

04

ANÁLISIS DE IMPACTO

REGULATORIO Y AUTONOMÍA MUNICIPAL EN CUBA

ANALYSIS OF REGULATORY IMPACT AND MUNICIPAL AUTONOMY IN CUBA

Tania García-González¹

E-mail: tgarcia94@nauta.cu

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4237-8848>

José Augusto Ochoa-del Río¹

E-mail: jochoa@uho.edu.cu

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0673-9813>

¹ Universidad de Holguín "Oscar Lucero Moya" Cuba.

Cita sugerida (APA, séptima edición)

García-González, T., & Ochoa-del Río, J. A. (2022). Análisis de impacto regulatorio y autonomía municipal en Cuba. *Revista Transdisciplinaria de Estudios Sociales y Tecnológicos*, 2(2), 31-36.

Fecha de presentación: marzo, 2022

Fecha de aceptación: abril, 2022

Fecha de publicación: mayo, 2022

RESUMEN

En un mundo globalizado y complejo, como el de hoy, se hace necesario que el Derecho conozca y utilice una herramienta vital para la construcción de sus normas: el análisis de impacto regulatorio, que deviene como instrumento de la prospectiva jurídica. Se definió como objetivo general: fundamentar la manera en que los presupuestos de la prospectiva jurídica y la utilización del análisis de impacto regulatorio, coadyuvan a la concreción de la autonomía municipal en Cuba. Fueron utilizados los métodos: dialéctico materialista, análisis y crítica de fuentes, hermenéutico, sistémico-estructural, jurídico-doctrinal y análisis de documentos. Como principales resultados se propone la utilización del análisis de impacto regulatorio, como herramienta de la prospectiva jurídica en el campo del Derecho patrio, en lo específico para la determinación de las normas necesarias para la autonomía municipal; y la elaboración de escenarios para la creación normativa.

Palabras clave:

Prospectiva jurídica, impacto regulatorio, autonomía municipal.

ABSTRACT

In a globalized and complex world, such as today's, it is necessary for the Law to know and use a vital tool for the construction of its regulations: the analysis of regulatory impact, which becomes an instrument of legal prospective. The general objective was defined: to base the way in which the presuppositions of the legal prospective and the use of the analysis of regulatory impact, contribute to the concretion of municipal autonomy in Cuba. Methods were used: dialectical materialist, analysis and criticism of sources, hermeneutic, systemic-structural, legal-doctrinal and analysis of documents. As main results, the use of the regulatory impact analysis is proposed, as a tool of legal prospective in the field of National Law, specifically for the determination of the necessary norms for municipal autonomy; and the elaboration of scenarios for the creation of regulations.

Keywords:

Legal perspective, regulatory impact, municipal autonomy.

INTRODUCCIÓN

La constante necesidad de saber lo que sucederá en el futuro, siempre ha preocupado al hombre. Con el transcurrir del tiempo, este cambió y con él la concepción que tenía del futuro, esta nueva manera de abordarlo es la prospectiva, cuya premisa principal se basa en que el futuro no sucede ciegamente, sino que depende de la acción del hombre.

En Cuba resulta novedosa la implementación del enfoque prospectivo, aun cuando existen investigaciones que han aplicado sus herramientas y métodos. Dentro de los estudios consultados se destacan: Bonilla et al. (2009); Sánchez Paz (2010); y Grobart Sunshine (2019).

En Cuba, a tono con la Constitución proclamada en abril de 2019 y relacionado con las distintas leyes complementarias que han de dictarse, se aprecia la utilidad que pudiera tener la utilización del análisis de impacto regulatorio, como una de las herramientas de la prospectiva jurídica, constituyendo un instrumento esencial para ayudar al Gobierno a evaluar los efectos de la regulación en cada una de las ramas del Derecho.

Aunque Cuba cuenta con normas que prevén una correcta elaboración y calidad de las normas jurídicas, se carece de un adecuado análisis de impacto regulatorio, que ofrecería una metodología certera, un análisis *ex ante* a la publicación de estas normas de manera oficial.

El Derecho debería auxiliarse de la prospectiva para resolver uno de los problemas claves en la Cuba de hoy: si tendría eficacia la reforma constitucional y lo relacionado especialmente con los escenarios en que se encontrarán las leyes complementarias, que contempla un cronograma legislativo que se extiende hasta el 2028, y regulará temas medulares de la sociedad cubana actual.

En este sentido, los autores consideran que uno de esos escenarios fundamentales, es el relacionado con los municipios y su autonomía municipal, precisamente por su trascendencia como marco de lo cotidiano y primera instancia de gestión de las condiciones de vida de la población.

La autonomía municipal abarca múltiples y complejas aristas que van desde la noción cultural, la tecnología, uso del agua, agricultura sostenible, empleo de los portadores energéticos, estrategias de desarrollo municipal, proyectos comunitarios, etc., todo esto en medio de las diferentes dinámicas comunitarias en las municipalidades.

En el orden jurídico, la Constitución de la República de Cuba de 10 de abril de 2019, abre nuevos espacios a la organización y funcionalidad de los municipios. En la actualidad, se le otorga significativa importancia al fortalecimiento del nivel de gobierno municipal y a los mecanismos de participación popular, así como al desarrollo

local. Lo anterior acentúa la necesidad de analizar la forma y contenido de las vías y métodos que se deberán desarrollar para cumplir la letra constitucional (Pérez Hernández & Díaz Legón, 2020).

Cuando se le reconoce al municipio un papel activo en la promoción del desarrollo, es necesario establecer un régimen jurídico en el que tenga delimitado su ámbito competencial, esté cargado de poderes que le permitan llevar adelante las iniciativas transformativas que se generen y cuente con facultades de disposición sobre su hacienda pública. Asimismo, el bloque normativo que se conciba debe velar porque se consagren mecanismos de articulación de los intereses nacionales y locales.

Después de expuesto lo anterior los autores se han propuesto como **objetivo general**: fundamentar la manera en que los presupuestos de la prospectiva jurídica y la utilización del análisis de impacto regulatorio, coadyuvan a la concreción de la autonomía municipal en Cuba.

Como **novedad** se propone la utilización del análisis de impacto regulatorio, como herramienta de la prospectiva jurídica en el campo del Derecho patrio, lo que, hasta el momento, según los documentos revisados, no ha sido abordado por la doctrina nacional.

En el plano práctico, la elaboración de escenarios para la creación normativa, y otras herramientas que brinda la prospectiva jurídica pudieran significar aportes de significación.

DESARROLLO

A lo largo de los últimos años, en distintos países se han sentado las bases de un sistema encargado de velar por la calidad sustantiva de las normas. De esta manera, se busca completar la dimensión formal y técnica de la calidad de las normas con un análisis de su contenido material, intentando evaluar su efectividad en el cumplimiento de los objetivos perseguidos.

En este renovado movimiento por la calidad de la ley, destacan los programas de mejora regulatoria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019), y de la Unión Europea, que han impulsado de forma muy significativa el debate sobre la calidad normativa y han institucionalizado nuevos principios de buena legislación y nuevos instrumentos técnicos de mejora regulatoria en los que la evaluación del impacto económico de las normas cobra un protagonismo principal (Díaz Laureano & Vargas-Hernández, 2014).

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019), es importante adoptar un método de evaluación de la normativa durante las etapas de diseño o *ex ante*, que incorpore criterios de proporcionalidad y de costo-beneficio. Es así como, la prospectiva jurídica se utiliza como una de las metodologías para una

evaluación legislativa que, tanto en esta dimensión como en su dimensión *ex post*, busca mejorar la calidad material de las normas, asegurando que se trata de normas necesarias, adecuadas y proporcionadas para la consecución de objetivos que socialmente se consideran plausibles (Fernández, 2009).

El análisis de impacto regulatorio es un elemento clave para el manejo adecuado del ciclo de gobernanza regulatoria y se trata, en principio, de una herramienta de evaluación de carácter aséptico, objetivo y neutro, ajena al debate político que suele presidir la adopción de la norma (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2019).

Constituye, además, una herramienta que facilita la participación de los ciudadanos y de los expertos en el proceso de elaboración (o reforma) de las normas jurídicas a través de consultas públicas que se puedan abrir, dotando de transparencia al proceso y dando mayor legitimidad a la norma finalmente adoptada.

Cuba se desenvuelve en un contexto económico-social complejo, impactado por el bloqueo estadounidense y agravado por la pandemia de los dos últimos años. En este contexto, se considera necesario hoy más que nunca, potenciar el papel de los gobiernos municipales en la gestión de la administración y recursos propios que redunden en una mejor calidad de vida para la población, en todos los ámbitos. Se razona sobre la importancia y pertinencia práctica del uso de los análisis de impacto regulatorio en el Derecho, por lo que se puede colegir que el área de la autonomía municipal y en especial, los decisores locales, no escapan de la posibilidad y necesidad de tenerlos en cuenta.

Estos tienen que enfrentar competencia por atraer inversiones, motivar a los emprendedores locales para que se abran nuevas empresas, y emprender acciones que faciliten la permanencia de las empresas en el mercado y puedan crecer, y con ello se generen fuentes de empleo. En este contexto no hay cabida a las regulaciones y trámites excesivos, o a las complejidades burocráticas. La adopción de una política de mejora regulatoria puede ayudar a las administraciones públicas municipales a ser más eficientes, transparentes, a brindar mejores servicios a los ciudadanos, y a que las leyes y reglamentos que se emitan tengan un beneficio por encima del costo de cumplirlas.

El utilizar los análisis de impacto regulatorio en los municipios trae consigo la obligación de las autoridades estatales, en el ámbito de su competencia, de implementar políticas de mejora regulatoria para el perfeccionamiento de regulaciones, y la desregulación y simplificación administrativa de trámites, servicios y actos administrativos; con el uso además de las tecnologías de la información y la comunicación, a fin de hacerlos más eficientes.

Esto tendría como ventaja adicional un mayor nivel de satisfacción en la población en lo referido a la gestión eficiente de las instituciones de la Administración Pública. En consecuencia, se promueve la eficacia y eficiencia gubernamental y se garantiza que se privilegie el interés de la sociedad.

Asimismo, se fomenta el conocimiento, por parte de los ciudadanos, de la regulación estatal y municipal asociada a trámites y servicios; por lo que se contribuye al crecimiento de la cultura jurídica. A opinión de la autora, se promueve así la participación social en la mejora regulatoria, a través de sugerencias de mejora de la gestión gubernamental. De manera general, se considera que todo esto contribuye al mejoramiento del marco normativo vigente.

En este sentido, se considera que la política de mejora regulatoria debe estar orientada por los siguientes principios:

- Máximo beneficio.
- Seguridad jurídica.
- Control regulatorio.
- Máxima publicidad.
- Prevención razonable de riesgos.
- Simplificación en la regulación de trámites y servicios.
- Gobierno electrónico.
- Transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas.
- Libre concurrencia y competencia económica.
- Reconocimiento de asimetrías en el cumplimiento regulatorio.
- Combate frontal a la corrupción y la impunidad.
- Mejora continua de procesos, procedimientos y sistemas gubernamentales.

Estos principios reflejan las diferentes necesidades, no solo económicas, sino sociales que derivan en problemas de la comunidad, o que incluso, evitan que se generen litigios tanto entre particulares, como entre estos y el Estado.

En cuanto a los elementos esenciales que debe tener el análisis de impacto regulatorio (Meléndez, 2018), adecuados al ámbito local serían los siguientes:

1. Análisis coste-beneficio: exige con carácter previo fijar dos elementos precisos: el método de cálculo del análisis coste-beneficio y el perímetro de aplicación de este análisis de coste-beneficio. Para los autores se trata de determinar las ventajas o no de dictar ciertas y determinadas normas que en un futuro puedan traer más costes que beneficios, a la vida económico-social del municipio, y por consiguiente, a

la población. Se pueden mencionar, por ejemplo, las normativas relacionadas con temas esenciales como la agricultura y alimentación, velando, entre otras cuestiones, que los precios topados no generen más inflación o la pérdida de oferta.

2. Determinación del tipo de descuento, toda vez que, al calcular los costes y beneficios esperados, hay que tener en cuenta que hay que representar en el momento del análisis datos económicos que se producirán (previsiblemente) en el futuro. Se considera que se deben hacer estudios certeros, prácticos, de la vida económica, social, cultural y política real de las localidades, para de esta manera, al menos acercarse a estos datos económicos. De esta manera las normas se “parecerán” a sus destinatarios.
3. La evaluación del riesgo tiene por finalidad valorar la viabilidad general de una determinada opción, esto es, si los beneficios exceden de los costes, o si los costes de una eventual solución negativa son tan altos que ha de seguirse el principio de precaución. En este caso se considera que hay que valorar las categorías macro y microeconómicas que regulan este proceder. En este sentido la aplicación de la ciencia en la determinación de esta evaluación del riesgo es fundamental, haciendo uso de los centros (dígase universidad, centros de estudios) que en el contexto local realizan este tipo de estudios.
4. Efectos sociales de la regulación y, en particular, sobre la reducción de la pobreza. Si las administraciones locales tienen correctamente delimitada su autonomía municipal, cada decisor conoce su papel en la localidad, y se hace un uso adecuado de los recursos locales, entonces se podría hablar de un efecto social positivo de la regulación.

Determinados estos elementos, se tiene en cuenta ahora cómo debe ser un análisis de impacto regulatorio a la hora de aplicarlo al ámbito local, que permita igualmente determinar qué normas se hacen necesarias dictar para lograr la autonomía municipal.

La autora considera que no se trata de aprobar una norma tras otra, muchas veces incluso, sin que los ciudadanos la conozcan, sino de calcular los costes directos de implementación y el impacto económico y social de cada una de ellas.

Por otra parte, la teoría del impacto regulatorio, como se ha venido afirmando, facilita una serie de etapas que hacen posible su concreción. A saber:

1. ¿Cuál es el problema a solucionar y cuáles son sus principales beneficiarios y/o afectados?
2. Definición del objetivo.
3. Escoger entre diferentes alternativas.
4. Valorar y comparar conveniencia de las distintas opciones regulatorias.

5. Proceso de toma de decisiones transparente y participativo.

El punto de partida ya se determinó, que sería identificar cuál es el problema que se considera necesario solucionar a través de una medida regulatoria, en este caso sería la concreción de la autonomía municipal. ¿Cuál es el motivo que da origen a la necesidad de regular? Pues sería la Constitución aprobada en abril de 2019, con su artículo 168, que es el que regula lo referido a este tema. En cuanto a los principales beneficiarios y/o afectados por la medida a adoptarse, la autora considera serían los ciudadanos de cada uno de los municipios. Hay que considerar que no todos tienen las mismas condiciones económicas y sociales.

De igual modo, también debe identificarse a los que podrían verse afectados, aquellos sujetos o agentes que quedan obligados por la norma. En este caso estarían las autoridades públicas que asumen la responsabilidad de supervisar el cumplimiento de las normas; aquellos sujetos que deben pagar al fisco; las personas que consideran la norma les vulneran algún derecho individual y el posible daño a los derechos adquiridos.

Como segundo paso en el análisis se define el objetivo que se busca, en concordancia con el problema identificado. Para la autora el objetivo es lograr la concreción de la autonomía municipal, para de esta manera lograr una descentralización y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Según el problema identificado, los objetivos pueden ser de varios niveles, desde generales hasta muy particulares para ir dando solución al problema por partes. Dichos objetivos deben, a criterio de la autora, tener en cuenta una serie de elementos que marcan la pauta de acción para las futuras normas. En esencia serían las siguientes:

- La salvaguarda del interés público con respeto, protección y garantía de los derechos humanos.
- El desarrollo integral y sustentable del municipio.
- El crecimiento económico y la competitividad del municipio.
- La generación de empleo formal, igualitario e incluyente.
- Atraer inversiones y generar condiciones para el emprendimiento de nuevos negocios en condiciones de certeza.
- La reducción de las desigualdades sociales.
- La participación ciudadana y la gobernanza.
- Facilitar a las personas el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
- Coherencia y armonización de las disposiciones que integran el orden jurídico del municipio.

Por su parte, en la tercera etapa del análisis, los decisores deben identificar entre las opciones regulatorias y determinar si le permiten alcanzar el o los objetivos trazados, considerando las que involucran mayor y menor grado de intervención estatal. En la cuarta etapa se valora y compara la conveniencia de las opciones regulatorias ya identificadas.

La quinta etapa es la que supone que el proceso de toma de decisiones sea no sólo informado sino además transparente y participativo. Entraría en juego aquí la rendición de cuentas de los decisores a los ciudadanos de su gestión en torno a los recursos asignados; de la posibilidad de que se conozca en qué se utiliza el presupuesto municipal; de que los diferentes organismos y entidades administrativas respondan a dudas, inquietudes e incluso cuestionamientos que les puedan plantear las personas. Para ello se debe potenciar la adecuada atención a la población en los lugares destinados para ello, así como la vía virtual a través del Gobierno Electrónico y el Portal del Ciudadano.

CONCLUSIONES

A través de la utilización del análisis de impacto regulatorio por parte de los decisores municipales, teniendo en cuenta cada uno de los principios, elementos y etapas analizadas, se puede lograr una mejor y más rápida concreción de la autonomía municipal, en pos de mejoras cualitativas y cuantitativas en la población.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bonilla, R., Martínez, A., & Martínez, Y. (2004). Elaboración de los escenarios prospectivos de Cuba y Pinar del Río para el desarrollo turístico al año 2020. *Avances*, 6(3).
- Díaz Laureano, I.Y., & Vargas-Hernández, J. (2014). Importancia del estudio de la implementación de la mejora regulatoria en el Gobierno de Colima. *Revista Diálogo de Saberes*, 40.
- Fernández, F.M. (2009). Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo. *Revista de Administración Pública*, 179, 333-365.
- Grobart Sunshine, F. (2019). La prospectiva científica y tecnológica en Cuba. Desafíos ante la integración de AL y C de cara a sociedades necesariamente basadas en el conocimiento. XXIII Congreso de la WFSF. México D.F. <http://www.obela.org/system/files/2.%20FGS%20La%20Prospectiva%20CT%20en%20Cu%20Desarrollo%20e%20Integraci%C3%B3n%20ALyC.pdf>

Meléndez Gutiérrez, D. (2018). Análisis de Impacto Regulatorio de propuesta de mejora en la Comercialización de balones de gas licuado de petróleo (GLP) en el Perú (Lima– Callao). (Tesis de licenciatura). Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2019). Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú. OECD Publishing. <https://read.oecd.org/10.1787/9789264305809-es?format=pdf>

Pérez Hernández, L., & Díaz Legón, O. (2020). Municipio y política pública local. Una mirada al contexto cubano desde la Constitución. *Universidad de La Habana*, 0(289).

Sánchez Paz, N. (2010). La planeación prospectiva estratégica como herramienta en la planificación del desarrollo local. Aplicaciones en la provincia Holguín. Centro de Estudios de la Economía Cubana. Universidad de la Habana. Boletín Cuatrimestral.