compartan uno o varios problemas y, en consecuencia, busquen la solución al o a los mismos mediante la cooperación intermunicipal. La segunda sería una forma de expresión de la insuficiencia del criterio uniformador, que es la que anteriormente abordamos como alternativa de tratamiento para es-

tas situaciones, o sea, asociaciones que se construyen para expresar una diversidad que no tiene tratamiento posible dentro de los moldes municipales establecidos, deviniendo así en una forma de heterogeneidad.

La heterogeneidad presupone diversidad, presente y futura, debido a lo dinámico y cambiante que resultan las municipalidades, en cuanto sociedades vivas y en movimiento, ante lo cual el asociativismo ofrece un escenario propenso para expresar y canalizar las particularidades individualizadoras de los municipios, las que operan, precisamente, como una de las causas de la voluntad de cooperación.

Ante un mapa municipal heterogéneo las municipalidades que pretendan asociarse, como presentan características disímiles (diferentes recursos naturales, actividades económicas, población, ubicación geográfica, etc.), pueden configurar una amplia gama esferas en las que asociarse a fin de complementarse.

Atendiendo a la variedad posible de motivaciones para asociarse existen múltiples tipologías que permitirían que los entes creados, de conformidad con la decisión autónoma de los municipios que los van a integrar y para los fines que estos determinen, puedan efectivamente suplir algunas de las carencias dejadas por el tratamiento unitario de los mismos.

Al estar destinado el asociativismo a operar con los resultados de una realidad cambiante las alternativas para su instrumentación, en cada caso, deben dejar posibilidades jurídicas abiertas a los municipios, de manera que estos puedan ajustar la forma final a sus necesidades, siempre dentro de determinados marcos legales dados. Esto permitiría la creación de entes asociativos eficientes para tratar las variadas necesidades posibles, ya por el método de suplir las diferencias por medio de la cooperación o por la complementación.

En consecuencia podemos sostener que:

- La esencia de la relación asociativismo y los principios de homogeneidad y heterogeneidad municipal radica en que a partir del primero se puede atender necesidades comunes y compartidas de mu-

nicipalidades similares y, también, se puede expresar la diversidad que la uniformidad ha desconocido y dejado si especio respetando la diferencia existente dentro del mapa municipal e igualmente.

- Por lo que tanto la homogeneidad como la heterogeneidad pueden dar lugar a formas asociativas, la nota diferenciadora sería la finalidad pretendida en cada caso.

3.El principio de heterogeneidad en el diseño municipal cubano actual.

Siguiendo los cuatro elementos antes referidos podemos hacer un análisis en Cuba de la heterogeneidad municipal.

Partamos de la asimetría. En tal sentido el mismo profesor VILLABELLA (2006:172) afirma que “en la década del setenta y primera parte de la del ochenta (...) la municipalidad cubana (...) [con] la división política-administrativa instaurada logró una relativa uniformidad municipal (...) [en tanto] en los años noventa se catalizan toda una serie de nuevas problemáticas que habían venido gestándose, mostrándose como resultado un mapa municipal asimétrico donde es posible distinguir la delineación de tres rangos de Municipios: la gran ciudad, la mediana y el pequeño municipio. Siguiendo esta misma lógica IÑIGUEZ ROJAS y RAVENET RAMÍREZ (n/d:81-82) sostienen que “ La relativa igualdad alcanzada como resultado de la aplicación de los planes quinquenales de desarrollo del país sufrió un debilitamiento a partir de la crisis de los 90, en lo esencial por la desigual distribución territorial de los nuevos actores económicos, que generó la ampliación de las distancias en el desarrollo económico y social de territorios y espacios y se convirtió en otro factor de incremento de la heterogeneidad inter e intramunicipal”. Si abordamos la diversidad de la organización institucional lo primero que salta a la vista es que tanto en el texto constitucional cubano, original, de 1976, como en el que resulta de la reforma de 1992 domina un criterio uniforme en la conformación de los órganos del Poder Popular. No obstante, se han introducido elementos que permiten hablar de heterogeneidad en diseño político-institucional municipal.

Un primer elemento a tomar en consideración serían la Comisiones Permanentes, una estructura presente desde 1976 en la Constitución y que ha sido flexibilizada “a partir de su instauración sobre la base de los intereses específicos del territorio y con subordinación única al ente representativo del poder” (VILLABELLA ARMENGOL, 1998:59).

La Ley 91 De los Consejos Populares viene a materializar el postulado constitucional de 1992 de crear un ente de doble representación pues “representan a la demarcación donde actúan y a la vez son representantes de los órganos del Poder Popular municipal, provincial y nacional”. Se trata de la creación de una nueva instancia, de carácter participativo-popular, y que según el artículo 7 de la citada Ley refleja el interés estatal el respeto en su configuración por las características particulares de cada localidad al tomar en consideración elementos como el número de habitantes, vías de comunicación existentes, identidad de intereses.

Por último, figura otro de los “elementos estructurales que rompen la homogeneidad del modelo estatal municipal (...) ([como] lo son los Distritos Administrativos existentes en Camagüey y Santiago de Cuba) (VILLABELLA, 2006:173).

En cuanto al pluralismo jurídico y la multiplicidad son prácticamente inexistentes pues solo tendría cabida dentro los marcos de la diversidad, que como apuntamos, es limitada.

Resulta entonces que el principio de heterogeneidad se ha ido abriendo paso en el diseño municipal cubano, y en la actualidad es posible calificarles como principio de Heterogeneidad Ponderada puesto que “está matizado por la intención de lograr un desarrollo equilibrado y armónico de todos los Municipios, tratando de compensar las desigualdades territoriales, económicas y geográficas. El mismo se ha ido acogiendo de forma práctica en la municipalidad cubana por medio de: la introducción de elementos estructurales que rompen la homogeneidad del modelo estatal municipal (...); el establecimiento excepcional de tratamientos diferenciados en determinados aspectos para algunos Municipios; y la personificación diferenciada dentro de estos de algunas estructuras

institucionales.” (VILLABELLA ARMENGOL 1998:121).

De lo antes expuesto se colige que:

- La heterogeneidad en cuanto al diseño del mapa municipal cubano revolucionario se comienza a expresar en los años 90.
- Su tratamiento estructural procede la reforma constitucional de 1992 y la legislación desarrolladora posterior que estableció tres formas fundamentales al respecto: los Consejos Populares, las Comisiones Permanentes y los Distritos Administrativos.
- El carácter de la heterogeneidad municipal en Cuba adquiere naturaleza de ponderada puesto que se establece y permite dentro de los límites que establecen la búsqueda de un desarrollo equilibrado y armónico de todos los Municipios.

3.1 Posibilidades de contribuir a la materialización de la heterogeneidad por medio del asociativismo municipal.

En Cuba, la ausencia de experiencias de tal tipo pues entenderse según explicamos anteriormente, pero a partir de la década del 90, con las problemáticas de satisfacer las necesidades locales en un contexto económico adverso e insertadas en un mapa municipal asimétrico que “incide en que las estructuras de gobierno resientan su viabilidad funcional” (VILLABELLA ARMENGOL, 1998:67) se impone, como necesidad, la creación de alternativas para integrar las potencialidades derivadas de la heterogeneidad en la consecución de fines comunes o afines.

La realidad jurídica en que se desenvuelven las municipalidades cubanas, comprometidas y responsables en el desarrollo local, carece de instituciones que permitan instrumentar, por vía legal y dentro de marcos jurídicos claros y delimitados, formas de colaboración, trabajo conjunto o complementario que les permitan beneficiarse mutuamente evitando la duplicidad de esfuerzos y economizando los recursos. Esta situación deja a los municipios solos antes los problemas propios, que pueden ser compartidos y/o solubles de consuno con otros, ya sea que su situación sea igual o diferente ante los problemas que se les presenten.

Sin embargo, las posibilidades de insertar el asociativismo municipal hoy responderían, a la realidad política de cubana en la que, a partir de lo planteado en los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, se prevén un grupo de cambios que atañen al municipio. Este cambio debe ser la apuesta por “La solidaridad inter e intraterritorial, [que] se convierte en un recurso esencial para la relación armónica entre la horizontalidad y la verticalidad, y por ende un mecanismo que potencia el desarrollo local” (IÑIGUEZ ROJAS y RAVENET RAMÍREZ, n/d:84).

pinterminables, aparece el asociativismo como una alternativa a considerar con la finalidad de que estos municipios puedan cooperar y complementarse en su desempeño.

Ante tales perspectivas en una tesis de grado desarrollada en la Universidad de Pinar del Río (CÁCERES MONTERREY y CALZADA TORRES, 2012) se indagó sobre las potencialidades existentes en los municipios de la provincia para considerar la implementación del asociativismo. Como parte de esta se aplicó un cuestionario a Presidentes de las Asambleas Municipales del Poder Popular con la finalidad de determinar, en opinión de estos, cuan necesario les resultaba el establecimiento de relaciones de cooperación intermunicipales.

En las respuestas a la pregunta que indagaba sobre si consideraban la asociación con municipios como alternativa viable para dar solución a las problemáticas que se presentan en su municipio, siete (7) presidentes respondieron afirmativamente, lo cual representa el 87.5 %, mientras que solo uno (1) manifestó opinión negativa para un 12,5 %; y en la que les interrogaba sobre las ventajas y desventajas que se consideraban tendría la asociación entre municipios, de los 8 participantes solo uno no contestó esta pregunta; mientras que los restantes 7 consideraron como posibles ventajas las experiencias que obtienen de otros municipios para la solución de los problemas, considerando cinco de estos delegados (71, 42%), que es imposible el desarrollo integral de un municipio sin recibir la cooperación de otros municipios, pues existen muchas carencias que solo se pueden suplir con el intercambio de experiencias

y recursos; mientras que otros dos delegados (28,57%) destacaron como otra de las ventajas el fortalecimiento de trabajo entre los municipios y las administraciones.

El balance general evidencia que las autoridades consultadas consideran mayoritariamente la asociación entre municipios como una alternativa viable para la solución de problemáticas, generalmente administrativas, de los respectivos gobiernos municipales. Lo que vendría a ser un importante complemento, en el plano subjetivo, para una futura política que permita el asociativismo municipal.

De manera general se puede sostener que: en Cuba existen en la actualidad un panorama político favorable para el desarrollo de formas asociativas municipales de conformidad con la voluntad de perfeccionamiento institucional que se deriva de los Lineamientos, lo que constituiría un variante viable de tratamiento de expresión de la heterogeneidad de nuestras municipalidades.

4. Conclusiones.

Finalmente podemos sistematizar como ideas generales que:

- La homogeneización municipal resultante del racionalismo y el pensamiento centralista francés se expresa en único régimen de organización política, un régimen de atribuciones idénticas y la consecuente insuficiencia estructural para el cumplimiento de las funciones públicas de forma eficiente.
- Las formas fundamentales de enfrentamiento al uniformismo han sido la creación de municipios siguiendo criterios de diferenciación, el sistema de cartas municipales, y el reconocimiento a estos de la posibilidad de constituir formas asociativas.
- Tanto la homogeneidad como la heterogeneidad pueden dar lugar a formas asociativas, la nota diferenciadora sería la finalidad pretendida en cada caso.
- La heterogeneidad en cuanto al diseño del mapa municipal cubano revolucionario se comienza a expresar en los años 90 y su tratamiento

to hace que se le califique como heterogeneidad ponderada puesto que se establece y permite dentro de los límites que establecen la búsqueda de un desarrollo equilibrado y armónico de todos los Municipios.

- En Cuba existen en la actualidad un panorama político favorable para el desarrollo de formas asociativas municipales de conformidad con la voluntad de perfeccionamiento institucional que se deriva de los Lineamientos, lo que constituiría un variante viable de tratamiento de expresión de la heterogeneidad de nuestras municipalidades.

5. Bibliografía

- BREWER-CARÍAS, a. R. (1985): El régimen municipal en Venezuela. En COLECTIVO DE AUTORES: Derecho Municipal Iberoamericano (pp.339-567), Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- CACERES MONTERREY, Y. y CALZADA TORRES, M. (2012): El Asociativismo Municipal. Posibilidades de su implementación en los municipios de Pinar del Río, Trabajo de Diploma en opción al Título de Licenciado en Derecho, Pinar del Río, Departamento de Derecho de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas Universidad de Pinar del Río "Hermanos Saíz Montes de Oca.
- CARRIÓN M., F. (n/d): La ciudad y su gobierno municipal, [en línea] <http://repo-fcsh.upr.edu.cu/Repositorios/derecho/Textuales/Articulos/CONSTITUCIONAL/Moodle%20Ore/La%20ciudad%20y%20su%20gobierno%20municipal.pdf>, [consulta: 18 de marzo de 2013].
- COLECTIVO DE AUTORES (2005): Manual de Historia General del Estado y el Derecho I, segunda parte, La Habana, Editorial Félix Varela.
- HERNÁNDEZ, A. M. (n/d): Las cartas orgánicas municipales como instrumentos para garantizar la autonomía y mejorar las formas de gobierno y administración local. Caso argentino, [en línea] www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1736/9.pdf [consulta: 19 de enero de 2013].
- HERNÁNDEZ, A. M. (2003): Derecho Municipal, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- IÑIGUEZ ROJAS, L. y RAVENET RAMÍREZ, M. (n/d): Heterogeneidad territo-

- rial y desarrollo local. Reflexiones sobre el contexto cubano. En GUZÓN CAMPORREDONDO, A.: Desarrollo local en cuba: retos y perspectivas. Cuba, Canadian International Development Agency, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, Proyecto Cauto.
- MARTÍN MATEO, R. (1987): Entes Locales Complejos, Madrid, Editorial Trivium S.A.
- SÁNCHEZ BLANCO, Á. (2006): Organización intermunicipal, Madrid, Iustel.
- SERRANO SANTIESTEBAN, J. (n/d): Principios Constitucionales que rigen el funcionamiento del Municipio latino actual. Una reflexión desde el Derecho Comparado, [en línea] www.monografias.com/trabajos45/funcionamiento-municipio/funcionamiento-municipio.shtml, [consulta: 4 de abril de 2012].
- TOMÁS Y VALIENTE, F. (1995): Manual de historia del derecho español, Madrid, Editorial Tecnos.
- VILLABELLA ARMENGOL, C. (1998): Resumen del estudio teórico, Universidad de Camagüey, Facultad de Derecho, [en línea] <http://repo-fcsh.upr.edu.cu/Repositorios/derecho/Textuales/Elaborados%20por%20la%20academia/Teoria%20Gral.%20del%20Estado/Universidad%20de%20Camag%C3%BCey%5B1%5D.pdf>, [consulta: 25 de febrero de 2012].
- VILLABELLA ARMENGOL, C. (2006): Los principios teóricos del municipio. Su apreciación en la municipalidad cubana. En PÉREZ HERNÁNDEZ, L. y PRIETO VALDÉS, M. Temas de Derecho Constitucional Cubano, La Habana, Editorial Feliz Varela.
- VI CONGRESO DEL PARTIDO COMUNISTA DE CUBA: Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, [en línea] <http://www.prensa-latina.cu/Dossiers/LineamientosVICongresoPCC.pdf>, [consulta: 1 de julio de 2012].

6. Notas al final

- 1 Máster en Derecho Constitucional y Administrativo, Profesora de Derecho de la Universidad “Hermandos Saíz Montes de Oca” de Pinar del Río, Cuba. oriselha@fcsh.upr.edu.cu