

INVESTIGACIÓN LATINOAMERICANA EN COMPETITIVIDAD ORGANIZACIONAL

PROCEDIMIENTO PARA LA IDENTIFICACIÓN DE PRIORIDADES NORMATIVAS EN LA ASAMBLEA MUNICIPAL DEL PODER POPULAR DE HOLGUÍN, EN EL MARCO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

Ms.C Lisandra Mir Rivero¹

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Lisandra Mir Rivero (2021): "Procedimiento para la identificación de prioridades normativas en la Asamblea Municipal del Poder Popular de Holguín, en el marco de la autonomía municipal", Revista de Investigación latinoamericana en competitividad organizacional RILCO, n. 10 (p.p. 22- 31, mayo 2021). En línea:

<https://www.eumed.net/es/revistas/rilco/10-mayo21/prioridades-normativas>

RESUMEN

La implementación de un procedimiento para la identificación de prioridades normativas en la Asamblea Municipal del Poder Popular de Holguín, responde a las necesidades del territorio en materia de Desarrollo Local en el nuevo marco de la autonomía municipal, pues, a partir de la aprobación de la Constitución de la República de Cuba, proclamada en fecha 10 de abril de 2019, se ha desarrollado un amplio proceso legislativo a nivel nacional, que no ha tenido una adecuada instrumentación en el municipio. De ahí, que las máximas estructuras de gobierno de la provincia Holguín, han solicitado la participación de la Universidad para potenciar el desarrollo local y la asesoría en cuanto a las estrategias de desarrollo de cada municipio, donde el componente jurídico es uno de los elementos de este proceso, y la elaboración desde bases científicas de un procedimiento que permita identificar las relaciones sociales que deben ser reguladas mediante normas jurídicas, así como la prioridad temporal de su aprobación, representa un aporte significativo desde la universidad para el desarrollo del municipio Holguín, teniendo en cuenta además, la importancia que reviste el establecimiento de una prelación normativa que contribuya a la organicidad institucional de nuestro territorio.

Palabras clave: Procedimiento, identificación de prioridades normativas, Holguín.

¹ Imr2020@nauta.cu Universidad de Holguín. Cuba

PROCEDURE FOR THE IDENTIFICATION OF REGULATORY PRIORITIES IN THE MUNICIPAL ASSEMBLY OF THE PEOPLE'S POWER OF HOLGUÍN, WITHIN THE FRAMEWORK OF MUNICIPAL AUTONOMY

ABSTRACT

The implementation of a procedure for the identification of normative priorities in the Municipal Assembly of the People's Power of Holguín, responds to the needs of the territory in terms of Local Development in the new framework of municipal autonomy, therefore, from the approval of the Constitution of the Republic of Cuba, proclaimed on April 10, 2019, a broad legislative process has been developed at the national level, which has not had an adequate implementation in the municipality. Hence, the highest government structures of the Holguín province, have requested the participation of the University to promote local development and advice regarding the development strategies of each municipality, where the legal component is one of the elements of This process, and the elaboration from scientific bases of a procedure that allows identifying the social relations that must be regulated by legal norms, as well as the temporal priority of their approval, represents a significant contribution from the university for the development of the Holguín municipality, having It also takes into account the importance of establishing a normative priority that contributes to the institutional organicity of our territory.

Keywords: Procedure, identification of regulatory priorities, Holguín.

INTRODUCCIÓN

La implementación de un procedimiento para la identificación de prioridades normativas en la Asamblea Municipal del Poder Popular de Holguín, responde a las necesidades del territorio en materia de Desarrollo Local en el nuevo marco de la autonomía municipal, pues, a partir de la aprobación de la Constitución de la República de Cuba, proclamada en fecha 10 de abril de 2019, se ha desarrollado un amplio proceso legislativo a nivel nacional, que no ha tenido una adecuada instrumentación en el municipio.

De ahí, que las máximas estructuras de gobierno de la provincia Holguín, han solicitado la participación de la Universidad para potenciar el desarrollo local y la asesoría en cuanto a las estrategias de desarrollo de cada municipio, donde el componente jurídico es uno de los elementos de este proceso, y la elaboración desde bases científicas de un procedimiento que permita identificar las relaciones sociales que deben ser reguladas mediante normas jurídicas, así como la prioridad temporal de su aprobación, representa un aporte significativo desde la universidad para el desarrollo del municipio Holguín, teniendo

en cuenta además, la importancia que reviste el establecimiento de una prelación normativa que contribuya a la organicidad institucional de nuestro territorio.

Este es un tema que presenta gran novedad y un alto impacto, al potenciar las relaciones Universidad-Gobierno-Sociedad, y la utilidad de los resultados ofrecen la posibilidad de que el trabajo del gobierno local, esté orientado a las especificidades de nuestro territorio, con el objetivo de identificar las prioridades normativas y lograr su adecuada implementación, teniendo en cuenta, que a partir del 6to Congreso del Partido Comunista de Cuba en el año 2011 se aprobaron los Lineamientos para la Política Económica y Social del país, posteriormente reformulados y actualizados en el 7mo Congreso en abril del año 2018.

Y en este marco, no caben dudas, que a las estructuras del gobierno local se les dificulta desde su actuar cotidiano, identificar cuáles son las normas jurídicas que resulta necesario aprobar para regular la vida del territorio, conforme a sus facultades normativas sustentadas en la autonomía municipal y cuál será el orden o prioridad en que deban ser promulgadas.

En virtud de ello la autora consideró el siguiente **Problema Científico**:

¿Cuáles son las normas jurídicas y el orden de prioridad en la promulgación de estas, para responder a las necesidades normativas dentro de la autonomía municipal?

Objeto de estudio: El establecimiento de las prioridades normativas del gobierno del municipio Holguín.

Objetivo General: Elaborar un procedimiento para identificar las normas jurídicas y el orden de promulgación de las mismas que al amparo de la autonomía municipal, deben ser aprobadas desde el Gobierno Municipal.

Objetivos Específicos:

- ❖ Establecer los fundamentos teóricos relacionados con la autonomía municipal como institución.
- ❖ Valorar el alcance de la autonomía municipal y las facultades en materia normativa otorgadas por la Constitución de la República de Cuba al Gobierno Municipal.
- ❖ Identificar las relaciones sociales o componentes de la vida económica, política y social que necesitan ser reguladas desde el Gobierno Municipal.
- ❖ Establecer el nivel de prelación a la hora de aprobar las normas jurídicas que instrumenten la facultad normativa del municipio como ente político.

El **método general** empleado será el **análisis - síntesis**, que permitirá analizar el estado actual de la doctrina en relación al tema que se investiga, opiniones de los autores, conceptos para identificar regularidades, particularidades y tendencias.

Los **métodos teóricos que serán** utilizados en la investigación serán el **método histórico-lógico**, que permitirá identificar las distintas etapas del objeto, de lo general a lo contextual; los momentos de mayor

relevancia en la evolución de la autonomía municipal a nivel mundial, regional y nacional hasta la actualidad del municipio Holguín.

El **método de modelación**, que permitirá representar idealmente el sistema de prioridades normativas del gobierno local, acorde a las facultades otorgadas por la Constitución de la República.

El **método sistémico**, para determinar los componentes del sistema de relaciones sociales o componentes de la vida económica, política y social que necesitan ser reguladas desde el Gobierno Municipal, así como las relaciones entre ellos, la jerarquía de cada componente, su dinámica y funcionamiento.

El **método empírico** que deberá emplearse será la **entrevista a informantes claves**, que será aplicada a especialistas locales sobre el objeto de investigación, garantizando así la recepción de criterios y puntos de vista de funcionarios que ejerzan tareas relacionadas con el tema que se investiga.

El **aporte teórico** de la investigación, consiste en la fundamentación de un sistema de normas jurídicas y el establecimiento de un orden de prioridad en la promulgación de las mismas, para responder a las necesidades del municipio Holguín, partiendo de la autonomía municipal y basándonos en la interrelación de la institución universitaria y el gobierno local, con el propósito de alcanzar una mayor organicidad en cuanto al funcionamiento de las diferentes estructuras gubernamentales del municipio Holguín.

El **aporte práctico** se concreta en una estrategia para la sistematización de las normas jurídicas y el establecimiento de un orden de prioridad en la promulgación de las mismas, la cual se implementa a través de dos objetivos estratégicos:

- La institucionalización del sistema de prioridades normativas del Gobierno del municipio Holguín, a partir de las facultades que le fueron conferidas por la Constitución de la República en el marco de la autonomía municipal.
- La superación profesional de los actores que intervienen en la promulgación de las normas jurídicas que deberán ser emitidas por las diferentes estructuras de gobierno del municipio Holguín.

La **novedad científica** radica en la elaboración de un sistema cuyos componentes, relaciones y principios, permitan establecer las prioridades normativas en los distintos niveles organizativos del gobierno local, con un enfoque integrador acorde a las demandas del contexto actual, y la interacción dinámica entre la universidad y las estructuras gubernamentales.

El informe se estructura en introducción, desarrollo compuesto por cuatro epígrafes que se encuentran aún en proceso de elaboración, las conclusiones generales obtenidas hasta este momento, y las referencias bibliográficas correspondientes.

El Epígrafe 1.1 presenta lo investigado hasta el momento, sobre los fundamentos teóricos relacionados con la autonomía municipal como institución.

El Epígrafe 1.2 se refiere a la autonomía municipal y las facultades en materia normativa, otorgadas por la Constitución de la República de Cuba al Gobierno Municipal.

El Epígrafe 1.3 se ha dedicado a las relaciones sociales o componentes de la vida económica, política y social que necesitan ser reguladas desde el Gobierno Municipal.

Por último, el Epígrafe 1.4 establece las principales ideas obtenidas mediante la investigación, relacionadas con el sistema de prelación de normas jurídicas acorde a la facultad normativa autónoma del municipio Holguín.

DESARROLLO

1.1 Fundamentos teóricos relacionados con la autonomía municipal como institución.

Han sido diversos los conceptos y definiciones dadas por disímiles autores al término autonomía que, según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, proviene del griego *autonomía*, compuesto por *autós* que significa “propio, mismo” y *nómos* “ley, administración”.

Este término se utilizó inicialmente en sentido filosófico, reflejado las doctrinas de Kant. Posteriormente en los siglos XIX y XX se empleó también en psicología y política, y las acepciones de esta palabra dependerán del contexto en que sea empleada, por ejemplo, según la Enciclopedia Plusesma, puede ser entendida como “la facultad de la persona o la entidad que puede obrar según su criterio, con independencia de la opinión o el deseo de otros”, mientras que, desde el punto de vista territorial puede ser entendida como “la facultad o poder de una entidad, integrada en otra superior, para gobernarse de acuerdo con sus propias leyes y organismos”. Otra de las definiciones señaladas es “la capacidad de una persona para afrontar situaciones nuevas, es decir, ser capaz de adaptarse, adquirir experiencias y utilizarlas”.

Por tal motivo, la autora coincide con el criterio de Hernández (2013), quien ubica a la autonomía como el equilibrio de las tensiones entre las fuerzas centralizadoras del Estado y descentralizadores municipales, y en consecuencia, tomo partido por un criterio relativo de la autonomía, toda vez que “...ese equilibrio puede realizarse en combinaciones infinitamente variables, que se producen al compás de las circunstancias políticas, económicas y sociales de cada momento y de cada lugar”.

Estas competencias se suelen desenvolver en cuatro ámbitos o esferas fundamentales: institucional, política, financiera y administrativa, aunque es posible encontrar otras variantes que sustituyen a la autonomía institucional por la normativa, e incluso las que subsumen estas atribuciones dentro del contenido de la autonomía política. Sin embargo, consideramos desacertado confundir la autonomía institucional con la autonomía normativa, pues hay una singular diferencia entre la posibilidad de determinar por completo el orden interno y el sistema de gobierno municipal, y la facultad de dictar las normas que ordenen los asuntos de competencia local, por lo que nos resulta imposible sostener la unidad entre esta atribución y la autonomía política, más allá de las naturales relaciones que pueda haber entre ambas esferas. (Hernández, 2013)

Podemos entonces establecer como el concepto más abarcador de la autonomía municipal, como aquella facultad otorgada al municipio para dictar su propio sistema de relaciones internas, especificando

los distintos aspectos del régimen municipal: formas de gobierno, finanzas locales, servicios públicos, responsabilidades de los funcionarios, formas de participación ciudadana, relaciones intermunicipales y todas aquellas que resulten necesarias establecer, teniendo en cuenta las características de la demarcación y sus habitantes.

1.2 La autonomía municipal y las facultades en materia normativa otorgadas por la Constitución de la República de Cuba al Gobierno Municipal.

El proceso de institucionalización llevado a cabo en nuestro país, alcanzó su máxima expresión a partir de la aprobación de la nueva Constitución de la República, que definió las líneas generales de la autonomía municipal.

Dentro de las facultades de los municipios se establece, la aprobación de normas jurídicas con alcance para todo el territorio que comprende esta demarcación, sin embargo en la actualidad, y a partir de cierto inmovilismo presente durante décadas de ejercicio del Poder Popular, resulta prácticamente insignificante el número de disposiciones normativas tales como resoluciones u ordenanzas, que regulan la vida económica, social y política de los municipios, por lo que se puede afirmar que en las circunstancias actuales, se está produciendo en el país un amplio movimiento legislativo que genera un número importante de leyes, decretos leyes, y resoluciones en el nivel central del Gobierno, sin que se dicten las necesarias normas jurídicas para su aplicación en la base.

Es por ello, que se considera la existencia de una contradicción, entre la realidad cubana expresada en el funcionamiento del municipio como ente con personalidad jurídica anclada a viejas normas, y el incremento sustancial de nuevas normas jurídicas de alcance nacional, generando la necesidad de un fuerte impulso en materia de elaboración de normas jurídicas de alcance municipal.

En este punto, debemos valorar entonces la autonomía municipal y su alcance, teniendo en cuenta que constituye el cauce apropiado para que el territorio, de forma estratégica, pueda ejecutar las políticas nacionales que le corresponden.

Y es que el Poder Popular, ha constituido desde su institucionalización, el marco estructural del Estado cubano en todos sus niveles y, precisamente el municipio, constituye el eslabón base de esta cadena, sin lugar a dudas el más próximo a los ciudadanos, para los cuales está concebido el diseño democrático de esta estructura.

En la Constitución anterior, se le otorgaba a los municipios personalidad jurídica y ciertas prerrogativas para satisfacer las necesidades mínimas de su territorio, sin embargo, estas funciones no fueron desarrolladas totalmente, por diversas circunstancias, entre ellas las derivadas de los avatares de esa propia época.(Pérez, 2018)

Es por ello, que en nuestro nuevo texto constitucional, podemos señalar como un paso de avance, la institución la autonomía municipal, como principio que debe guiar su organización y funcionamiento, y supone algunas cuestiones básicas fundamentales, como por ejemplo: que los municipios puedan organizarse por sí mismos; que tengan capacidad para actuar dentro de su espacio de competencias con arreglo a la Constitución y a las leyes; que tengan personalidad jurídica, lo que supone a su vez, contar con la capacidad de ser sujetos de derechos y obligaciones y asumir la responsabilidad de sus propias decisiones, acciones u omisiones; que dispongan de recursos para ejecutar sus atribuciones y cumplir sus objetivos; y puedan tomar acuerdos y decisiones dentro del marco de la localidad, con alcance y efectos obligatorios. (Pérez, 2018)

¿Cómo podemos entonces ascender al peldaño superior y lograr implementar la autonomía municipal en nuestro país?

Pues como ha sido expresado por Pérez (2018), el logro de este concepto parte de la descentralización de funciones, otorgando a los gobiernos municipales la autoridad suficiente que le permita la gestión individualizada, a partir de sus peculiaridades y prioridades, de modo que sean capaces de auto gestionar los problemas de su territorio y satisfacer las necesidades de los ciudadanos partiendo de sus propias potencialidades.

De igual modo, aumenta la responsabilidad de todos los factores locales, quienes adquieren un grupo de funciones que en momentos anteriores se orientaban de forma centralizada, y por tanto, responden de manera directa ante los incumplimientos que sin lugar a dudas, propician un marco adecuado para incentivar los procesos de consulta popular local, en pos de identificar prioridades y obtener soluciones participativas, lo cual potencia la democracia municipal.

Acorde a lo establecido en el artículo 191 de nuestra actual Constitución, se destacan como atribuciones otorgadas a la Asamblea Municipal del Popular dentro del marco de la autonomía municipal, el cumplimiento de la leyes de carácter general, la aprobación y control en lo que corresponda del plan de la economía, el presupuesto y el plan de desarrollo integral del municipio, así como el plan de ordenamiento territorial y urbano y el control de su cumplimiento; le corresponde además elegir, designar, revocar o sustituir al Presidente, Vicepresidente y Secretario de la propia asamblea; designar y sustituir al Intendente Municipal, a propuesta del Presidente de la Asamblea; designar o sustituir al resto de los miembros del Consejo de la Administración Municipal a propuesta del Intendente y adoptar acuerdos y disposiciones, en el marco de su competencia, sobre asuntos de interés municipal y controlar su cumplimiento.

De igual forma, le corresponde organizar y controlar, en lo que le concierne y conforme a lo establecido por el Consejo de ministros o el Gobierno Provincial, el funcionamiento y las tareas de las entidades

encargadas de realizar las actividades económicas, de producción y servicios, de salud, asistenciales, de prevención y atención social, científicas, educacionales, culturales, recreativas, deportivas y de protección del medio ambiente en el municipio.

Además, exigir y controlar el cumplimiento de la legalidad, así como el fortalecimiento del orden interior y la capacidad defensiva del país, proponer al Consejo de Ministros o al Gobernador, según el caso, la revocación de decisiones adoptadas por órganos o autoridades subordinadas a estos; revocar o modificar las decisiones adoptadas por los órganos o autoridades que le están subordinados; coadyuvar, de conformidad con lo previsto en la ley, a la ejecución de las políticas del Estado en su demarcación; así como al desarrollo de las actividades de producción y servicios de las entidades radicadas en su territorio que no les estén subordinadas; crear comisiones de trabajo y aprobar los lineamientos para su labor, y cualquier otra atribución que le asigne esta Constitución y las leyes.

Como puede apreciarse, es amplio el espectro de decisiones que le corresponden a las Asambleas Municipales en nuestro país, siendo imprescindible implementar, primeramente, las correspondientes normas jurídicas que amparen el diseño de las políticas públicas que desempeñaran estas estructuras, tomando como punto de partida los lineamientos estatales generales, adaptados a cada territorio, conforme al marco decisional que les fuera otorgado en nuestra novedosa ley de leyes.

Podemos entonces inferir del análisis antes realizado, que nuestros municipios y sus gobiernos locales tienen ante sí, el reto de incentivar el desarrollo de sus territorios, demostrando una gestión eficiente que conlleve a la funcionalidad municipal, orientada desde la participación ciudadana como parte imprescindible de este proceso.

1.3 Relaciones sociales o componentes de la vida económica, política y social que necesitan ser reguladas desde el Gobierno Municipal.

Ante esta nueva dinámica de interrelación entre las estructuras centrales del Estado cubano y las estructuras gubernamentales de nuestros municipios, la autora considera que debemos partir de la identificación de las prioridades a regular, por parte de las Asambleas Municipales como órgano legislativo máximo en esta demarcación territorial.

¿Cómo podremos entonces realizar un proceso efectivo, donde los resultados contribuyan al logro de la organicidad gubernamental y la funcionabilidad municipal, en aras de resolver todas las necesidades desde las potencialidades de nuestro territorio?

Pues la clave de esta interrogante la constituye, sin lugar a dudas, la participación ciudadana y el logro de mecanismos adecuados que partan de bases científicas, en las cuales las universidades pueden

contribuir de conjunto con los gobiernos locales, encausando los intereses de todos los ciudadanos que son, en definitiva, hacia quienes se dirige el trabajo de cada estructura de gobierno en nuestro país.

Estaremos entonces hablando de Poder Popular, estaremos hablando de concebir mecanismos para que el pueblo participe en cada proceso de regulación de la vida económica, política y social, pues como mencionara la Doctora Pérez (2018): “Que sean municipios descentralizados, de actuar institucional y responsable, en función de los intereses, las necesidades y las preferencias previamente consensuadas con la población; que se erijan en espacios democráticos ideales para el empoderamiento ciudadano. Y con todo ello como base, que se organicen y funcionen como cauces naturales en pos del desarrollo propio, y el desarrollo integral y armónico del país”.

1.4 Sistema de prelación de las normas jurídicas acorde a la facultad normativa autónoma del municipio Holguín.

El proceso anteriormente abordado deberá concluir, en definitiva, con la creación de normas jurídicas propias que reemplacen la dispersión legislativa existente y perfeccione el funcionamiento del municipio Holguín.

Nuestro gobierno local deberá, primeramente, de conjunto con especialistas de diferentes ramas de las ciencias exactas y las ciencias sociales, como por ejemplo derecho, economía, informática y otras, que podrán ser aportados precisamente por la Universidad de Holguín, concebir un proceso escalonado de ordenamiento territorial, donde se podrán aplicar nuevos métodos y estilos de trabajo, que ofrezcan espacios para la innovación y la creatividad.

Deberá afianzarse el papel activo de los ciudadanos a través de nuevas vías participativas, donde las tecnologías juegan un papel fundamental, al estrechar los vínculos entre las autoridades y la ciudadanía, que tendrá además, la responsabilidad de controlar la adecuada gestión gubernamental, evaluando los resultados concretos que en opinión de la autora, se reflejarán directamente en la calidad de vida de los habitantes del municipio Holguín, reforzando y renovando de esta forma las estructuras de nuestro Poder Popular.

CONCLUSIONES

- 1-. En la nueva Constitución de la República de Cuba fue regulada adecuadamente la autonomía municipal, como principio que regirá el funcionamiento de los municipios.
- 2-. El reconocimiento de la autonomía municipal por sí sola no garantiza que la gestión territorial sea más eficaz, sino que establece el marco jurídico y los fundamentos apropiados para su posterior implementación.

3-. La gestión de los gobiernos municipales y su interacción con los ciudadanos, es fundamental en el proceso de identificación de las relaciones sociales o componentes de la vida económica, política y social que necesitan ser reguladas en cada territorio.

4-. El proceso de prelación de las normas jurídicas que instrumenten el funcionamiento orgánico del municipio Holguín, deberá realizarse a través de la participación ciudadana y la interacción dinámica entre especialistas de la universidad del territorio y el gobierno local.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Enciclopedia Plusesma. (2020). Recuperada de www.plusesmas.com

Hernández Aguilar, O. (2013). *La autonomía municipal en el constitucionalismo latinoamericano: Realidad y perspectiva*. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Núm. 30, enero-junio 2014. Recuperada de www.juridicas.unam.mx

Pérez Hernández, L. (2018). *La autonomía y sus desafíos*, Periódico Granma. Recuperado de <http://www.granma.cu/cuestion-de-leyes/2018-11-21/la-autonomia-y-sus-desafios-21-11-2018>