

III Congreso del PCC: Resoluciones sobre el perfeccionamiento de la división política-administrativa del país

El I Congreso del Partido Comunista de Cuba celebrado en 1975, aprobó la división político-administrativa (DPA) que existe actualmente en el país. Entonces se consideró que aun cuando esta división constituía un importante paso en el proceso de institucionalización del país y un cambio cualitativamente superior en relación con la existente hasta el momento, el solo hecho de que se implantara simultáneamente con el Sistema de Dirección y Planificación de la Economía, y con la extensión a todo el país de los órganos del Poder Popular permitía prever que la nueva DPA era susceptible de revisión a mediano plazo, en la medida en que la práctica despejara o confirmara la certeza o no de las premisas en que se fundamentaba esta división. Por ello, en aquel momento se planteó la conveniencia de que transcurridos 10 años se examinaran los resultados obtenidos y se hicieran los ajustes para su perfeccionamiento. Con estos antecedentes se procedió a realizar el estudio correspondiente.

Al evaluar las experiencias obtenidas es conveniente primero tener en cuenta que para establecer esta división en provincias y municipios se partió fundamentalmente de las premisas siguientes:

- En la nueva sociedad, el Estado, bajo la orientación del Partido, ejerce la dirección, el control y la planificación de todas las actividades sociales.
- La organización territorial debe estar en correspondencia con la estructura económica, política y social, con las perspectivas de su desarrollo y con la distribución de la población en el territorio nacional, para garantizar las óptimas condiciones de dirección y gestión de la sociedad.
- El número de los niveles de dirección, las unidades en cada eslabón y sus límites deben tomar como base la organización más racional del sistema de dirección de la sociedad, la participación de las masas en esta dirección, la necesaria correlación entre la centralización en las decisiones y la más eficiente organización de la gestión económica.

La actual división político-administrativa se conformó en base a criterios de regionalización económica, considerando factores geográficos y demográficos, su situación actual, su desarrollo prospectivo, así como la red de pueblos y ciudades que sirven como cabecera en las diferentes instancias, tomó además en consideración las ciudades más importantes y los avances logrados por todos los sectores de la economía y, en particular, la agricultura, con la especialización de los territorios en grandes extensiones de un mismo cultivo, así como el desarrollo industrial, de las vías de comunicación de todo tipo, fundamentalmente, los ejes centrales y la malla vial de acceso a todas las zonas del país, que crean las condiciones para enfrentar formas superiores de organización territorial en beneficio de toda la sociedad. La división político-administrativa, aprobada entonces, suprimió una instancia en los niveles intermedios de dirección, manteniendo solamente la provincia y el municipio, dando lugar a un mayor número de provincias más pequeñas y un menor número de municipios más grandes. Con ello se buscaba obtener una más directa vinculación de la dirección con la base, facilitar la rápida comunicación y conocimiento de las situaciones, la toma de decisiones y el control de su ejecución, lograr la racionalización y perfeccionamiento de los aparatos intermedios de dirección de los organismos estatales y políticos, adecuar la estructura territorial a los objetivos de los órganos del Poder Popular y del nuevo Sistema de Dirección y Planificación de la Economía, por presentar las provincias y municipios tamaños y características apropiadas para las funciones de planificación, administración y control de las actividades económicas y sociales que se desarrollan en los niveles correspondientes.

También la división, en 14 provincias, apoyada en la homogeneidad demográfica y cultural del país, establecía un marco adecuado para la dirección de las actividades económicas y en especial para las relaciones agroindustriales, al estar contenidos en ellas los grandes territorios especializados y las industrias vinculadas.

Los centros de dirección provinciales se asentaron en ciudades que, por su tamaño, condiciones de desarrollo industrial, nivel de servicios, y

facilidades de comunicación y transporte, podían funcionar como centro de atención a su territorio.

En general, se consideró que las nuevas provincias contaban con características geográficas y económicas que les permitirían funcionar como eslabones de la planificación y su constitución facilitaba la política de desarrollo regional del país tendente a equilibrar las diferentes zonas y aprovechar al máximo los recursos naturales y humanos disponibles.

La creación de 169 municipios, dentro de marcos poblacionales superiores a los que existían entonces, con un mayor nivel de actividad económica y de servicios sociales, perseguía el objetivo de lograr una mejor coordinación de las empresas agropecuarias con los órganos municipales del Poder Popular y asentar la dirección de los mismos en núcleos urbanos con condiciones mínimas de tamaño y de equipamiento para los servicios a la población.

Al evaluar los resultados de esta división político-administrativa, puede afirmarse que en general ha contribuido a obtener avances económicos, sociales y políticos significativos en todos los territorios, y en la medida de las posibilidades ha permitido disminuir progresivamente las grandes desproporciones en el desarrollo que presentaban muchas regiones del país al implantarse esta DPA.

Esto puede afirmarse categóricamente cuando se refiere a las provincias establecidas a partir de 1976.

En cuanto a los municipios, ha coadyuvado decisivamente en el desarrollo alcanzado; sin embargo, al implantarse la división político-administrativa del país algunos de ellos quedaron débiles como tales, porque no reunían todas las características económicas, geográficas y demográficas; pero entonces permanecieron como municipios por consideraciones históricas en algunos casos y en otros, la mayoría, porque se previó en los territorios donde se asentaban la ejecución de inversiones y otras obras de desarrollo que los fortalecerían en un tiempo relativamente breve.

Transcurridos estos años se aprecia que, algunos de estos municipios, han tenido cierto desarrollo al realizarse determinadas inversiones; pero aún

así, presentan evidentes limitaciones para alcanzar el tamaño económico adecuado, entre otros factores, porque el número de habitantes es relativamente pequeño y no se prevén grandes desarrollos que estimulen su crecimiento.

Estas condiciones conducen a que los mencionados municipios tengan dificultades para viabilizar adecuadamente la actividad económica y la gestión empresarial, conforme a la eficiencia que el Sistema de Dirección y Planificación de la Economía exige.

Por otra parte, en la medida en que los órganos del Poder Popular se han ido consolidando y perfeccionando su funcionamiento, se ha hecho evidente que en los municipios que presentan la situación mencionada, las posibilidades de estas instituciones para enfrentar y resolver los problemas económicos y sociales de su territorio, que requieren de una gestión y solución local, se ven afectadas por la debilidad y el limitado desarrollo de las unidades político-administrativas donde radican.

También se aprecian que en los municipios donde radican las grandes ciudades como Santiago de Cuba y Camagüey, el crecimiento en el número de habitantes y de unidades de servicios y administrativas, hacen difícil a los órganos de gobierno ejercer una adecuada dirección, control y supervisión de las actividades políticas, económicas y sociales, crean dificultades en el funcionamiento de los citados órganos y limitan la influencia que pueda ejercer para mejorar constantemente los servicios a la población.

Además, los pueblos que dejaron de ser cabeceras de municipios y otros que, sin haber tenido esa condición, son importantes asentamientos de población, y constituyen lugares de atracción para los habitantes de las zonas rurales cercanas, se ven privados de algunas facilidades que solo pueden obtener en las cabeceras de los municipios, y carecen de una autoridad que, en la propia localidad, fiscalice y controle la actividad de las unidades de servicios y administrativas existentes en ellos y contribuya a movilizar los recursos de la localidad, lo cual ocasiona evidentes dificultades a la población.

Teniendo en cuenta la consideración, expuesta antes, de que la actual. DPA debía revisarse a los 10 años de su vigencia y estas apreciaciones generales, en marzo de 1983 el Buró Político acordó crear una comisión encargada de realizar los estudios necesarios, con el fin de proponer las medidas que fueran convenientes para perfeccionar la división político-administrativa del país y que posteriormente fueran examinadas en el III Congreso del Partido.

En septiembre de 1983 el Buró Político aprobó las bases y el cronograma para realizar dicho estudio y la creación de comisiones provinciales, también con ese fin.

Sobre estas bases fueron elaboradas las ideas preliminares y, conforme al cronograma aprobado, en marzo de 1984 el Buró Político conoció el documento con los resultados del estudio realizado y aprobó los parámetros que debían servir de base a la comisión nacional y a las comisiones provinciales para el estudio de la DPA y la elaboración de sus proposiciones definitivas respecto a los municipios del país.

También en marzo de 1984 y en relación con los estudios referidos a la división político-administrativa, el Buró Político acordó crear una comisión encargada de estudiar la organización empresarial y administrativa de las actividades subordinadas a los órganos locales del Poder Popular, la cual aún no ha concluido sus estudios.

En julio del año 1984, y también en consecuencia con algunos resultados del estudio de la DPA, el Buró Político acordó crear una comisión para el estudio de los trámites institucionales que realiza la población, que aún no han sido concluidos por esta comisión, con el fin de proponer su reducción o simplificación y la ubicación y distribución más adecuada de las oficinas encargadas de esas funciones.

Los resultados de los análisis realizados, hasta el presente, por las comisiones provinciales y la comisión nacional para el perfeccionamiento de la división político-administrativa, permiten formular las siguientes:

Consideraciones

1. La división político-administrativa implantada en 1976, en lo que se refiere a las actuales provincias, ha propiciado un desarrollo socioeconómico ascendente y ha contribuido a acelerar el de aquellos territorios más atrasados del país, lo cual confirma plenamente la justeza de la decisión adoptada por el I Congreso del Partido.

2. En cuanto a los municipios, todavía hay un número de ellos que, aun cuando han avanzado desde el punto de vista socioeconómico después de instaladas las infraestructuras correspondientes, e incluso se realizaron los planes previstos para su desarrollo, continúan careciendo del suficiente potencial económico y social, para asentar en ellos una organización económica y administrativa que les permita resolver, con un nivel aceptable de autonomía, los problemas eminentemente locales.

3. En correspondencia directa con esta consideración se encuentran las estructuras administrativas y empresariales de las actividades subordinadas a los órganos municipales del Poder Popular, las que preferentemente deben ser ajustadas siempre que reúnan los requisitos necesarios a los criterios de especialización, racionalidad y eficiencia económica, de manera que los resultados de su gestión contribuyan a elevar la cantidad y calidad de la producción y de los servicios, satisfactoriamente.

4. En cuanto a los límites entre las provincias y los municipios, los mismos se han mantenido estables, por lo que cualquier modificación debe responder a dificultades extremas en la atención a la población que así lo justifiquen.

5. Aun cuando la ciudad de La Habana tiene características muy diferentes a las ciudades del resto del país y de sus territorios, los órganos municipales del Poder Popular son considerados en igual forma que otros municipios del país, fundamentalmente desde el punto de vista de la elección de los delegados a las asambleas municipales y de los miembros de los respectivos comités ejecutivos, dado que deben cumplirse las mismas exigencias legales que son adecuadas a municipios y territorios totalmente diferentes, y que en una ciudad como La Habana ocasiona

dificultades para la formación de estos órganos.

Los límites territoriales que en otras provincias separan a los municipios, generalmente bien definidos, en muchos casos hasta por características geográficas muy naturales, en Ciudad de La Habana son prácticamente imperceptibles o artificiales, pues la población se mueve en la búsqueda de uno y otro servicio sin tener en cuenta dichos límites.

En cuanto a las funciones que tienen los órganos municipales del Poder Popular también se manifiestan dificultades, pues la necesaria unidad y homogeneidad de los problemas de una ciudad grande limitan las posibilidades de descentralizar en los municipios todos los recursos y atribuciones que son necesarios para decidir, resolver las cuestiones fundamentales de sus respectivos territorios.

Estas y otras cuestiones que requieren un examen más minucioso, en principio aconsejan analizar la conveniencia de estudiar la reducción del número de municipios actuales, partiendo de la estructura histórica de la ciudad de La Habana, con sus divisiones naturales y desde luego, considerando todo su desarrollo ulterior y las perspectivas de los próximos años.

6- El crecimiento en el número de habitantes y de unidades de producción, de servicios y administrativas en consecuencia con su desarrollo en ciudades como Santiago de Cuba, Camagüey y otras importantes cabeceras de provincias, hacen difícil a los órganos de gobierno ejercer una adecuada dirección, control y supervisión sobre dichas ciudades, crean dificultades en el funcionamiento de los citados órganos y limitan la influencia que puedan ejercer para mejorar constantemente los servicios a la población, lo cual sugiere ir a la creación de entidades administrativas más pequeñas subordinadas al órgano municipal de gobierno, manteniendo la unidad y homogeneidad que es propia de estas ciudades, mediante una distribución de funciones entre el órgano municipal del Poder Popular y las entidades administrativas que deben crearse, para propiciar una mejor atención a la gestión productiva y de servicios a la población.

7- En los pueblos que dejaron o que en el futuro dejarán de ser cabecera

de municipio como consecuencia de las modificaciones en la división político-administrativa, es necesario restablecer o mantener las facilidades organizativas, administrativas y de servicios para que sus habitantes realicen los trámites y gestiones en dependencias o entidades administrativas a las que inevitablemente deben concurrir, sin tener que trasladarse obligatoriamente a la cabecera municipal correspondiente.

Igualmente, en estos pueblos es conveniente la existencia de una autoridad subordinada al municipio, que por su naturaleza puede denominarse consejo popular, para que integralmente fiscalice la calidad y la eficiencia en la prestación de los servicios a la población, e impulse la solución de los problemas eminentemente propios de la localidad, sin que esta constituya una instancia de dirección político-administrativa, partiendo de las propias experiencias del delegado ejecutivo actual y de las obtenidas en otros países socialistas.

En estas soluciones pueden incluirse también un número de poblados que, sin haber sido cabeceras municipales, son asentamientos importantes de habitantes y cuentan con un nivel determinado de instalaciones de servicios e infraestructura, constituyendo un lugar de atracción para la población rural cercana, que concurren a ellos para la obtención de determinados servicios.

8- En el examen de la actual división político-administrativa y de los problemas institucionales, íntimamente relacionados con ella, se aprecia la necesidad de definir e instrumentar algunas cuestiones referidas al funcionamiento, atribuciones, relaciones y estructuras del órgano de gobierno y de las demás instituciones estatales de la Isla de la Juventud, en correspondencia con su carácter y categoría de municipio especial.

Asimismo, es conveniente estudiar y definir el status institucional de la ciudad de La Habana y demás ciudades grandes, medianas o pequeñas; el de los pueblos y poblados, así como el de otros asentamientos poblacionales, con el fin de definir el nivel de servicios que les corresponde de acuerdo con su categoría poblacional y en su caso el carácter y alcance de las facultades de las instituciones que radiquen en ellos.

La Comisión Preparatoria Central del III Congreso del Partido, después de examinar los resultados de los análisis realizados y las consideraciones formuladas por la comisión nacional para el estudio del perfeccionamiento de la división político-administrativa del país, que sugieren la conveniencia de realizar los ajustes necesarios al respecto y de adoptar otras medidas relacionadas con el mejor funcionamiento de los municipios como eslabón básico de la DPA, recomienda al Congreso se adopte la siguiente:

RESOLUCIÓN

Encargar al Comité Central del Partido que examine los resultados de los trabajos realizados para evaluar la división político-administrativa del país y adopte las medidas necesarias para crear los consejos populares en los poblados que se determine y se inicie la experiencia de los distritos en las grandes ciudades durante el quinquenio 1986-1990. Asimismo que disponga lo pertinente para continuar y concluir los estudios que procedan para poner en práctica los ajustes que correspondan para el perfeccionamiento de la actual división político-administrativa en el año 1991.

En el examen que se realice y en las decisiones que se adopten, se tendrán en cuenta las recomendaciones siguientes:

1. La conveniencia de ratificar la división político-administrativa, en cuanto a las 14 provincias actuales y el municipio especial Isla de la Juventud, realizando solo los ajustes mínimos en los límites entre algunas provincias y entre algunos municipios, conforme a los estudios que así lo aconsejen.
2. Estudiar la vinculación existente de algunos de los territorios del noreste de la provincia de Holguín con la provincia de Guantánamo, y proponer las medidas que el resultado de dichos estudios aconsejen.
3. La conveniencia de unificar o fusionar a otros, los municipios que no reúnan las características económicas, geográficas y demográficas, y carecen del potencial socioeconómico necesario para alcanzarlas a mediano plazo, a fin de contar en este nivel de la división político-administrativa con unidades, fuertes y capaces de sustentar en ellas instituciones políticas,

económicas y sociales que influyan en el desarrollo de los respectivos territorios y elevar la eficiencia de la producción y los servicios, fundamentalmente sobre la base de sus propios recursos. Este proceso se debe realizar en el transcurso del quinquenio 1986-1990 en la forma siguiente:

- Concluir los estudios para precisar los municipios que por no reunir las características propias de estas unidades político-administrativas deben unirse a otros.

- Determinar en cuáles de estos municipios o en los que recibirán sus territorios deben crearse previamente determinadas condiciones a fin de lograr una adecuada integración.

4. Aprobar las bases para la creación de los consejos populares a partir de la experiencia de los actuales delegados ejecutivos, en los pueblos que fueron cabeceras de los municipios históricos y en aquellos poblados que sin esta condición necesitan de este tipo de organización e iniciar dentro del quinquenio 1986-1990 su implantación.

5. Continuar los estudios que se realizan en Ciudad de La Habana, encaminados a lograr unidades político-administrativas más fuertes social y económicamente, teniendo en cuenta la conveniencia de que se pueda ejercer plenamente la función de gobierno con mayor eficacia en cada uno de los municipios de la ciudad.

6. Ajustar la estructura político-administrativa de las ciudades de Santiago de Cuba y Camagüey de forma experimental a partir de la idea de crear en e las entidades administrabas denominadas distritos, partiendo de los estudios que se realicen respecto a las facultades y funciones que estos tendrían y fortalecer la estructura de gobierno y administrativa del órgano municipal del Poder Popular.

7. Realizar el estudio y, posteriormente, adoptar las decisiones necesarias respecto al status institucional que corresponde al municipio especial de la Isla de la Juventud; a la ciudad de La Habana y demás ciudades grandes, medianas o pequeñas; el de los pueblos o poblados, así como el de otros asentamientos poblacionales, con el fin de definir el nivel de servicios que

les corresponde de acuerdo con su categoría poblacional y en su caso el carácter y alcance de las facultades de las instituciones que radiquen en ellos.

8. Determinar y poner en práctica las modificaciones a realizar en la organización y estructuras empresariales y administrativas de las actividades subordinadas a los órganos locales del Poder Popular.

- Los estudios que deberán realizarse respecto a estas modificaciones tendrán que corresponderse armónicamente con los elementos que se consideren para el perfeccionamiento de la organización estatal de dirección empresarial que se abordan en la Resolución que trata acerca del Sistema de Dirección y Planificación de la economía.

9. Sugerir las medidas necesarias para organizar la más adecuada ubicación y distribución de las oficinas y dependencias a las que deben acudir los ciudadanos para formalizar trámites y gestiones oficiales y la forma en que puedan brindarse con las mejores facilidades estos servicios, evitando incrementos en las plantillas del personal dedicado a esas funciones.

10. Recomendar, oportunamente, a la Asamblea Nacional del Poder Popular que sean consideradas en uno de sus períodos de sesiones las modificaciones legislativas necesarias para la creación de los consejos populares y el desarrollo de la experiencia de los distritos.