

Julio César Guanche *

**Estado, participación y representación políticas en Cuba.
Diseño institucional y práctica política tras la reforma
constitucional de 1992**

* **Julio César Guanche Zaldívar** (La Habana, 1974). Culmina la licenciatura en Derecho en 1997, alcanzando una maestría en el año 2000. Ha impartido docencia como profesor adjunto de la Universidad de la Habana. Ha dirigido varias publicaciones y editoriales nacionales. Actualmente labora como asesor del presidente del Festival Internacional del Nuevo Cine Latinoamericano de La Habana, es miembro del Consejo Editorial de las revistas *La Jiribilla* y *Ruth, cuadernos de pensamiento crítico*, y coordina la colección Biblioteca Marxista, de Ocean Sur. Ha publicado capítulos en más de diez obras colectivas. Son de su autoría los volúmenes *La imaginación contra la norma. Ocho enfoques sobre la República de 1902* (Ediciones La Memoria, Centro Cultural Pablo de la Torriente Brau, 2004); *El hombre en la cornisa* (Casa editora Abril, 2006, junto a Hilario Rosete Silva); *En el borde de todo. El hoy y el mañana de la revolución en Cuba* (Ocean Sur, 2007); la colección de ensayos *El continente de lo posible. Un examen sobre la condición revolucionaria* (Ruth Casa Editorial / Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello, 2008); y *Mella: vidas rebeldes* (Ocean Sur, 2009), una selección suya de textos del pensador marxista cubano. Entre otros reconocimientos, obtuvo dos menciones consecutivas (2005 y 2006) en la modalidad de Ciencias Sociales del Premio Internacional de Ensayo de la revista *Temas*; y el Premio de ese mismo Concurso (2010); el Premio de Ensayo Casa de las Américas-CLACSO (2009), convocado bajo el tema «Cuba, a cincuenta años de la Revolución: balance, desafíos y perspectivas»; y uno de los premios del concurso «Estado y formas de participación y representación en América Latina y el Caribe contemporáneos» (2009), del Programa de Becas CLACSO-ASDI.

1. Marco teórico: los referentes de esta investigación _____	3
1.1 El republicanismo democrático _____	4
1.2 El Estado de Derecho _____	5
1.3 Los derechos «burgueses» y la democracia «formal» _____	7
1.4 Las condiciones de la democracia republicana _____	8
1.5 La participación política como «justificación de la democracia» _____	10
1.6 Participación y representación como relación entre soberanía y gobierno _____	11
1.7 Participación, política y administración _____	13
1.8 Participación política y Poder Negativo _____	14
1.9 El estado de la cuestión en Cuba _____	15
1.10 El nuevo constitucionalismo latinoamericano _____	17
2. El Estado en la reforma constitucional cubana de 1992 _____	19
2.1 El Estado en el ideal revolucionario de democracia en 1959 _____	19
2.2 El Estado socialista en la Constitución de 1976 _____	22
2.3 Cambios y reconfiguraciones estatales en 1992 _____	26
2.3.1 Modificaciones en la base ideológica del Partido y del Estado _____	26
2.3.2 La separación de funciones y la desconcentración del poder _____	29
2.3.3 La diversificación de la propiedad y la descentralización de la gestión estatal _____	31
2.4 Síntesis del capítulo _____	36
3. El diseño institucional de la participación directa en el Estado _____	38
3.1 El sistema electoral _____	38
3.2 Referendos populares _____	41
3.3 Iniciativa legislativa _____	43
3.4 Ciudadanía, participación y ejercicio de derechos _____	44
3.4.1 Los derechos y garantías en la reforma de 1992 _____	45
3.4.2 El tribuno del pueblo _____	48
3.4.3 El control constitucional como prerrogativa de la ciudadanía _____	49
3.5 Síntesis del capítulo y recomendaciones _____	51
4. El diseño institucional de la representación política en Cuba _____	52
4.1 La nominación de candidatos _____	52
4.1.1 La nominación de candidatos a través de las asambleas de nominación _____	53
4.1.2 La proposición de precandidatos a través de las CC _____	56
4.1.3 Promoción de la representación política de grupos desfavorecidos _____	58
4.1.3.1 La base ideológica de la representación _____	60
4.1.3.2 La base institucional de la representación _____	61
4.2 La relación elector–delegado: la naturaleza del «mandato» _____	62
4.2.1 La naturaleza del mandato _____	63
4.2.2 El estatus del delegado _____	67
4.2.2.1 La confusión entre Estado y Gobierno _____	69
4.2.2.2 El respaldo presupuestario a la actividad del delegado _____	70
4.2.3 La rendición de cuentas _____	72
4.2.4 La revocación del mandato _____	75
4.3 Síntesis del capítulo y recomendaciones _____	79
Síntesis general y recomendaciones _____	82
Bibliografía _____	86

1. Marco teórico: los referentes de esta investigación

Este texto tiene como objeto el estudio del diseño institucional cubano de la participación ciudadana y de su capacidad para promoverla.

No ocupa mi atención la reflexión normativa sobre las motivaciones de los agentes para la observancia de las normas que configuran tal diseño. En cambio, sí lo hace el análisis sobre la relación más óptima entre los agentes sociales y las instituciones a partir de criterios operativos de diseño institucional. Por ello, considero además el discurso estatal revolucionario y el discurso institucional sobre la democracia en Cuba,¹ lo cotejo con su historia y su práctica política e institucional, con debates existentes sobre ella, y con valoraciones de los involucrados sobre su desempeño.

La Constitución vigente en Cuba data de 1976. Las reformas de 1978, 1992 y 2002 se proyectaron sobre la forma y el fondo de ella.² La reforma de 1992 introdujo cambios esenciales en el sistema institucional encaminados a propiciar, entre otros objetivos declarados, la profundización democrática, a partir de crear mayores cauces de participación ciudadana y de hacer más representativas las instituciones estatales. (Escalona Reguera 1991)

El tema de la participación popular en la política ha sido un valor central en el discurso estatal revolucionario cubano a partir de 1959. Si bien aquí considero en exclusiva el campo de la participación política en la esfera estatal, es preciso poner su estudio en relación con el auge que ha experimentado la participación, desde una comprensión multidimensional, en América Latina a lo largo de los últimos años.

[...] hoy hay que entender que la participación popular, en una miríada de formas no reducibles ni a partidos ni a movimientos ni a agrupaciones ni a asociaciones, se ha incorporado de manera determinante en la reconfiguración política del nuevo siglo. La política de tierra quemada en la que desembocó el neoliberalismo generó anticuerpos sociales integrales, de manera que las respuestas lo son en todos los ámbitos de lo social (económico, político, normativo e identitario y cultural). La principal característica de los cambios políticos en América Latina tiene que ver con esa renovada participación». (Monedero 2007, 5)

La Constitución cubana regula la participación política de este modo:

«Todos los ciudadanos, con capacidad legal para ello, tienen derecho a intervenir en la dirección del Estado, bien directamente o por intermedio de sus representantes elegidos para integrar los órganos del Poder Popular» [...] (1992art.131).

¹ Entenderé por «discurso estatal revolucionario» las declaraciones sobre el orden político existente en Cuba después de 1959 —que incluye la proclamación de sus objetivos y la evaluación de su práctica— elaborada por los dirigentes principales de la Revolución. Por «discurso institucional» entenderé el de los dirigentes del aparato estatal, en sentido estricto, sobre los objetivos y el funcionamiento realmente existente de la propia institucionalidad estatal.

² La Ley de Reforma Constitucional de 28 de junio de 1978 dio nueva redacción al inciso a) del Artículo 10 de la Constitución, con el fin de cambiar la denominación de Isla de Pinos por Isla de la Juventud. El 12 de julio de 1992 fue aprobada otra Ley de Reforma Constitucional, encaminada a cumplimentar las recomendaciones del IV Congreso del Partido Comunista de Cuba, adoptadas como resultado de un amplio proceso de debate popular. El 26 de junio de 2002 se aprobó la última de las leyes de Reforma Constitucional promulgadas hasta el momento, que modificó, con amplio apoyo popular, los artículos 3, 11 y 137, para establecer que el «socialismo y el sistema político y social revolucionario establecido en esta Constitución» «es irrevocable» «y Cuba no volverá jamás al capitalismo». De ellas, la reforma que ha supuesto cambios de gran magnitud en el orden institucional cubano es la de 1992.

En lo adelante, estudio el diseño institucional cubano de la participación ciudadana desde el referente teórico del republicanismo democrático. Este integra el pensamiento democrático con la crítica socialista e indaga en las condiciones de ejercicio del poder: para quién y desde quién se produce la política. La república resulta aquí el régimen que ha de permitir no solo el ideal liberal: a un ciudadano un voto, sino el hecho socialista: a un ciudadano la condición de posibilidad de una política.

1.1 El republicanismo democrático

El republicanismo democrático integra su concepción de la libertad a partir de las existentes en las tradiciones liberal, democrática y marxista.

El pensamiento democrático republicano de fines del siglo XVIII, de Jefferson a Robespierre, pasando por Rousseau, construyó, con sus respectivos modos, un concepto de libertad política basado en el modelo del pequeño propietario independiente y en una sociedad regida por la pequeña propiedad agraria con cobertura más o menos universal hacia sus ciudadanos para dar respuesta a este problema: no es libre el que depende de otro para sobrevivir.

Más tarde, el pensamiento liberal recondujo el tema de la «autonomía» hacia el marco político de la «independencia». Para ello, resignificó dos instituciones: la *propiedad* y el *contrato*, al imaginar el vínculo Individuo-Estado en tanto *co-soberanos*. En esa concepción, la propiedad habilita la esfera de independencia personal —económica y jurídica—, que es para el liberalismo la precondition del libre hacer político. La propiedad crea una esfera autónoma en la que, de mutuo acuerdo, ni el Estado ni la sociedad pueden incurrir en usurpación: al trazar una línea entre lo público y lo privado, hace al propietario co-soberano. Si la propiedad habilita la esfera *personal* de libertad, el contrato, por su parte, habilita la esfera *social* de la libertad, al establecer la necesidad de negociar las condiciones de cualquier relación.

Marx hizo la crítica más radical de esa filosofía: así la libertad «es el derecho de hacer y deshacer lo que no perjudique a otro. Los límites en los que cada uno puede moverse sin perjudicar a otro se hallan determinados por la ley, lo mismo que la linde entre dos campos por la cerca. Se trata de la libertad del hombre en cuanto nómada aislado y replegado en sí mismo». (Marx s.f.)

El autor de *El Capital* retomaba el tema de la «dependencia» cuando pensó el fin del trabajo asalariado como el principio del trabajo libre y la trama de la «emancipación política» como la propia de las revoluciones burguesas al acabar con el *ancien régime*: allí donde el feudalismo da paso al capitalismo y el burgués se diferencia del ciudadano. La «emancipación política» era condición necesaria, pero no suficiente para lo que llamaba «emancipación humana», pues la libertad es un régimen de totalidad: no basta afirmar la libertad política respecto al Estado sin plantearse la emancipación del trabajo y la emancipación del ciudadano en la sociedad civil.

«Un ser no se considera a sí mismo independiente si no es su propio amo, y es su propio amo cuando debe su existencia a sí mismo», aseguraba Marx. (Marx 1977, 138) De esta manera, al afirmar que el asalariado necesita pedir permiso a diario a otro para poder subsistir, integraba el tema «liberal» de la «dependencia» en una comprensión republicana de la autonomía de la persona. Concluía que existe entre las ideas de la *autonomía* y de la *socialización* una relación biunívoca.

Entonces, las concepciones tradicionales del liberalismo y de la democracia entienden la libertad, respectivamente, como protección de la libertad individual frente a la

esfera pública y como el poder del ciudadano para darse normas, iguales para todos, por sí mismo. El marxismo clásico comprendió la libertad como la superación del contenido clasista del poder político a través de la autogestión y el autogobierno.

Mientras los liberales oponen la libertad a la interferencia, los republicanos la oponen a la esclavitud y la dominación. El republicanismo presenta un enfoque sobre la propiedad y la libertad ligado a la ausencia de dependencia y al autogobierno. Para este los peligros principales son la dominación —la amenaza de la interferencia arbitraria por parte de un tercero—, y la corrupción —cuando intereses particulares o de facción se anteponen al bien común. (Honoran 2005, 163)

A partir de esas fuentes, el republicanismo democrático proclama la ausencia de dominación como la clave de la convivencia entre seres libres y recíprocamente iguales. (Doménech 2004) (Ovejero 2008).

Este referente se preocupa por la «República socialista» —no por la «Dictadura del Proletariado»—. La forma republicana ha de ser la base de la ampliación democrática, esto es, el arreglo institucional que busque compatibilizar la libertad con la igualdad a partir de la universalización de la ciudadanía en tanto conjunto interdependiente de derechos.

El «problema fundamental» de la tradición republicana puede ser sintetizado de este modo: «cómo diseñar las mejores instituciones sociales (incluidas las instituciones básicas que influyen causalmente en la distribución de la propiedad de, y el acceso a, los medios de existencia social)». (Doménech y Bertomeu 2005, 66) En otras palabras, «(e)l objetivo republicano es conferir a los individuos mayores garantías de seguridad en la definición y desarrollo de sus planes de vida propios sin interferencias arbitrarias por parte de otros agentes». (Casassas 2005, 237)

El republicanismo democrático apuesta por este horizonte: el aseguramiento de la soberanía del ciudadano y de la comunidad de ciudadanos. Busca garantizar el acceso universal a los derechos de ciudadanía a través de la expansión recíproca de la libertad y la igualdad, lo que supone la reformulación del tratamiento liberal a la propiedad. En este texto, dicho conjunto significa socialización del poder.

Por tal camino han de considerarse pseudocontradicciones aquellas que cultivó el marxismo soviético: «dictadura del proletariado» vs «Estado de Derecho», «derechos formales» vs «derechos materiales» y «democracia formal» vs «democracia material». Su análisis permite esclarecer los núcleos teóricos y políticos del republicanismo democrático.

1.2 El Estado de Derecho

El Estado de Derecho reflejó en sus inicios este complejo: elaborar con legitimidad el derecho y sujetar la política a ese derecho legítimo, o, dicho con más ortodoxia: enlazar la existencia de una Constitución, el reconocimiento de derechos fundamentales y el establecimiento de la división de poderes. Tres son sus corolarios fundacionales. 1. «Libre es el hombre que no obedece a otros hombres, sino a leyes»; 2. Se ha de asegurar el imperio abstracto e impersonal de la norma, como clave de la seguridad jurídica, y la igualdad en su aplicación, para combatir el despotismo, 3. El poder debe ser sometido a la norma.

El concepto de Estado de Derecho, fruto tardío de la Ilustración, participó en los combates de la democracia frente al absolutismo. En su evolución, por fundar su autoridad no solo en la existencia misma del poder, sino en un deber ser de fines trascendentales, fue llamado a participar con toda legitimidad en el logro de objetivos cuya posibilidad de cumplimiento exigía de un repertorio de recursos situado más allá del individuo, o sea, fue llamado a actuar en positivo en interés de los ciudadanos —a administrar *más* en los

campos antes «neutrales» de la cultura y de la economía—, aun cuando defendiera su *prima ratio*: proteger la libertad contra el despotismo a través de la ley.

El Estado de Derecho poseía así un horizonte intelectual y político muy abierto, pues aspiraba a culminar históricamente la evolución hacia la identidad democrática entre Estado y Sociedad, tras abolir las diferenciaciones propias del siglo XIX liberal, fundadas a partir de la dicotomía entre lo político contra lo social. La idea de democracia de Jacob Burkhardt (1870) explica bien el compendio:

democracia, esto es: una cosmovisión producto de la confluencia de mil fuentes distintas y muy variada de acuerdo a la estratificación de sus sostenedores pero que es consecuente en una cosa: en que para ella el poder del Estado sobre el individuo nunca puede ser suficientemente grande, de modo que borra las fronteras entre Estado y sociedad, adjudicándole al Estado todo lo que la sociedad previsiblemente no hará, pero queriendo mantenerlo todo permanentemente discutible y móvil con lo que termina reivindicando para determinadas castas un derecho especial al trabajo y a la subsistencia. (en Schmitt s.f.)

En esta definición aparecen los rasgos de la democracia que conocerá el siglo XX bajo el nombre de Estado Social de Derecho: la referencia clasista, la protección de derechos individuales, el control de la actuación política estatal, el reconocimiento de la necesidad de redistribuir poder, y la urgencia de brindar cobertura de mínimos sociales a determinadas clases para hacer viable su integración política.

Sin embargo, el enunciado terminó siendo, a resultas de su evolución liberal, la muralla del poder capitalista contra un nuevo contrato social. Una vez en el poder, la burguesía se blindó a sí misma con el propio programa con que lo había conquistado. (Del Cabo 1993), (Fernández Liria y Alegre Zahonero 2007) Por ello, buena parte del desarrollo del Estado de Derecho recayó en el Derecho Administrativo. El Estado de Derecho significaría el rasero para la legitimidad de la actuación estatal respecto al ciudadano, pero se ha constreñido cada vez más a la administración del estatuto de poder existente.

El marxismo soviético imaginó el Estado de Derecho como «farsa burguesa». (Kudriavtsev 1988) Cuando tomó carta de naturaleza en Cuba, a partir de los años noventa, se presentó como «Estado de Derecho socialista», y resultó un logro respecto al concepto más restringido de «legalidad socialista» (Vega Vega 1988), que había nombrado el complejo de la institucionalización previa a 1976. La fórmula «Estado de Derecho socialista» reconocía la necesidad de ordenar legislativamente el país y de disciplinar la actividad política según esa normativa. (Azcuay 1997) (Fernández Bulté 1992)

Más recientemente, ante las limitaciones experimentadas por el concepto de Estado de Derecho se ha abierto paso la idea de Estado Constitucional, centrada en la divergencia entre «normatividad» y «efectividad», entre deber ser y ser del derecho, que disocia la *vigencia* de la ley —es vigente si nace de los requisitos legales de creación del derecho—, de su *validez* —es válida solo si satisface, formal y materialmente, los contenidos constitucionales. Para el Estado Constitucional resulta imprescindible que pueda invocarse la invalidez de una ley vigente por su desacuerdo con el sentido impreso en la Constitución, entendida esta como programa vinculante encargado por la soberanía popular a los poderes públicos. En este modelo, llamado «garantista», la Constitución es un ambicioso modelo normativo que no puede dejar de experimentar, porque de hecho siempre experimenta, incumplimientos y violaciones en sus desarrollos. Como se trata de un proyecto vinculante, su grado de realización depende, en última instancia, del tratamiento dado a las garantías. (Ferrajoli 1999). De dicho tratamiento depende, a su vez, la validez sustancial de la

democracia: la orientación de los comportamientos políticos hacia la satisfacción de los derechos fundamentales.

1.3 Los derechos «burgueses» y la democracia «formal»

El marxismo soviético consideró la existencia de «revoluciones burguesas», que habrían producido «derechos burgueses» falaces y por ende desechables.

La burguesía nunca hizo una revolución democrática ni en 1789 ni en 1848,³ y Marx jamás usó el término «democracia burguesa» (Doménech 2009). Por tanto, no existen «derechos burgueses» sino una comprensión burguesa de los derechos.

El constitucionalismo soviético copió a Siéyes: el tercer estado es la nación. (Siéyes 1989, 91) Según este, el tercer estado era un conjunto universal que incluía el todo social, cuando en realidad solo correspondía a la burguesía y excluía al «cuarto estado»: criados, trabajadores asalariados, pequeños artesanos, campesinos, mujeres, todos aquellos que debían pedir cotidianamente permiso a otros para poder subsistir.

Comprender como sinónimos a la burguesía y al cuarto estado, produjo una identidad entre las demandas de ambos, de modo que los derechos individuales, las garantías jurídicas y las libertades formales fueron consideradas como «burguesas», y en consecuencia subvaloradas y asociadas a la «falsa» democracia «formal». En contraposición, los derechos sociales y las garantías materiales devinieron las dimensiones definitorias de la democracia «verdadera».

La precedencia de la democracia material sobre la formal, desaparece si se admite que los derechos son un conjunto integral e interdependiente de formas y contenidos. De ese modo, las dimensiones formal y material de la democracia se completan mutuamente. La validez formal de la democracia remite a contar con reglas transparentes sobre quiénes pueden decidir algo y sobre cuáles son los procedimientos por los que puede tomarse una decisión de interés público. La validez sustancial refiere la legitimidad de los contenidos decididos democráticamente a la satisfacción progresiva de los derechos fundamentales (Ferrajoli 1999).

El desarrollo interactivo de ambas dimensiones democratiza la democracia.

[...] la transferencia de los valores de la democracia desde el plano de los derechos políticos al plano de los derechos sociales no es solamente un modo de afirmar la superioridad del binomio libertad-justicia social, sino también un medio de permitir que la lucha por la emancipación (es decir, en términos modernos, la lucha de clases) se lleve a cabo simultáneamente en su sede natural (sistemas de las estructuras sociales) y en su sede institucional (sistema de las superestructuras políticas). Actuando en los dos polos del sistema general, el empeño de participación no corre peligro de agotarse en un mero ritual celebratorio de orden legalmente constituido, sino que confiera la posibilidad de apoyarse en uno para desplazar al otro, creando una continua relación dialéctica entre poder y contrapoder. (Tomasetta 1972, 38-39)

³ «La Revolución francesa fue una revolución en cuanto consagró el modo de producción capitalista en la economía agraria frente a los residuos de feudalismo, pero no dio “todo el poder a los burgueses”, sino a una mixtura de aristocracia y burguesía unidas por la defensa de la propiedad privada de los medios de producción». «No hubo, tampoco, en 1848, una revolución burguesa democrática, sino una segunda embestida histórica de las nuevas fuerzas populares y de la ideología nacional-liberal [...] Las clases dominantes encajaron el golpe, frenaron la posible revolución, asumieron algunas de las reivindicaciones populares [...] y se consolidaron como tales clases dominantes en tanto en cuanto derrotaban a los poderes dominados y «recuperaban», integrándolas en su nuevo sistema de dominación, las reivindicaciones históricas de las clases subalternas». (González Casanova 1987, 133 y 135)

El ejercicio del conjunto de derechos, en cuanto forma de participación, es un mecanismo de socialización del poder, que integra el ideal republicano sobre la ciudadanía.

La concepción liberal entiende la ciudadanía como estatus de pertenencia a un orden jurídico de asignación de derechos y deberes. Así opone los derechos individuales a «la política», a partir de considerar a los primeros como escudo frente al ámbito de la decisión pública —el ámbito de la política propiamente dicha—. En la perspectiva republicana, la ciudadanía es también un «ideal político igualitario» tanto como una «referencia normativa para las lealtades colectivas».

Derechos y ciudadanía constituyen dos ingredientes básicos de la concepción liberal de la política: la ciudadanía representaría en este caso el estatuto jurídico que sirve de soporte para el conjunto de derechos que pueda disfrutar un individuo. Por su parte, el tratamiento de la segunda acepción [«actividad deseable» (vinculada a la participación en el destino de la comunidad política)] deviene a menudo en un lenguaje de las virtudes públicas o, lo que es lo mismo, en un discurso republicano sobre las virtudes del buen ciudadano, definidas éstas como un conjunto de predisposiciones hacia el bien común necesarias para otorgar estabilidad y vigor a las instituciones democráticas. (Velasco 2005, 194)

1.4 Las condiciones de la democracia republicana

El republicanismo democrático comparte dos tesis relacionadas entre sí:

1.- La libertad republicana es la construcción de independencia. El programa de la libertad universal es la batalla contra el particularismo proveniente del ejercicio monopólico de la propiedad, contra el control de un grupo particular sobre las condiciones de reproducción de la vida personal y social.

2.- La libertad republicana es la construcción de autonomía. Dependere de un poder y/o un derecho reglamentado por otro, sobre el cual no se tiene ni participación ni control, reconduce al ciudadano a la condición de súbdito.

Ambos objetivos han de conjugarse para «no tener que pedir permiso a nadie para poder vivir», para no ser «dependiente» en condición de subordinación dominada.

Si el núcleo de la perspectiva del republicanismo democrático radica en la afirmación de la necesidad de erradicar cualquier forma de dominación que tenga lugar bien en la esfera privada, bien en la esfera pública —o desde la esfera pública hacia la privada—, lo que implica una acción político-institucional positiva orientada a deshacer los lazos de dependencia que puedan operar en un lado o en el otro (Doménech 2004), la puesta en práctica del ideario republicano exige, entonces, «atajar no sólo el *imperium* — las relaciones de dominación procedentes de instancias estatales—, sino también, especialmente, el *dominium*, esto es, las relaciones de dominación nacidas de vínculos de dependencia que echan sus raíces en el mundo llamado civil y que, en buena medida, son el origen, también, del *imperium*». (Casassas 2005, 238)

La democracia republicana debe asegurar la soberanía del ciudadano en cuanto individuo independiente tanto del poder estatal como de los poderes privados: ha de impedir las relaciones de dependencia que impiden a la ciudadanía ser sujeto de la construcción colectiva del orden.

La mejor manera de combatir el poder conferido por la exclusividad de la propiedad sería que todos los ciudadanos sean propietarios de sus condiciones de vida y trabajo: que puedan participar de la configuración de tales condiciones y mantengan posibilidades de control sobre ellas.

La intención es liberar al Estado de Derecho de una base social de exclusión y fundarlo sobre un régimen de propietarios libre e igualitario. La democracia, a diferencia de la propiedad capitalista, que tiende necesariamente a la concentración, busca la expansión efectiva del régimen de la propiedad. El problema recorre la argumentación del Manifiesto Comunista, recuperando la lógica democrática de Robespierre: «La primera ley social es pues la que garantiza a todos los miembros de la sociedad los medios de existir. Todos los demás están subordinados a este. La propiedad no ha sido instituida o garantizada para otra cosa que para cimentarlo. Se tienen propiedades, en primer lugar, para vivir». (Robespierre s.f., 157)

El socialismo está contra la propiedad privada por dos motivos esenciales: en tanto significa desposesión de los medios de producción por parte de quienes trabajan, y por la explotación que supone como trabajo ajeno no pagado. La democracia está a favor del reparto equitativo de la propiedad que asegure la base material de la independencia personal: un mínimo propio de subsistencia garantizado para no depender de nadie. La relación entre socialismo y democracia se encuentra en este punto: el socialismo no es más socialista por tener *menos* propietarios, sino por tener *más* propietarios, por hacer de cada ciudadano el propietario de las condiciones de producir su vida.

Romper el monopolio político del ciudadano propietario —que pone la democracia a su servicio— en favor del ciudadano trabajador es la clave de la resolución democrática de la vida política: la socialización de la propiedad es la condición de la socialización de la libertad.

Por otra parte, el marxismo soviético cercenó el tema de la autonomía de la persona, núcleo del pensamiento de Marx, y argumentó que los derechos emanan de la Revolución, pero no existen derechos frente a ella. Así se afirmó la necesidad de hacer prevalecer el decisionismo de la vanguardia sobre la libre expresión de la soberanía ciudadana, deponiendo los derechos del ciudadano ante los derechos de la Revolución.

El republicanismo democrático sostiene el objetivo de la autonomía del ciudadano contra la «autonomización» del poder, con la expansión permanente de la democracia como régimen universal, donde toda la ciudadanía cuente con la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones estatales.

Para la comprensión republicana, el problema de la libertad no radica en la toma de una decisión «libre», no remite al ámbito de la decisión en sí misma, sino al espacio de la libertad del agente que toma la decisión. Quien ha de ser libre es el agente, pues solo su libertad es capaz de producir una decisión que sea libre a su vez. Para este debate es políticamente irrelevante el acierto o el error que la decisión comporte —menos aún entiende que una decisión tomada desde la soberanía ciudadana es *buena* por sí misma—. Lo políticamente relevante es el hecho de liberar las condiciones sociales en las que tienen lugar los procesos de toma de decisión, para romper las asimetrías de poder, y las dependencias que estas generan, entre quienes han de decidir.

En semejante horizonte, este texto analiza las posibilidades y límites del diseño de la participación política en el régimen político cubano—en tanto posibilidad de la ciudadanía de intervenir en la dirección del Estado— respecto al objetivo de socializar poder, a partir de los referentes del republicanismo democrático.

1.5 La participación política como «justificación de la democracia»

Después de la institucionalización de 1976, y de la creación del sistema de órganos del Poder Popular —la estructura estatal cubana—, se ha afirmado que la democracia allí codificada ha sido construida «entre Rousseau y Montesquieu». (Suárez 2004, VII)

Según Alarcón:

Como toda organización a escala del estado-nación la nuestra también tiene un carácter representativo pero no se agota en la representación formal, en la apariencia, sino que busca la participación directa de la gente en las instancias representativas. Incorpora lo más posible mecanismos y formas de democracia directa en estructuras de carácter inevitablemente representativo. (Serrano 2003)

Se busca con esto combinar participación popular directa (propia de la «democracia participativa» o de la «democracia directa») con representación política (propia de la «democracia representativa»).

El discurso estatal revolucionario cubano otorga, dentro de su concepción sobre la democracia, el valor epistémico fundamental a la participación. Considera a la representación como un valor secundario: allí donde no alcanza la participación entra en juego el recurso «inevitable» —ergo: «no deseable en sí mismo»— de la representación. La tesis permite deducir que la virtud y la eficacia de la implementación práctica de este modelo normativo estará en proporción con la participación del mayor número de personas en los cauces que habilita: debe resultar, por ello, máximamente inclusivo.

Para la tradición republicana democrática, la participación ciudadana es un valor epistémico central porque permite encajar la concepción de la ciudadanía y de la democracia en una comprensión republicana sobre la política propiamente dicha. Si la política es la creación y deliberación sobre el *ethos*, sobre el carácter y la identidad política de los sujetos, esta solo puede crearse y recrearse a través de la participación.

Es la idea expresada por Aristóteles de que la polis es el *ethos*. *Ethos*, esto es el conjunto de saberes prácticos, técnicos, normativos, organizacionales, etc. poseídos por los individuos, que orientan la actividad material que produce y reproduce la vida, que se objetivan en el hacer, en el llevar a cabo el saber conocido objetivándolo en cosas, en normas ejecutadas, en instituciones. Y que, hacia adentro, construyen el carácter, la forma de ser de cada individuo al desarrollar en él facultades existentes. Es decir, el *ethos* es la entera cultura material en sentido antropológico del término; la civilización cultura». (Miras 2011)

La participación en el autogobierno colectivo resulta así una forma de autoexpresión y autodefinición ciudadana y no solo un camino para proteger los intereses individuales. El concepto sobre el bien común que le es correlativo supone entonces que «muchas gente tiene algo que decir en su definición» (Honoran 2005, 164), pues, si se afirma el valor de la autonomía, cada persona debe estar en posición de defender los propósitos que *comparta*. La libertad, como en Rousseau, descansa sobre la obediencia a la ley que uno ha hecho para sí mismo, lo que puede alcanzarse del mejor modo a través de la participación.

La participación resulta la justificación republicana sobre la democracia. Como afirma Ovejero:

la democracia se justifica porque favorece las decisiones más justas, las leyes que aseguran la libertad de los ciudadanos. No busca, con ello, realizarse. Lo que busca, y lo que justifica la democracia, son las buenas leyes. La democracia no se justifica por la autorrealización, sino

porque constituye el mejor procedimiento para decidir sobre la vida compartida. (Ovejero 2005, 113)

En sentido estricto, el estudio de la participación política puede reducirse, para analizarlo con puridad metodológica, al de la integración del ciudadano en la comunidad estatal. La acción que ella presupone responde a un comportamiento de índole específica: el comportamiento político socialmente controlado y controlable, el cual Tomasetta examina sobre la base de tres contextos interdependientes: a) la situación de pertenencia de un individuo a un grupo (formar parte), que expresa su status, ya sea otorgado o adquirido, b) la posibilidad reconocida o reclamada de cumplir una función en la vida de un grupo o de una comunidad (tener parte), que expresa una función, y c) una extensa gama de acciones posibles ininterrumpidas y coherentes (tomar parte), que expresa una acción directa. Para este autor, la interdependencia de esos contextos se refiere a que el tener parte puede ser una consecuencia del formar parte, el cual a su vez puede constituir un resultado del tomar parte, todo ello para alcanzar una tesis relevante para mi investigación: «el problema de la participación no es entonces un problema de cantidad del tomar parte sino un problema de calidad del tener parte». (Tomasetta 1972, 40-41)

La virtud y la eficacia de la implementación de un diseño institucional basado en estos valores se encuentran, aquí también, en relación con su capacidad para encuadrarlos en un cauce socioinstitucional que los promueva, lo que analizo según el diseño institucional de la participación en Cuba.

1.6 Participación y representación como relación entre soberanía y gobierno

Para Lefort las instituciones que tienen por función expresar la constitución de la representación política, no son sino uno de los medios por los cuales los grupos sociales logran obtener una representación de sus intereses, de sus aspiraciones, y, en un sentido amplio, medir su fuerza y su alcance en el interior del conjunto social. (Lefort 1992, 139)

Esta afirmación, válida para lo general, no es pertinente para el caso cubano, pues su diseño de la representación política no considera la participación de intereses de grupos en competencia por ganar representación desde sus identidades e intereses específicos, sino un modelo de representación de una soberanía popular unitaria.

Por tanto, acaso sea más útil el estudio de la representación política en Cuba desde otra perspectiva: concebirla como una manera específica de regular la relación entre soberanía y gobierno, tópico con amplias resonancias en la tradición republicana.

En la comprensión democrática de Rousseau el mandato imperativo retiene la soberanía en el ciudadano, lo cual supone una comunidad política de ciudadanos libres e iguales —sometidos a las mismas reglas— que definen el bien común desde el interior de tal comunidad y no desde un «afuera», sea un partido burocratizado o un mercado monopolista, como clave para conservar la distinción entre soberanía y gobierno.

El constitucionalismo soviético celebró como «verdadera» la «democracia participativa». En la práctica, devino un sistema representativo que se hizo llamar «participativo». No desarrolló los principios de la democracia participativa, pues apenas desarrolló formas directas de ejercicio de poder, ni los de la democracia representativa. El gobierno de la burocracia soviética usurpó la soberanía de sus representados: recibía el mandato imperativo de un partido burocrático-oligárquico (Morin 1984) que sustituía la elaboración política ciudadana. Para poder actuar sin control social, la burocracia eludía las formas institucionales de control de la representación.

Por el contrario, en Rousseau el representante queda obligado a actuar según la voluntad originaria de la comunidad ciudadana que otorga el mandato. El potencial choque de las voluntades particulares con el interés nacional se compone a través de la «voluntad general». (Rousseau 1988 y 2002) Los presupuestos democráticos del mandato imperativo son el derecho a la participación ciudadana en la elaboración de la política estatal, a la información y a la transparencia de la actuación estatal, a la rendición de cuentas del mandatario y a su revocación, entre otros.

La comprensión liberal de Siéyes sobre la soberanía *nacional*, elaborada contra la idea de la soberanía *popular* de Rousseau, sentó las bases liberales del sistema representativo: «Los diputados vienen a la Asamblea Nacional, no para anunciar los deseos ya fijados de sus electores, sino para deliberar y votar libremente según su real opinión, después de que ésta haya recibido las luces que le habrá proporcionado la Asamblea». (Rials en Pettit, 247)

En la concepción de Montesquieu, perfilada por Siéyes, el representante es electo por una comunidad específica de electores, pero representa al conjunto de ciudadanos que integran la nación. Se fractura así la responsabilidad material ante los intereses específicos de sus electores: el elegido solo queda obligado por el «interés nacional». La deriva es el concepto de representación libre, donde no hay vínculo jurídico entre la actuación del representante y el control de sus electores. El elegido actúa por propia cuenta en nombre del representado. Tal concepción delega la soberanía en el gobierno. Schumpeter refinaría el argumento con su concepción de la democracia como competencia: el representante está atado a sus electores «políticamente» —no jurídicamente—, por la competencia electoral que lo «obliga» a actuar en interés de sus electores para ser reelecto. (Schumpeter 1952)

En la concepción democrática de la representación, en Locke por ejemplo, el tema del control de la representación aparece bajo la figura de la agencia fiduciaria. El representante es un agente fiduciario del principal, donde el principal es el elector y, por tanto, retiene la soberanía. El agente podría ser sustituido por el principal a voluntad de este en cualquier momento, por los motivos que entienda el elector y con las menores formalidades exigibles para hacer más expedito el proceso. El representante resulta un «siervo», un «servidor» público: se mantiene aquí, como en Rousseau aunque con otra argumentación, la distinción entre soberanía y gobierno.

Por tanto, no hay contraposición entre participación directa y representación controlada si se sigue el objetivo de preservar la soberanía sobre el gobierno. Según el discurso estatal revolucionario cubano, esta última es la línea adoptada por el sistema institucional de la democracia en el país.

A partir de 1992, el sistema del Poder Popular experimentó innovaciones respecto a 1976: el voto directo para la integración de todas las asambleas, la nominación directa de candidatos por los electores en el nivel local, la nominación indirecta en los niveles medio y superior del sistema, donde los candidatos son propuestos por representantes de organizaciones sociales y de masas (OSM), y mantuvo la presencia de elementos ya tipificados en 1976: la elección para un mandato, la rendición de cuentas y la posibilidad de revocación.

Mi análisis sobre este diseño institucional parte de la siguiente premisa: el diseño es democrático si establece una relación de carácter vinculante entre el gobierno y la soberanía, con el primero subordinado a la segunda —si retiene la soberanía en la comunidad ciudadana específicamente interesada en la decisión que está en juego, que llamo «comunidad ciudadana de base» (municipio, provincia, nación, colectivo laboral,

según el ámbito de la decisión)—, y será más democrático en la medida en que desarrolle la base institucional de la soberanía del ciudadano y de la comunidad de ciudadanos para ser sujetos de la política.

Las formas institucionales capaces de mantener esta vinculación son el mandato y la agencia. Ambos suponen formas diferenciadas de participación: el mandato es generado por la participación en la elaboración de la decisión, la agencia es generada por la cesión de confianza en alguien que ha de elaborar la decisión. Ambos mantienen el vínculo entre el mandante/principal respecto al mandatario/agente a través de la rendición de cuentas y la revocación.

En el lenguaje común, el término «mandato» tiene varias acepciones: «período en que alguien actúa como mandatario de alto rango»; «contrato consensual por el que una de las partes confía su representación personal, o la gestión o desempeño de uno o más negocios, a la otra, que lo toma a su cargo», y, cuando es imperativo, «aquel en que los electores fijan el sentido en que los elegidos han de emitir su voto». En sentido técnico, el mandato puede comprender significados similares pero no idénticos: «comisión» o «agencia».

En el sentido estricto de comisión, el término mandato niega la idea de representación, pues el elegido actúa con un encargo específico del elector y no llega a representarlo. El mandatario es dependiente del mandante, que actúa por sí mismo. El mandatario es enviado de un lugar a otro cumpliendo órdenes de un superior —en este caso un conjunto de electores. (Fenichel Pitkin 1985, 146-147) El término «delegado» empleado por la legislación cubana, comparte este sentido filológico: «enviar con una comisión, con un encargo a alguien hacia algún lugar».

Esta relación supone la participación política continua de la comunidad que otorga el mandato tanto en su elaboración como en el control sobre el mandatario.

El análisis remite a un procedimiento político y no a una organización espacial del poder, por lo cual se sigue con independencia del tamaño del territorio. El núcleo está en considerar indelegable la soberanía de la comunidad ciudadana de base. Esa comunidad obtiene una decisión común, la encarga a un representante que puede gestionarla con una libertad limitada por el sentido del encargo y es revocado si lo incumple o si lo cumple de modo no satisfactorio a juicio del mandante.

En otro sentido, mandato supone una relación de agencia, que reclama la existencia de fideicomitentes y fideicomisarios, y no de representantes y representados. Esta relación proyecta consecuencias contradictorias respecto al tema de la participación política. El agente puede actuar efectivamente en beneficio del principal, sin tener necesidad de consultarle, si es capaz de interpretar con sensibilidad sus deseos y necesidades. En ese caso, el buen desempeño del agente se «constitucionaliza» por la cesión continua de confianza, pero no por la autorización proveniente de la participación política de la comunidad ciudadana de base.

En este sentido, estudio qué acepción de «mandato» maneja el diseño institucional cubano de la participación y su consistencia con la forma en que en la práctica política se desarrolla dicho mandato.

1.7 Participación, política y administración

Para estudiar el contenido de la participación, directa e indirecta, en el sistema institucional cubano, pueden utilizarse los términos «política» y «administración» (este último en el significado original de «policía»).

Ambos tienen raíz etimológica común en *polis*: el primero, la política, como sinónimo de creación y recreación de lo real (construir poder originario) y el segundo como administración de lo realmente existente (gestionar poder delegado por algo o alguien).

El sentido de la «política» se orienta a la autodeterminación. Así configura procesos de autoorganización y transformación social. La «administración» regula, coordina, racionaliza y legitima el poder constituido.

Para la polis, el «cuidado de la vida y la defensa no eran el punto central de la vida política. Ambas eran políticas en un sentido auténtico solo en cuanto las resoluciones sobre ellas no se decretaran desde arriba sino que se tomaran en un común hablar y persuadirse entre todos». (Arendt 1997, 84) A partir de esta diferencia, se alcanzó una tesis: la construcción democrática tiene lugar en el campo ampliado de lo político, supone el desarrollo de la política sobre la administración y el desenvolvimiento de la segunda bajo el control de la primera.

Desde ese criterio, entiendo por participación política —directa o indirecta— la acción que disputa la producción, limitación, circulación y redistribución de poder dentro de una comunidad política y el efecto que produce sobre ello respecto al poder público. Este sentido tributa, en consecuencia, a comprender la democracia como un proceso amplio de construcción colectiva y de contienda por el sentido de lo político, donde la democratización no es sinónimo de fortalecimiento de las instituciones representativas, sino de los procesos de interpenetración compleja de las esferas políticas y sociales, de la politización de la esfera social (Mokrani 2010).

1.8 Participación política y Poder Negativo

El paradigma del «Poder negativo», de impronta republicana, es útil para estudiar la base institucional de este tipo de participación.

El «poder positivo» se ejerce mediante las prácticas soberanas del pueblo a través del representante estatal: legislar, controlar, proteger, vigilar, perseguir, juzgar, administrar, ejecutar, gobernar. En contraposición, el «poder negativo» es el contrapoder ciudadano organizado, directa e indirectamente, frente a las prácticas del poder positivo (Lobrano 2002).

El poder negativo directo se expresa en el derecho de resistencia, de rebelión contra el abuso de poder, en la huelga política, en el exilio y en el derecho de secesión.

El poder negativo indirecto se consagra en instituciones reconocidas y protegidas por la ley con poder material y facultad jurídica para confrontar el poder positivo. Su origen se localiza en el Tribunado de la Plebe de la República romana, con facultades para auxiliar e interceder por la plebe-pueblo. En la modernidad reapareció en formas disminuidas como el *Ombudsman* sueco y su variante española y latinoamericana: los defensores del pueblo, pues en la práctica «las constituciones liberal-burguesas han rechazado toda institución de tipo tribunicio, así como han rechazado el derecho de resistencia». (Catalano 1991, 42) La historia del derecho de resistencia incluye entonces diversas fuentes y proyecciones: se encuentra en el pensamiento clásico español (Mariana y Suárez), pasa por el neotomismo y se proyecta en nuestros días en la doctrina contemporánea de la desobediencia civil.

En la perspectiva demorepublicana actual, un constitucionalismo que persiga promover un proceso revolucionario de emancipación solo puede existir si se construye alrededor de una relación continua y dinámica entre los conceptos de «constitución» y «rebelión». (Noguera 2010, 33)

El término «rebelión» comprende la vigencia permanente en el tiempo de mecanismos constitucionalizados de enfrentamiento entre la ciudadanía y el Estado, como la desobediencia civil colectiva, formas de veto ciudadano sobre las decisiones de gobierno, amén de los derechos de resistencia y huelga política. La «rebelión» no comporta necesariamente una proyección antisistémica, sino una continua posibilidad de oposición —política y/o institucional— a políticas gubernamentales. Puede entenderse como «el derecho a resistir el derecho». (Gargarella (comp.) 2005)⁴

La habilitación de nuevos instrumentos de poder negativo deviene expansión de las formas de participación ciudadana y socialización efectiva del poder.

1.9 El estado de la cuestión en Cuba

En Cuba perviven tesis del constitucionalismo soviético. Desde 1992 el «marxismo-leninismo» (soviético) no es la ideología oficial del Estado cubano, y la URSS desapareció hace dos décadas, pero la cultura política y las corrientes institucionales tienen disímiles mecanismos de reproducción. Resulta necesario actualizar el constitucionalismo cubano con corrientes actuales de pensamiento crítico.⁵

El análisis de la participación política en Cuba —o, en general, del tipo de régimen político existente en el país— se ha desarrollado desde la perspectiva del Derecho y de otras disciplinas —ciencia política, filosofía, sociología—,⁶ a través de conceptos como «transición», «sistema político» y «sociedad civil».

Ernesto Guevara, autor clásico del marxismo sobre el tema de la transición, analizó, en la órbita intelectual de este concepto, la cultura del trabajo, la calidad de la teoría marxista, el desarrollo industrial, la institucionalización política, la administración económica, la educación de la juventud, la participación de los trabajadores en la toma de decisiones, la formación de cuadros, el burocratismo, la democracia y la planificación socialistas. (E. Guevara 2008) Carlos Rafael Rodríguez completó esta línea de estudio, cuando escribió sobre la transformación de la agricultura y la configuración de las clases sociales en la Revolución. (Rodríguez 1979) Después de décadas de discusión —dentro de la cual es relevante la obra de Fernando Martínez Heredia (2001, 2005)—, resulta menos empleado en la actualidad.

El concepto de «sistema político» (SP) comenzó a utilizarse con fuerza a partir de la década de los noventa, para dar cuenta del entramado de temas relacionados con la

⁴ En su versión liberal, el republicanismo defiende asimismo esta necesidad bajo el nombre de «disputabilidad». De acuerdo con este modelo, un gobierno será democrático en la medida en que el pueblo, individual y colectivamente, disfrute de la permanente posibilidad de disputar las decisiones del gobierno. (Pettit, 1999)

⁵ Este empeño se inició con las obras de Julio Fernández Bulté y Hugo Azcuy. Varios trabajos aparecidos en (Matilla (comp.) 2009) se encaminan hacia esta dirección.

⁶ Entre otros: Raúl Gómez Treto, Jorge de la Fuente, Fernando Álvarez Tabío, Thalía Fung, Fernando Cañizares, Juan Vega Vega, Eduardo Lara, Fabio Raimundo Torrado, Rafael Hernández, Fernando Martínez Heredia, Julio Fernández Bulté, Miguel Limia, Hugo Azcuy, Haroldo Dilla, Jorge Domínguez, Jesús García Brigos, Ricardo Alarcón, Emilio Duarte, Marifeli Pérez Stable, Jorge Tapia-Valdés, Debra Evenson, Carlos Méndez Tovar, Héctor Arias, René Fidel González, Nelson P. Valdés, Luis Suárez Salazar, Lisette Pérez, Martha Prieto, Mirtha del Río, Joaquín Alonso, Carlos Villabella, Julio Antonio Fernández Estrada, Enrique Conejero Paz, Roberto Veiga, Carlos Manuel de Céspedes García-Menocal, René Fidel González, Walter Mondelo, Dimitri Prieto, Roberto Fernández García. Desde el punto de vista histórico, Reynaldo Suárez y Luis M. Buch han investigado la institucionalidad revolucionaria de los primeros años posteriores a 1959. (Buch 1999) (2002) Marta Harnecker publicó un estudio pionero sobre el funcionamiento del Poder Popular. (1979)

producción de poder y con el establecimiento del sistema de reglas habilitado para su circulación y/o redistribución. Valdés Paz ha producido (2009), en la Isla, la historia crítica más completa sobre su evolución.

En la cronología del discurso intelectual cubano, el concepto de SP parece haber sustituido al de transición, para después convivir e incluso ser sustituido a su vez por el de sociedad civil. Sin embargo, conforman una serie, pues tratan sobre lo mismo: el ser de lo político no es el deber ser de sí mismo.

En medios académicos radicados fuera de Cuba, la más profunda indagación sobre el SP cubano se debe a Jorge Domínguez (1978, 2006) Pero no es su posición la predominante en este tipo de exégesis, que muchas veces invisibiliza las formas de participación de la sociedad cubana —institucionales o extrainstitucionales— y analiza preferentemente la «élite de poder».

El debate sobre la sociedad civil, verificado en los años noventa amplió el rango de los temas en debate: el mercado, la organización familiar, la cultura política, la esfera pública y el papel de los intelectuales, los nuevos sujetos sociales y el proceso de la hegemonía. (Hernández 1999), (Acanda 2002), (Alonso 2006). Sin embargo, produjo al mismo tiempo grandes generalizaciones sobre el SP —pasaba a ser solo una dimensión más de lo pensado—, y se pospuso el tipo de examen casuístico exigido por la complejidad de la institucionalidad política.

Existe una dificultad significativa para el análisis específico del terreno constitucional cubano: la mayor parte de los textos existentes sobre esta materia cuentan con una década, o más, de escritos. De hecho, desde el momento inmediatamente posterior a la reforma constitucional de 1992, los análisis sobre ella producidos en Cuba han desaparecido virtualmente. (Azcuy 2000) (Torrado 2003). En 2010 dos revistas cubanas han recogido trabajos sobre el tema, en lo que parece un reavivamiento de la discusión constitucional en el país: *Espacio Laical* (Año 5 / No.20, 2010) y *Caminos* (No. 57, 2010).

Por otra parte, existe una carencia: el campo constitucional en Cuba apenas se observa como un problema. El uso expreso de la Constitución entre los funcionarios del Estado y entre la ciudadanía ha sido prácticamente nulo a lo largo de años. No existe una reflexión, sistematizada y publicada sobre el estatuto y las consecuencias abiertas por la reforma de 1992 —ni sobre el constitucionalismo cubano en general—, el tema ha aparecido con intermitencia en el discurso estatal revolucionario y es probable que buena parte de la ciudadanía desconozca la Carta Magna.⁷

Actualmente, la situación podría comenzar a transformarse. En 2009 el presidente cubano Raúl Castro situó el fortalecimiento de la institucionalidad política del país como una prioridad del mismo nivel que la producción de alimentos. (R. Castro Ruz 2009) Desde entonces, las referencias a la institucionalidad y a la Constitución misma han aumentado en el discurso público cubano.⁸

⁷ Una encuesta realizada en 1987 en 12 provincias del país, que alcanzó a 11 grupos comprensivos de la casi totalidad de la población, arrojó que las 2/3 partes de los encuestados desconocían la Constitución como la ley más importante del país, lo que incluía en este dato 44,5 % del universo de los dirigentes. La información existente hoy sobre el tema no es accesible al público, pero la percepción popular parece indicar que al menos es tan grave como entonces.

⁸ De hecho, se han realizado un conjunto de cambios propiamente institucionales, en lo que respecta a la estructura organizativa del Estado. Al mismo tiempo, es posible percibir invocaciones a la Constitución también por sectores intelectuales, que en los últimos años han empleado la regulación constitucional para participar críticamente en debates a través de correos electrónicos. Hacia el ámbito social en general, se han

El tema de la participación, en general, ha contado desde 1992 hasta la fecha con cierto número de investigaciones, que han resultado útiles para esta investigación. (Dilla (comp.) 1996), (Linares, Moras y Rivero 2004), (Pérez (comp.) 2004), (Chaguaceda (comp.) 2008) (Guzón (comp.) 2006) Estas comprenden el estudio de la participación política y social en sentido amplio.

En específico, el conocimiento empírico sobre el funcionamiento del Sistema de Órganos del Poder Popular también reclama actualizaciones con estudios de terreno, puesto que varias de las últimas investigaciones sobre este tema cuentan con más de una década de realizados. (Dilla, González y Vincentelli 1993), (Valdés Paz 2009), (García Brigos 1998) y (Prieto y Pérez 2000)

Son muy escasos los estudios sobre el diseño institucional integral de la participación ciudadana en el país, así como los trabajos de campo sobre el comportamiento de sus dimensiones. Si bien han aparecido, por ejemplo, cierto número de investigaciones jurídicas sobre el diseño institucional, apenas se han acompañado de trabajo empírico sobre el ejercicio de las atribuciones de los representantes, sobre la valoración de la ciudadanía acerca de su desempeño y sobre los procesos realmente existentes de rendición de cuentas y de revocación.

Sobre este campo es notable el trabajo desarrollado en los últimos años por Lisette Pérez, Marta Prieto, Mirtha del Río, Joaquín Alonso y Carlos Villabella, con textos propios, y a través de tutorías de proyectos de investigación.⁹ Otras investigadoras han realizado, también recientemente, estudios de campo sobre poder local, pobreza y representación social del delegado. (Ortega 2010), (Martínez 2007), (Torres Santana 2010)

1.10 El nuevo constitucionalismo latinoamericano

La necesaria actualización de la teoría y la práctica constitucional cubanas encuentran fuentes en la experiencia constitucional de Venezuela, Ecuador y Bolivia, que utilizo con el nombre de «nuevo constitucionalismo latinoamericano» (NCL).

Los proyectos políticos desarrollados en estos países, que integran el marco de alianzas favorables a Cuba en la región —del que depende en buena medida sus oportunidades hacia el futuro— se inspiran en el respeto a los valores del republicanismo democrático como nunca antes en la historia revolucionaria, hecho que probablemente demandará interinfluencias recíprocas en lo adelante.

El llamado «maximalismo programático» caracterizó la práctica constitucional latinoamericana posterior a las dictaduras militares de la década de 1960 y 1970. El término se refería a las constituciones «semánticas» o «nominales» repletas de enunciados de redención y cambio, que se lanzaron en la América postdictaduras como avenida de regreso

realizado varias impresiones de la Constitución, a bajos precios, que resultaba un antiguo reclamo de la ciudadanía. Según informes no oficiales, han contado con apreciables niveles de venta. En los últimos meses, varios textos que analizan el «Proyecto de Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución», cuyo texto definitivo será presentado al VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), en abril de 2011, contienen por igual referencias al texto constitucional. Probablemente, ello suceda también en el debate popular que se realizará con tal motivo. En los hechos, los cambios ya aprobados y los que se someterán a discusión en el Congreso probablemente impacten el contenido constitucional analizado en esta investigación.

⁹(Prieto y Pérez 2000), (del Río Hernández 2002), (Del Río y Alonso 2009), (Villabella Armengol 1987, 1998), (Darias Rivero 1999), (Calvo Vega 2001), (Álvarez Plasencia 2005), (Quirantes Fernández 1999)

a la democracia, con escasa cobertura garantista —formal y material— para la realización de los derechos que reconocían.

El NCL marca una nueva época. Su origen puede situarse en la aparición de los textos constitucionales de Brasil (1988) y Colombia (1991). Sin embargo, empleo solo las constituciones de Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009) por considerar que continúan los avances de los dos primeros textos, pero también comportan diferencias respecto a ellos. (Martínez Dalmau 2008) (Gargarella y Courtis 2009)

Esta última oleada del NCL es relevante para Cuba por una razón política fundamental: apuesta por un «socialismo» que busca procesar el cambio social a través de la proclamación del «Estado constitucional de derechos», lo que significa una ruptura con la tradición socialista del siglo XX y la adopción de una original perspectiva republicana democrática, todo ello en contextos permanentes de beligerancia —legal e ilegal, desde el interior y desde el exterior de esos países— contra los procesos de cambio en curso. Cuba comparte esta última característica —haber promovido su proyecto socialista en un contexto de permanente agresión enemiga— y puede aprender de esa experiencia constitucional, entre cuyos rasgos resaltan: la naturaleza ampliamente inclusiva del proceso constituyente, la gran extensión del reconocimiento de derechos, su concepción garantista, la impugnación descolonizadora del Estado nación como base institucional de la sociodiversidad, la extensión fundamental del pluralismo jurídico como norma del sistema de derecho y no como excepción, la consideración de la participación como un eje de la redacción constitucional que busca recomponer la relación entre soberanía y gobierno a favor de la ciudadanía, rigidez constitucional para reservar al ciudadano la capacidad de reforma constitucional, estructura de la representación bajo la forma de un mandato vinculante, etcétera. (Viciano Pastor y Martínez Dalmau)

El NCL fortalece la dimensión política de la Constitución y pretende expresar y relanzar debates sobre justicia, igualdad, equidad, solidaridad, libertad, soberanía popular, autonomía y diversidad cultural, temas todos de relevancia para Cuba si se entiende el socialismo como la conjunción de estos tres compromisos: con la idea del autogobierno, con una cierta idea de comunidad, y con una idea fuerte de igualdad. (Gargarella 2002)

En este texto no se analiza ese cuerpo legal ni se estudia la práctica política que se funda sobre él, aun a riesgo de parecer acrítico en el momento de utilizarlo.¹⁰ Su empleo cumple funciones exclusivamente de referencia, para cotejar el ordenamiento cubano con los rumbos que han tomado la regulación de determinadas materias.

¹⁰ Algunas críticas en: (Ramírez 2007), (Ospina 2010) y (Lander 2004)

2. El Estado en la reforma constitucional cubana de 1992

2.1 El Estado en el ideal revolucionario de democracia en 1959

La política revolucionaria cubana posterior a 1959 elaboró un concepto de democracia basado en tres claves: multiplicar los sujetos de la política —los actores de la democracia—, poner la justicia social en la base de la política democrática y garantizar la independencia nacional.

La nueva cultura política repudió los cotos excluyentes de la propiedad privada, tomó posesión del país y construyó nuevas prácticas para pensarlo, organizarlo y hacerle demandas. Constituyó una colectividad nacional que integró al pueblo, como actor político de su poder y sus proyectos.

El nuevo programa de justicia social desvinculó el disfrute de los derechos sociales de la riqueza y del poder económico de determinadas clases, y los otorgó al conjunto de la ciudadanía según la condición de hombre y de ciudadano. La centralidad otorgada al valor de la justicia social, conducida bajo el principio de homogeneización, expresó la aspiración jacobina a conformar una totalidad social uniforme.

El ideal de democracia sería la sociedad «de una sola clase», en cuanto estructura social poco diferenciada entre obreros, campesinos y trabajadores intelectuales. Se orientó a garantizar la propiedad de la nación sobre los recursos nacionales, puesta en beneficio de las mayorías desposeídas del país y a destruir la base de reproducción de la burguesía.

En el proceso, la tradición jacobina se fusionó con las perspectivas marxistas sobre las tareas de la revolución social. La Revolución incautó las propiedades de las figuras más comprometidas con la dictadura militar, armó milicias populares, destruyó el aparato de dominación directo de la burguesía al disolver el ejército regular, la policía y los organismos vinculados a ellos, desmontó el aparato estatal burgués, erigió en su lugar un nuevo orden estatal de contenido popular que defendió la plena independencia nacional; proscribió el latifundio, realizó la reforma agraria, nacionalizó el suelo y el subsuelo, la refinación de petróleo, el azúcar, la electricidad, los teléfonos, la vivienda, el cemento, la banca y el comercio exterior, entre otros sectores —en apenas cuatro años—; al tiempo que regeneraba la vida pública con la prohibición de la prostitución, el juego ilícito y la usura, condenaba la discriminación por razones de sexo y color de la piel, reajustaba el sistema escolar para dar cobertura creciente en el acceso a la educación, lanzaba la «campana de alfabetización», creaba el Contingente de Médicos Rurales para dar atención a una población históricamente preterida, aumentaba la oferta de empleos y los salarios mínimos y promovía una política económica nacional con control de las divisas y las importaciones y la búsqueda de nuevos mercados. (Bell Lara, López y Caram 2006, 2007)

Las formas institucionales del Estado burgués serían reemplazadas por un nuevo Estado revolucionario, que cobró existencia primero a través de la estructura territorial del Ejército Rebelde y luego a partir del desarrollo organizativo del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) y, en particular, de su Departamento de Industrialización.

A lo largo del período llamado de «provisionalidad» (1959-1976) el Gobierno Revolucionario concentró las funciones ejecutivas, legislativas y constituyentes del país, no distinguió las funciones estatales de las gubernamentales, las leyes dictadas por él tenían carácter constitucional y dirigió todos los ámbitos de la vida social desde ese único órgano de poder público.

El Estado revolucionario crecería en proporciones, influencia y grado de programación sobre la vida social, con la razón legítima de la defensa nacional en un escenario de constante agresión imperialista.

Este elemento resultó decisivo en la configuración del SP cubano. Las administraciones norteamericanas han trabajado de modo permanente por convertir a los Estados Unidos en actor interno de la política cubana. Para ello ha recurrido a presiones políticas, estrategias de aislamiento diplomático, acciones propagandísticas, aliento a la emigración ilegal, espionaje, guerra económica y agresiones físicas de diversa índole, incluidas la subversión, las acciones terroristas y de sabotaje, la guerra biológica, el fomento de bandas armadas, las infiltraciones e incursiones armadas contra el territorio nacional, la organización de cientos de planes de asesinato contra el presidente Fidel Castro, el hostigamiento militar y la agresión directa.¹¹

El proceso revolucionario tuvo que construir el ejército capaz de derrotar una invasión norteamericana —Girón, 1961— y de disuadir la constante amenaza militar de los Estados Unidos. El pueblo cubano, prácticamente en pleno, se movilizó para participar en la defensa del país, dispuso de las armas y aprendió su manejo. La defensa de la independencia nacional fue un acto elemental de supervivencia que caló en las conciencias, los hábitos y el lenguaje, y fue considerado imprescindible a pesar de sus funestas consecuencias económicas. Entre 1962 y 1965, por ejemplo, la gran mayoría de los recursos del país se puso en función de la defensa.

En ese contexto la cultura institucional cubana ha desarrollado una conciencia de «plaza sitiada». La dirección política del país ha entendido que el control concentrado de los recursos y de las fuerzas, la movilización armada de la población y el disciplinamiento de los comportamientos ciudadanos, son los mejores recursos para acumular fuerzas que disuadan la intención de la agresión directa y permitan enfrentar los desafíos planteados por la agresión indirecta.

Por otra parte, las políticas sociales desarrolladas con el Estado como garante, crearon con el tiempo «el primer Estado de bienestar en América Latina» (Burchardt 2006), con niveles de inclusión social, acceso a servicios médicos de calidad, educación masiva, cobertura universal de servicios de primera necesidad, incomparablemente altos respecto a la media regional. Su acumulado ha sido hasta hoy la base esencial del consenso político. El desarrollo conjunto de estos y otros indicadores llegó a convertir a Cuba en el primer país latinoamericano en poder alcanzar las metas del Milenio de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

El efecto combinado de ambos factores —la agresión y el logro efectivo de la justicia social a través de políticas estatistas— reforzó una tesis: era necesario consagrar

¹¹ Hasta los años 1990, las acciones terroristas habían causado la muerte a 3478 cubanos, y lesiones a otros 2099, así como grandes daños económicos. Después del bloqueo declarado en 1962 por los Estados Unidos contra Cuba, el país no ha podido exportar e importar libremente productos y servicios hacia o desde Estados Unidos, no puede utilizar el dólar norteamericano en sus transacciones internacionales o tener cuentas en esta divisa en bancos de terceros países; ni se le permite tener acceso a créditos de bancos en Estados Unidos, de sus filiales en terceros países y de Instituciones Internacionales como el Banco Mundial, el FMI o el Banco Interamericano de Desarrollo. (Organizaciones sociales y de masas 2000) El daño económico directo ocasionado por la aplicación del bloqueo económico, comercial y financiero de los Estados Unidos contra Cuba, ha sido calculado, hasta diciembre de 2009, en 100 mil 154 millones de dólares. (MINREX 2010) Con el fin de impulsar programas subversivos, la administración norteamericana aprobó un total de 40 millones de dólares para los años fiscales 2009 y 2010 y mantuvo a Cuba en la lista de países terroristas en 2010.

al Estado como el único instrumento capaz de llevar adelante la gran transformación revolucionaria y de asegurar la independencia nacional, a través de una versión propia del socialismo de estado en diálogo crítico con la construcción socialista soviética.

Esta comprensión provenía de matrices culturales diversas en América Latina y en Cuba, conformadas en esta última por ideologías diversas pero tributarias entre sí en el siglo XX: el nacionalismo populista y el socialismo de estado y el marxismo soviético.

La recurrencia del proceso revolucionario a la concentración estatal ha demostrado, en perspectiva latinoamericana, la permanencia del legado de la tradición política ibérica frente al marxismo.

Según Morse, en América latina se ha seguido la matriz de la cultura política de sus metrópolis centrada en la legitimidad de la concentración de poder estatal. (Morse 1982) El Estado iberoamericano fue concebido como una arquitectura a imagen y semejanza del orden teológico construido por Santo Tomás de Aquino: una *societas perfecta*, que tenía la misión de asegurar las condiciones para la mayor felicidad de las personas. La legitimidad alcanzada por este núcleo conceptual, estableció los rasgos de una cultura de la representación en la cual no se pide a los representantes tanto el respeto por los principios y procedimientos imparciales como que funcionen, sean efectivos y resuelvan problemas orientados al bien común. (Pérez Valerga) Esta tradición tuvo en América latina una fuerte proyección, con el Estado como centro organizador, en el período de modernización entre 1930 y 1970, lapso en medio del cual ocurre el triunfo revolucionario cubano de 1959.

En la perspectiva nacional, el populismo, en la línea Grau-Prío-Chibás de los años 1940, asignó gran responsabilidad al Estado en un marco de democracia liberal: la intervención gubernativa en el mercado y una mayor redistribución social del ingreso. El Golpe de Estado de Fulgencio Batista de 10 de Marzo de 1952 certificó el agotamiento del modelo reformista. El capitalismo cubano no podía sostener el pacto social populista y renegó de la idea del Estado como instrumento del bienestar.

Por su parte, Antonio Guiteras buscó fundar un pacto social/popular sobre bases revolucionarias en 1933. Su programa adhirió las tesis del socialismo de Estado: tomar el poder estatal para desde allí realizar las tareas de la revolución social en beneficio del pueblo. El carácter democrático de ese socialismo de estado viene dado por la incorporación a la política —por la emergencia a la vida pública— de sujetos tradicionalmente preteridos de ella. En Cuba lo eran los obreros, campesinos, maestros, aparceros, colonos, entre otras categorías de los que trabajan por sus manos.

El proceso revolucionario surgido de 1959 se abocó también a la comprensión del marxismo soviético sobre el Estado, que lo consideraba el «instrumento» capaz de mover el punto de gravedad del mundo hacia el socialismo.

La idea era la aplicación selectiva de un concepto: el Estado «como función», que convivía paralelamente en el marxismo con el Estado «como dominación». En la primera acepción, el Estado es una «máquina» que cambia de finalidad según quien la maneje: la burguesía o el proletariado. Si la conduce la primera obtiene resultados injustos, si lo hace el proletariado se convierte en el «instrumento» de las mayorías para realizar sus derechos, y deviene el Estado «de todo el pueblo».¹² En la segunda acepción, el Estado hace parte de

¹² Con ello se postuló la «neutralidad» de la máquina del Estado. Marx estudió el tema a través del «bonapartismo», cuya pretensión es encarnar a toda la sociedad, pero su finalidad real es mantener y reforzar el orden social existente y el dominio del capital sobre el trabajo. En el pensamiento liberal, el Estado pretende ser neutral en tanto mecanismo técnico de composición de intereses de clase, situado sobre ellas. Para el republicanismo democrático, el Estado solo puede aspirar a ser neutral si interviene de modo

las relaciones capitalistas de producción y por ello es imprescindible la ruptura estatal: el Estado de nuevo tipo. Si el Estado es «de todo el pueblo» no debe extinguirse pues no ejerce dominación. Así queda en pie exclusivamente la función instrumental: la tecnología del Estado, puesta en función del «socialismo», «solo» puede hacer el bien. El Estado se transforma en albacea del ciudadano, existe para el ciudadano o es propiamente el interés de este. La imposibilidad de impugnar la actuación estatal produce una transferencia de soberanía. El soberano pasa a ser el Estado, en tanto sus derechos son precedentes respecto a los del ciudadano.

Como resultado, una síntesis de tal mapa de influencias se secularizaría en una variante cubana del socialismo de Estado.

2.2 El Estado socialista en la Constitución de 1976

El texto que refrendó el nuevo orden de cosas tras 1959 fue la Ley Fundamental de la República (7 de febrero de 1959), que restauró, enmendada, la Constitución de 1940, y rigió, con adiciones, hasta 1976.

Ese cuerpo constitucional estaba unificado por un sentido explícito: la integración social del pueblo como clave de su constitución en sujeto político colectivo, expresado en la serie compuesta por la primera Declaración de La Habana (3 de septiembre de 1960), las leyes de reforma agraria (primera ley: 17 de mayo de 1959, segunda ley: 3 de octubre de 1963), de reforma urbana (14 de octubre de 1960), de nacionalización de la Enseñanza (6 de junio de 1961), de nacionalización de las industrias y los sectores económicos más importantes del país (Ley 851 de 1960 y Leyes 890 y 891, ambas de 13 de octubre de 1960), consagradas como partes del texto constitucional de 1959. El nuevo Estado revolucionario contaba así con un orden constitucional de carácter socialista.

Este período de provisionalidad clasifica entre los más prolongados respecto a la experiencia constitucional del llamado campo socialista. La causa del aplazamiento es explicada de este modo:

[...] la Dirección de la Revolución no se apresuró a establecer sus formas definitivas, comprendiendo que el asunto no radicaba en la existencia formal de los órganos de poder, sino en crear instituciones bien meditadas y duraderas, que respondieran a las necesidades. (Torrado 2003, 163)

La cita pone de manifiesto una noción que seguía el «marxismo-leninismo» en la fecha: las constituciones son declaraciones de realidades ya existentes y no poseen carácter constitutivo, esto es, deben «reflejar la realidad económico-social cambiante y, partiendo de ella, influir en su transformación y la aceleración de su desarrollo conforme a su propia naturaleza material y el proyecto histórico (ideológico) socialista». (Gómez Treto 1987, 52 énfasis propio) Por ello, debe consolidar jurídicamente lo ya logrado. Esta tesis derivaría en la escasa utilización del texto constitucional como regla para limitar los derechos del poder y para asignar los derechos ante el poder, el escaso despliegue de la fuerza normativa de los derechos reconocidos en la Constitución,¹³ su escasa utilidad para expresar y relanzar

permanente sobre las causas socioinstitucionales de la desigualdad y de las asimetrías de poder generadas por cualquier tipo de dominación —la clasista, por supuesto, incluida.

¹³ La Constitución cubana de 1976 se ha considerado siempre más como un programa que como un texto normativo de aplicabilidad inmediata. Martha Prieto inició la defensa más decidida del carácter de la Constitución como norma-programa (1997), que ha continuado, entre otros, Mondelo (2010). La práctica

debates axiológicos sobre aspiraciones de nuevos contenidos de libertad, dignidad, justicia, solidaridad, y la consolidación de prácticas de ejercicio concentrado de poder que serían formalizadas tras la creación de la nueva institucionalidad.

La Constitución socialista se promulgó el 24 de febrero de 1976, con 97,7% de los votos del electorado cubano. Según Azcuy, se atuvo «con toda consecuencia» al constitucionalismo socialista de su época. (Azcuy 2000, 80) Su estructura es similar a las de esas constituciones, que a su vez seguían la forma clásica de la Constitución de 1791: preámbulo declaratorio, capítulos subdivididos en artículos, sin disposiciones transitorias. Al mismo tiempo, la cubana retomó influencias de la Constitución de 1940, y desarrolló lo legislado con rango constitucional en el período de provisionalidad revolucionaria. (Tapia-Valdés 1977)

La institucionalización de 1976 resolvería los problemas técnicos de la fusión de poderes y de funciones característicos de la provisionalidad, y tendría tres objetivos fundamentales: regularizar el proceso de toma de decisiones, descentralizar el poder estatal y consagrar el catálogo de derechos ciudadanos.

Sendos objetivos habrían de cumplirse a través de la dinámica centralización-descentralización establecida en el propio texto constitucional.

El nuevo esquema orgánico es una combinación de una centralización del poder político, representada por la creación de un órgano en que reside la totalidad del poder legislativo y constituyente, y al que está sujeto el órgano ejecutivo, representado por la Asamblea Nacional, y una descentralización administrativa, constituida por la nueva organización municipal, y destinada, muy seguramente, a promover con éxito la participación directa y real de las masas. (Tapia-Valdés 1977)

La Constitución protegió el nuevo marco institucional a través de varios recursos, que limitaban la actuación del Ejecutivo sobre la Asamblea —el Ejecutivo no tiene facultad para disolver la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) ni puede vetar las leyes que esta aprueba—, impuso una dirección colegiada al Consejo de Estado, órgano que la representa entre períodos de sesiones, y estableció el sistema de los Órganos Locales del Poder Popular como el principal instrumento para la descentralización del ejercicio de gobierno al tiempo que expandió las posibilidades de participación ciudadana en el aparato estatal, con mecanismos de nominación de candidatos inexistentes en el campo socialista.

La mayor institucionalización de este SP —según Valdés Paz— permitió una mejor división del trabajo político y por tanto una mejor distribución de funciones, representaciones y poder decisorio. Los sujetos y actores ganaron más igualdad al interior del SP, no solo como efecto de su mayor igualdad relativa en la sociedad global, sino a causa de una mayor igualdad de oportunidades y menor desigualdad entre las posiciones jerárquicas y las bases, al ampliarse los roles de la población en estas como asambleístas, electores, combatientes en las milicias territoriales. Los sujetos y actores ganaron más libertad al generalizarse la electividad y la electoralidad de cada uno. Se dio cauce a una mayor participación de la población en la ejecución de soluciones a través del trabajo

judicial cubana no aplica directamente la Constitución (de la Cruz Ochoa 2010). Ahora, nada impide legalmente aplicarla. De hecho, se ha invocado la Constitución en sentencias recientes de tribunales provinciales y municipales concediendo derecho a personas que se han realizado operaciones de cambio de sexo, para cambiar la definición de su sexo en el registro del estado civil. El amparo constitucional se ha encontrado en el principio constitucional de igualdad y no discriminación. (Ferrari 2010)

remunerado o voluntario y en el control social, a través de la queja, la rendición de cuentas y el voto de castigo. (Valdés Paz 2009, 82)

Sin embargo, el sistema institucional conservaría fuertes rasgos de concentración estatal de poderes:

- a) El Estado se subordina al Partido Comunista de Cuba (PCC), que «es la fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado». Este le otorga a su vez un gran cúmulo de prerrogativas políticas y le provee una ideología de Estado. El Estado tiene definida una base clasista: «obreros y campesinos y demás trabajadores manuales e intelectuales», pero no reconoce la existencia institucional de formas de lucha de clase. Es un «Estado de todo el pueblo».
- b) El nivel superior del Partido/Estado/Gobierno controla la planificación económica, y los recursos derivados de ella, en cuanto tiene subordinados todos los cargos de dirección correspondientes, administra por entero el sistema empresarial del país y gestiona la «propiedad socialista de todo el pueblo», forma monopólica de propiedad.
- c) Se permite la existencia de las organizaciones políticas y de masas nombradas en el texto constitucional, y se inhabilitan así nuevas formas de asociacionismo de perfil político y membresía masiva y se encargan funciones estatales a las organizaciones sociales.
- d) El Estado posee la responsabilidad exclusiva sobre el comercio interior y exterior, se prohíben formas privadas de propiedad, y se limitan los derechos de disposición de la propiedad personal a favor del Estado.
- e) Se regulan ampliamente los derechos sociales, a satisfacer desde una lógica asistencial, con limitado tratamiento de las garantías jurisdiccionales para el ejercicio de derechos individuales.
- f) El texto constitucionaliza un «Estado de Bienestar» socialista que consagra el derecho de los revolucionarios al poder estatal, pero no regula en la misma forma los derechos de los ciudadanos —como categoría más general que la de «revolucionarios»— ante el poder ni los derechos del poder ni el control del poder.

Al mismo tiempo, la Constitución fijó el perfil de la centralización de poderes a favor del nivel central del Estado:

- a) El régimen estatal unitario sigue el principio de doble subordinación para las unidades subnacionales —a la instancia asamblearia superior y a las políticas ministeriales para cada rama—. Estas no cuentan con autonomía.
- b) El diseño institucional es asambleario unicameral —ni presidencialista ni parlamentario. La ANPP —máximo órgano de Estado— tiene al mismo tiempo poderes ejecutivos y legislativos.
- c) Las funciones de Estado y Gobierno solo se separan en el nivel institucional superior, donde existe el Consejo de Estado (Estado) y el Consejo de Ministros (Gobierno), en las provincias y municipios se concentran en un mismo órgano asambleario en provincias y municipios, que responden a los órganos estatales y gubernamentales superiores.
- d) Los Consejos de Estado (órgano electivo) y de Ministros (órgano designado) poseen atribuciones que los hacen decisivos en el funcionamiento del sistema, mientras la ANPP retiene capacidades de control sobre ambos órganos y cede la

jefatura del Estado al presidente de ambos Consejos —que han de ser por ley la misma persona.

- e) El establecimiento del principio de «unidad de poder» como eje del sistema institucional inhabilita la existencia de controles cruzados, interinstitucionales, aunque se reconoce la independencia de la función judicial.
- f) La consagración del principio de «centralismo democrático» como método de elaboración política no permite la existencia de minorías parlamentarias y apenas se consagran garantías contramayoritarias (que impidan u obstaculicen a una mayoría legislar sobre temas especialmente protegidos).

Como corolario, el Estado es el único ente de poder público con poderes originarios en el texto constitucional. Aparece como un «todo», como sinónimo de Poder Público, que autoriza poderes derivados de él hacia los otros componentes del SP, por ejemplo las OSM.

De ese modo el Estado se convierte en el actor político determinante de la construcción socialista.

En su proceso, este sistema institucional logró avances ciertos:

1.- la intensificación de la participación directa, que permitió un mayor control de la población sobre la toma de decisiones a nivel de base, sobre la elección y la actuación de los líderes locales y sobre la vida cotidiana, 2.- el involucramiento de las personas en las tomas de decisiones públicas, 3.- la identificación del individuo con su medio a través de la socialización de valores solidarios y cooperativos, 4.- la idea de la comunidad nacional como espacio de realización de las metas de liberación social contenidas en el proyecto político, y 5.- la emergencia de liderazgos de base capaces, con fuerte vocación social y ajenos a la demagogia, el caciquismo y la mercantilización política. (Dilla (comp.) 1996, 140)

Pero dejó al descubierto también sus límites en el período 1975-1990: modelo estatista, institucionalidad hipercentralizada, persistencia del verticalismo en la toma de decisiones, seguimiento de prácticas políticas aseguradoras de la designación de «cuadros», empleo de los órganos representativos para la formalización de decisiones previamente tomadas, ausencia de confrontación de alternativas; control social inorganizado de la actividad legislativa y de las labores de gobierno, control expresado más como «opinión del pueblo» que como recursos institucionales de la ciudadanía para controlar tales actividades; pobre desarrollo de los poderes locales y de formas asociativas de gestión en la ciudadanía; oficialización de toda actividad política, todo ello atenazado por la baja eficiencia global de la economía, las limitaciones de recursos y por la presión económica de la defensa nacional. Este cuadro de situaciones había sido compensado con el nivel de bienestar material más alto experimentado en la historia de la Revolución (1973-1985), resultado de la alianza con la URSS.

El diseño institucional de 1976 formó parte de una situación de «precrisis» experimentada en el país hacia mediados de los años ochenta: decreció la productividad general del trabajo, aumentaron los grupos vinculados a la propiedad estatal, cuya productividad disminuyó; se estancó la calidad de la producción y de los servicios; se profundizaron la dependencia y el endeudamiento externos de la economía nacional y la industrialización con eficiencia no se concretó con la amplitud requerida. (Espina en Guanche 2007, 174).

El «Proceso de rectificación de errores y tendencias negativas» (1986) denunció cursos seguidos hasta la fecha, se distanció de las reformas del campo socialista (Hungría 1968, Polonia 1957, 1965 y 1972, Yugoslavia 1963 y 1974, y la URSS 1987), brindó

respuestas propias a la coyuntura y colocó la «apertura política» como clave de la «gobernabilidad».

La caída del campo socialista esteuropeo (1989-1991) lanzó a Cuba a una de las crisis más profundas de su historia. Entre 1990 y 1994 el Producto Interior Bruto cubano disminuyó en más de un 35%, la capacidad de importación se redujo de 8 mil 100 millones de dólares a 2 mil millones y el tipo de cambio en el mercado informal pasó de 7 pesos a 150 pesos cubanos por dólar en apenas cinco años. Además, entre 1990 y 1993 las exportaciones se redujeron a la quinta parte y las importaciones en 73%. (CEPAL 1997)

En ese contexto el término «apertura» significaba: distribuir los costos de la crisis a escala social, afirmar los valores de justicia social y de independencia nacional, liberar en cierto grado la política práctica de la «doctrina oficial», recuperar tradiciones de pensamiento sobre la nación, adelantar la distinción entre Estado —ahora laico— y Partido, reevaluar el papel del mercado en el socialismo, avanzar en eludir la sobreimposición estatal en el ámbito de lo social; encontrar espacios de resolución de problemas por vías autogestionarias de la iniciativa individual, grupal y familiar; expandir la posibilidad de una relación menos dependiente con el Estado donde este fuese inoperante; ampliar la base clasista del Estado; franquear el pensamiento social a la exploración de alternativas; habilitar algunas formas de propiedad alternativas a la estatal; promover la participación ciudadana en el debate sobre la agenda de cambios; descentralizar aspectos de la gestión estatal, disminuir el presupuesto estatal para la defensa, a partir de formas de financiamiento propias para el sector militar (Klepak 2008) ; entre otra serie de definiciones que consiguieron lo esencial: detener la caída económica y la crisis política y relanzar un proyecto de sobrevivencia y desarrollo a partir de la segunda mitad de los años noventa.

Las estrategias de enfrentamiento a la crisis significaban la reconstrucción del modelo socialista seguido en Cuba hasta la fecha. Ellas dejaron su huella en la reforma de 1992, que transformó los fundamentos ideológicos del Estado creado en 1976, en cuanto:

1.- Alteró la base social del Estado —y su carácter confesional— y trocó la definición sobre el carácter ideológico del PCC.

2.- Modificó el concepto de democracia socialista al eliminar las referencias nominales a la «unidad de poder» y al «centralismo democrático», como criterios de organización funcional del Estado.

3.- Diversificó el régimen de la propiedad, abandonó el desempeño, como función exclusiva del Estado, del comercio exterior, y sentó las bases para un proceso de descentralización de la gestión estatal.

El conjunto parece haber tomado nota de una contradicción esencial presente en el texto de 1976: «el ideal de la democracia participativa requiere descentralizar y desconcentrar el poder, y no a la inversa. Hacer ambas cosas al mismo tiempo (fortalecer [el poder concentrado del Ejecutivo] y abrir espacios para una mayor participación) suele resultar entonces una operación contradictoria, que conlleva el grave riesgo de que uno de los dos ideales u objetivos termine resultando opacado o directamente suprimido». (Gargarella y Curtis 2009)

2.3 Cambios y reconfiguraciones estatales en 1992

2.3.1 Modificaciones en la base ideológica del Partido y del Estado

La reforma constitucional de 1992 impidió al PCC ejercer funciones electorales, reconociendo que la generación del Estado es un derecho de los ciudadanos. A la vez

ratificó su condición de dirigente de la sociedad y el Estado, en cuanto «partido de vanguardia» que basa dicha condición en la «ejemplaridad de sus miembros», «su prestigio ante las masas», lo «acertado de su dirección político moral» y de constituir la garantía de «la unidad de la nación», al tiempo que no prohibió expresamente el pluripartidismo.¹⁴

La reforma amplió la base social del PCC. En 1976 este era la «vanguardia organizada marxista-leninista de la clase obrera» mientras que en 1992 es un partido «martiano y marxista-leninista, vanguardia organizada de la nación cubana».¹⁵ El Partido comenzó a su vez a reconocer la necesidad de un uso no dogmático del propio «marxismo-leninismo». (PCC 1991)

En la práctica el PCC no ha dejado de ser de «vanguardia» y no se ha discutido transformarlo en un partido de masas. Desde el punto de vista teórico es problemático considerar la prevalencia de un organismo político «particularista» —el Partido— sobre la de un organismo político «universalista» —el Estado.

El funcionamiento interno del Partido no quedó sujeto en 1992 a una obligación constitucional de funcionamiento democrático. La obligación de ese tipo de funcionamiento le viene asignada al Partido por sus Estatutos y Reglamentos, que producen efectos jurídicos solo ante sus miembros. Ante el incumplimiento de los deberes del Partido solo los militantes están habilitados jurídicamente para la reclamación de derechos. Esta diferencia entre derechos de los militantes y derechos de los ciudadanos respecto a la actuación de «la fuerza dirigente superior de la sociedad y el Estado» contradice el principio constitucional de igualdad.

Las soluciones a las contradicciones jurídicas derivadas de la consagración del PCC como fuerza dirigente del Estado se han situado en el campo político. Su funcionamiento plenamente democrático sería la justificación de su condición de dirigente del Estado. Este es el sentido de la idea reiterada por el discurso estatal revolucionario según la cual se trata del «partido más democrático del mundo». En dicha lógica, el monopartidismo no debería significar ausencia de pluralismo político sino reforzamiento de la democratización del único partido legal hasta hacerlo capaz de servir de cauce a la representación de distintas voluntades políticas y de renunciar a la reivindicación de una ideología de Estado.

La reforma de 1992 eliminó el carácter clasista y confesional del Estado. Consagró el Estado laico, comprometido con la no discriminación por motivos religiosos. Al mismo tiempo, conservó la apelación al marxismo [-leninismo] como contenido de la política educativa y cultural del Estado (art. 39) y el deber de cada ciudadano de «observar las normas de la convivencia socialista» (art. 64). Al mismo tiempo, el Estado es «dirigido y orientado» por el Partido. La presencia de ambos enunciados permite calificar la existencia en el texto constitucional de una ideología de Estado.

Lo antes dicho remite al carácter «neutral», «institucional», «no ideológico», del Estado, según el cual no es su función «legislar la moralidad» o «cultivar la virtud».

El tema es un asunto en debate por el republicanismo. Este ideal ha sido calificado de «perfeccionista», pues «defendería» un concepto específico del bien común, elaborado

¹⁴ La prohibición podría desprenderse de la limitación establecida por el artículo 54 de crear nuevas organizaciones políticas, que reconoce el derecho de asociación solo para las OSM.

¹⁵ La ampliación de esa base había sido aprobada por el IV Congreso del PCC (1991), que aceptó entre su militancia a «revolucionarios», «patriotas» y «antimperialistas», creyentes religiosos o no, sin exigir filiación marxista-leninista. En esa tónica, surgiría un apelativo, utilizado en los documentos oficiales del V Congreso del PCC (1997) que calificaba al partido como de «unidad nacional».

por el ejercicio político de ciudadanos orientados por la virtud y encuadrados por un régimen de inclusión social.

Propugnar el perfeccionismo —la elección de una identidad (cultural, nacional, política) esencializada— como programa oficial fractura el compromiso universal que, en una perspectiva democrática, ha de seguir el Estado. El liberalismo se protege teóricamente del enfoque antiigualitario que supone el perfeccionismo. Afirma que no es dable escoger al Estado una concepción del bien, pues ninguna es, ontológicamente, superior. Al mismo tiempo, abandona tal perspectiva igualitaria cuando legitima la existencia fáctica de poderes económicos y sociales capaces de imponer su propia concepción tras controlar en exclusiva las condiciones en que se ha de producir la disputa por la definición del bien común.

Para el republicanismo democrático, por el contrario, solo cuando se logra universalizar al conjunto de la comunidad la garantía de la protección y conservación a lo largo del tiempo de un ámbito de existencia social autónoma que legítimamente corresponda a cada individuo; solo en ese momento puede hablarse de neutralidad y de tolerancia en un sentido robusto de tales términos». (Casassas 2005, 239-240) De hecho,

el activo laicismo de la tradición política republicana parte de una tesis psicológico-moral relativamente modesta, pero institucionalmente muy perfilada, que dice que, *ceteris paribus*, cuando los individuos tienen garantizada y bien defendida por la república una base material para su existencia social autónoma y separada, suelen desarrollar, bajo un régimen civil y político bien ordenado, no ya la capacidad para autogobernarse en su vida privada (con sólo eso se podría seguir siendo un *idiotés*, un «idiota moral», es decir, alguien que solo mira por y para su casa), sino también una característica afición o vocación más o menos intensas por los negocios públicos, y eso es lo que hace de un individuo libre un *polités*, un «ciudadano». (Doménech y Bertomeu 2005, 74)

En el NCL este tema se ha expresado con mayor fuerza en el campo de la consagración constitucional de la tolerancia religiosa, como superación de la vocación estatal tradicional de imponer modelos de virtud, fundamentalmente a través del apoyo a alguna religión particular —la religión católica— con la que se comprometía el Estado y a partir de la cual se trataba de organizar la vida de la ciudadanía. (Gargarella y Courtis 2009)

El tema de la ideología oficial —una especie de «perfeccionismo»— traslada el problema del terreno de la tolerancia hacia el del pluralismo. Su existencia determina la existencia de una voluntad política única —la estatal— sobre las voluntades políticas presentes en la sociedad. En la práctica, se expresa en entender la *unidad revolucionaria* como *unanimidad*, lo que en el campo específico de las decisiones estatales se proyecta a su vez en la tendencia a la unanimidad para tomar decisiones en los órganos asamblearios. La *unidad* deviene *unanimidad* porque expresa necesariamente no una voluntad política *unificada* sino *única*:¹⁶ una soberanía popular concebida de modo unitario.

¹⁶ La unidad se proclama como necesidad revolucionaria. Sin embargo, hace décadas el concepto no remite al contenido de 1959. En aquella fecha la plataforma de la unidad partía de organizaciones con ideas políticas, estructuración organizativa, membresía y medios de comunicación propios, capaces de disputar poder estatal. En conjunto, no constituían una voluntad política *única* sino una voluntad política *unificada*. Tras 1967, con el «proceso a la microfacción», en el que una corriente estalinista fue penalizada judicialmente por intentar reconducir el curso cubano hacia la dominación burocrática soviética, no se ha reconocido más la existencia explícita de diferencias posicionales —si proyectan estrategias orientadas hacia el poder— dentro del campo estatal revolucionario. Por esa razón, la convocatoria a la unidad no parte en la práctica del reconocimiento previo de diferencias sustantivas.

La ciudadanía republicana se basa en la interdependencia, pero no en la hipotética existencia de un denominador común para las voluntades ciudadanas. No defiende la soberanía de un sujeto colectivo que se exprese de modo unívoco en la toma de decisiones, lo que es coherente «con una visión contemporánea de la política como no limitada por el ejercicio de un poder estatal centralizado, sino como contestación al ejercicio del poder en toda área de la vida, y como el tener qué decir a la hora de determinar las condiciones de la vida de uno mismo». (Honoran 2005, 171)

Es el sentido defendido por Habermas: la autodeterminación democrática no tiene el sentido colectivista y al tiempo excluyente de la afirmación de la independencia nacional y la realización de la identidad nacional. Más bien tiene el sentido inclusivo de una autolegislación que incorpora por igual a todos los ciudadanos». (Habermas 1999, 118)

El privilegio político y legal del que goza la doctrina «marxista y martiana» —en su interpretación oficial— limita la participación directa de la ciudadanía en defensa de sus propias y diferenciadas voluntades políticas, reduce la comprensión sobre la democracia al monopolio estatal de toma de decisiones, limita el ámbito de la democracia como espacio de construcción del sentido de lo político y, luego, como cauce socioinstitucional donde discurre la formación del ethos ciudadano.

No obstante, desde el punto de vista formal, la reforma de 1992, al sustituir el deber estatal de actuar a favor de obreros y campesinos por el deber de hacerlo a favor de ciudadanos trabajadores consagra un criterio *institucional* de la política estatal —contra un criterio estrechamente ideológico de la misma— que abre paso a la expresión de un mayor pluralismo ideológico como base para el acceso a las decisiones públicas, y no solo como diferencias de opinión. Desde el punto de vista sustancial, su promoción dependerá de las políticas que se habiliten para desarrollarlo.

2.3.2 La separación de funciones y la desconcentración del poder

La reformulación general del modelo socialista en 1992 supera el concepto de «dictadura del proletariado» afín al constitucionalismo de raíz soviética.

Marx utilizó el término de «dictadura del proletariado» con dos sentidos precisos. Primero, en el del concepto romano de dictadura como magistratura excepcional de la República, elegida por un tiempo definido para salvar las instituciones republicanas en caso de guerras u otro tipo de calamidades públicas.¹⁷ Después, como una «*descripción social*, una afirmación sobre el carácter de clase del poder político y no como una declaración sobre las formas de la máquina de gobierno». (Draper 1978, 17 énfasis original)

La tesis se dirige hacia este punto: cómo regular democráticamente el poder revolucionario constituido. En la historia socialista el tema se estructuró institucionalmente a partir de la idea de la «unidad de poder» como expediente de representación de la soberanía popular.

El tema de la «unidad de poder», del poder indivisible del pueblo, es diferente al de la concentración de poderes. El primero atañe a la soberanía, el único poder es el del pueblo, el soberano, y el segundo supone la representación unívoca de esa soberanía: representa exclusivamente la voluntad estatal, que absorbe la representación de una soberanía popular concebida de modo unitario. Por ello, si bien el tema de la unidad de poder es defendido también desde posturas diferentes al marxismo —como las liberales

¹⁷ El violador de esos preceptos con fines de perpetuación personal en el poder no sería un dictador sino un tirano.

democráticas (Kelsen 1957)— se hace en conjunto con la necesidad de *representación múltiple* de dicha soberanía.

Después de la historia experimentada por las nociones de la «dictadura del proletariado» y de la «unidad de poder» en la URSS, ningún proceso democrático las ha reivindicado en América latina en las últimas décadas.

En ese espíritu la reforma constitucional cubana de 1992 introdujo transformaciones que buscan delimitar Estado, gobierno y administración de justicia y otorgar mayores poderes a las bases ciudadanas y a los poderes locales: nuevas condiciones para la elección de jueces, las elecciones directas para conformar la totalidad de las asambleas; la eliminación de los Comités Ejecutivos de las asambleas municipales y provinciales, la creación de los Consejos Populares y la regulación del Estado de Emergencia.

La Ley de Tribunales de 1998 reguló las elecciones de jueces (profesionales y legos) para integrar todas las instancias del sistema judicial del país. Si antes su período de mandato era similar al de la asamblea respectiva que lo elegía, la nueva ley estableció el ejercicio cuasi vitalicio de la función, con el objetivo de fortalecer la independencia de los órganos judiciales frente a los aparatos del Estado.¹⁸

La Ley Electoral de 1992 implementó el nuevo proceso de voto directo para las asambleas provinciales y la ANPP. Estableció un proceso de nominación de candidatos para los niveles provinciales y de nación a través de «comisiones de candidatura». Reservó el carácter directo, en manos de la ciudadanía, para la elección y la nominación de candidatos en el nivel de municipio.

Con la eliminación de los Comités Ejecutivos, órganos de gobierno que en la práctica absorbían los roles de las asambleas, y la creación en su lugar de los Consejos de Administración —entidad que ha mantenido la compatibilidad de cargos de dirección, pues el presidente de la Asamblea y del Consejo de Administración siguen siendo la misma persona— se revelaba la conciencia de los peligros de la indistinción Estado-Gobierno y el ánimo de ensayar fórmulas de solución.

Los Consejos Populares nacieron como instancias de fiscalización estatal de la actividad de gobierno, a partir de una integración colegiada en la que participan delegados de base, representantes de las organizaciones de masas y directivos de las principales unidades económicas, en el ámbito local. Con ellos, se buscó fortalecer la labor del delegado estatal.

La reforma constitucional de 1992 incluyó el Estado de Emergencia, como mecanismo de protección de derechos individuales ante el Estado. Durante su vigencia el presidente del Consejo de Estado puede declararlo en todo el territorio nacional o en una parte de él y disponer la movilización de la población.¹⁹

La reciente creación en Cuba de la Contraloría General de la República «no comprometida» (Lee 2009) con el Gobierno y subordinada al Consejo de Estado, es otro paso en dirección a la desconcentración del poder y hacia la separación de funciones. Lo mismo sucede en el ámbito subnacional, para el cual se planea entregar funciones

¹⁸ Los jueces de los tribunales municipales, elegidos por la asamblea de esa instancia se elegían cada dos años y medio y los jueces de los tribunales provinciales y del Tribunal Supremo Popular, elegidos a su vez por las asambleas correspondientes a ese nivel, cada cinco años.

¹⁹ La Ley no. 75, de Defensa Nacional, que lo regula, no es exhaustiva en lo relativo a las especificidades del tratamiento a los derechos fundamentales en estas circunstancias. Este régimen no ha sido declarado hasta el momento.

gubernativas de los ministerios hacia los poderes locales y reservar las funciones estatales como distintas de las empresariales y de gobierno. (PCC 2010)

La supresión nominal del principio de unidad de poder en 1992 se anticipó a la experiencia del NCL sobre el tema. Este consagra la irrestricta separación de funciones y crea nuevos «poderes»:²⁰ declara la incompatibilidad de cargos públicos, la no delegabilidad de funciones propias de un órgano en otro distinto; un funcionario público es revocable solo por un órgano distinto a aquel que lo ha elegido y se regula el derecho de control popular de la actividad estatal como una serie de derechos de participación con un número inédito de garantías en el constitucionalismo previo, entre otros principios orientados hacia la desconcentración de poder estatal, hacia la representación múltiple de la soberanía, a favor del ciudadano.

2.3.3 La diversificación de la propiedad y la descentralización de la gestión estatal

La reforma de 1992, al orientarse a ofrecer mayores cauces de participación y hacer más representativos los órganos estatales, encaró la necesidad de redistribuir la toma de decisiones sobre recursos económicos y sobre la organización misma de la economía y de ceder capacidades de dirección, hasta entonces retenidas en el nivel central del Estado, en materia de organización política y social.

La reforma de 1992 modificó el régimen de la propiedad y con él la filosofía sobre el Estado mantenida en Cuba desde 1976, al limitar la propiedad estatal a los medios *fundamentales* de producción y abrir paso al trabajo por cuenta propia, a la inversión extranjera y a la descentralización fiscal. Con ello, multiplicó el número de actores institucionales.

Desde 1992 la estructura estatal se ha recortado de modo sostenido. Se reduce personal, disminuyen órganos estatales (se fusionan ministerios y algunos desaparecen), se limitan y redefinen funciones estatales, se descentralizan sus poderes hacia abajo (hacia provincias y municipios) y hacia los lados (hacia ministerios), se incrementa la autonomía de las partes y de los diferentes niveles, se promueve a nuevas personas al frente de ministerios y se adoptan medidas en su funcionamiento que propenden a conceder un mayor espacio al mercado. (Valdés 1997)²¹

Con la extensión del trabajo por cuenta propia para el sector de los servicios y la autorización de mercados agropecuarios con libre fijación de precios, el Estado renunció a una parte de su monopolio sobre la economía, el empleo y sobre el control de los ingresos de la población.²²

²⁰ En Bolivia se establece que «el Estado se organiza y estructura su poder público a través de los *órganos* Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral» y que «la organización del Estado está fundamentada en la *independencia, separación, coordinación y cooperación* de estos *órganos*». (2009 art. 12. I, énfasis propio) En Venezuela el «Poder Público se *distribuye* entre el Poder Municipal, el Poder Estadal y el Poder Nacional» y el «Poder Público Nacional se *divide* en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. (1999 art. 136, énfasis propio)

²¹ Desde 2009 se han eliminado duplicidades —dos órganos para realizar la misma función— y se ha cedido a los ministerios funciones sobre la ciencia y la política social antes encargadas directamente al Consejo de Estado.

²² En 1990, 95% de las personas empleadas eran trabajadores estatales. En 1995 la cifra era de 80% y en 1996 76.3%. (ONE) En 2010, Raúl Castro anunció que alrededor de un millón de trabajadores tendrá que dejar sus puestos estatales, la mitad de ellos entre noviembre de 2010 y marzo de 2011. (R. Castro 2010) Se aspira a que el sector de los trabajadores por cuenta propia absorba la mayor parte de los empleados que salgan del sector estatal de la economía. Después de la reforma constitucional, la actividad por cuenta propia se amplió

Las atribuciones estatales también fueron modificadas por transformaciones en el sistema empresarial. Según el texto reformado, el Estado administra directamente los bienes que integran la propiedad socialista de todo el pueblo; o podrá crear y organizar empresas y entidades encargadas de su administración. Dos de los caminos explorados en esta dirección son el proceso de «redimensionamiento empresarial», dirigido a reorganizar flujos de producción, adecuar capacidades productivas a las posibilidades de abastecimiento de insumos y a la demanda del mercado y el «proceso de perfeccionamiento empresarial» que comprende nuevos métodos de gestión, basados en relaciones contractuales, autonomía de funcionamiento y autosuficiencia económica. (Cruz 2009)²³ También ha ocurrido un proceso de reconversión de empresas estatales en corporaciones y sociedades anónimas.

La posibilidad de compartir la propiedad estatal con la inversión extranjera, salvó el problema constitucional creado por el Decreto Ley 50 de inversiones extranjeras de 1982, que la permitía sin base en la carta magna. La Ley 77 de 1995 autorizó las inversiones extranjeras en todos los sectores, con la excepción de los servicios de salud y educación a la población y las instituciones armadas, salvo en su sistema empresarial. Ello ha dado lugar a la existencia de empresas de propiedad mixta dentro y fuera del territorio nacional.

El texto de 1992 permitió indirectamente que la propiedad de medios de producción fuese detenida por personas naturales, creando técnicamente la figura de la propiedad privada. (Azcuy 1994, 51) En la práctica, se le han impuesto trabas para impedir su desarrollo: se reconoce formalmente solo la existencia de propiedad personal, por tanto, las regulaciones vigentes impiden la compra y venta de viviendas y automóviles, de las licencias otorgadas para el trabajo por cuenta propia y, más recientemente, de las licencias entregadas para explotar la tierra ociosa en usufructo (Decreto-Ley No.259), no se permitió la libre contratación de fuerza laboral ni se concedieron derechos de libre disposición sobre ella, todo lo cual puede comenzar a cambiar a partir de la celebración en abril de 2011 del VI Congreso del PCC, que se ha pronunciado a favor de levantar algunas de estas restricciones, sin permitir la concentración de la propiedad.²⁴

En 1994 se desarrolló un programa de ajuste fiscal y se promulgó la Ley tributaria. Se modificó el régimen fiscal aplicable a los gobiernos locales, con un nuevo sistema de vinculación de ingresos y gastos, para involucrar el nivel local en el saneamiento de las finanzas. El objetivo declarado fue otorgar a las localidades mayores fuentes de ingresos, hacer compatibles sus gastos y recurrir, solo por excepción, a la subvención del gobierno central.

significativamente en 1993 mediante el Decreto-Ley 141. En los años 1980 este rubro no superaba los 50 mil trabajadores. Tras la ampliación, la cifra llegó en 1994 a 121 mil. En el período 2000-2003 experimentó un estancamiento. En 2005 alcanzó el máximo de 170 mil trabajadores, desde donde cayó hasta 138 mil en 2007, el mismo registro que en 1995. En 2009, la cifra de cierre de año fue de 144 mil. (ONE)

²³ Según el texto constitucional de 1992, el Estado no responde de las obligaciones contraídas por las empresas, entidades u otras personas jurídicas y éstas tampoco responden de las de aquel. Se trató de una importante transformación de la estructura empresarial del país, en un contexto en que, según declaraciones oficiales, 75% de las empresas estatales era irrentable. (Valdés 1997) A casi 20 años de la reforma constitucional, se repite lo fundamental de aquel enunciado. Las empresas estatales gozarán de una mayor autonomía, sus finanzas no podrán ser intervenidas, administrarán su propio capital de trabajo y decidirán sobre inversiones y precios (PCC 2010), lo que indica un acumulado de pobres resultados prácticos en esa dirección.

²⁴ La libre contratación de fuerza de trabajo se ha autorizado desde 2010.

Las políticas de descentralización implicaron además transferencias de poder sobre la organización política y social desde el nivel central estatal hacia la sociedad.

Desde la década de los noventa el número de las asociaciones existentes en Cuba con fines sociales, cívicos, profesionales, etc, se ha multiplicado, con ello se han diversificado los cauces de agregación de demandas de grupos sectoriales hacia el conjunto del SP y se han extendido los canales de representación ante el Estado de intereses específicos de grupos y sectores. (Chaguaceda (comp.) 2008)

Ese tejido asociativo está integrado por las OSM, organizaciones o asociaciones científicas o técnicas, culturales y artísticas, deportivas, de amistad y solidaridad y cualesquiera otras que funcionan según lo establecido por la Ley de Asociaciones. Por su amplia membresía, representatividad y capacidad de movilización, el ordenamiento constitucional les confía amplios poderes y capacidad propositiva, de consulta y opinión, e incluso de decisión, en el ejercicio de la democracia. (MINREX 2004)²⁵

El conjunto de políticas de descentralización fue condición y resultado de la heterogeneidad y la diferenciación que se estructuraron en Cuba a partir de los años noventa. Sus fuentes remiten a múltiples dimensiones: la diferencia entre los ingresos, que ha pautado nuevos parámetros en el acceso a los bienes materiales y espirituales; el surgimiento de una estructura social paralela asociada a la emergencia de la economía sumergida, que ha generado una redistribución de roles y bienes; la pérdida por parte del Estado de su condición de fuente casi exclusiva de empleo —aún cuando se mantiene como principal; la escisión de sectores laborales con marcadas diferencias entre sí: los estatales, los vinculados a la economía mixta y al capital extranjero y a la economía informal; la expansión acelerada de sectores y actividades económicas relativamente nuevas, en torno al turismo, los procesos biotecnológicos, el mercado y la gerencia, con la consecuente diversificación de los grupos socioprofesionales; la ruptura del vínculo proporcional entre calificación profesional e ingresos, que había sido uno de los pivotes del sistema salarial; y, la implantación de sistemas de estimulación propios en sectores emergentes. Se creó así una fractura entre posiciones ventajosas y desventajosas según el acceso diferenciado al bienestar material en las condiciones de trabajo y de vida.

Como resultado, se reestructuró también la subjetividad, a partir de las nuevas pertenencias laborales y los roles en el sistema económico en general, del acceso desigual a divisas a través de remesas familiares, del cambio en las necesidades e intereses de personas y grupos sociales, de las desigualdades en los territorios de residencia, de los procesos de movilidad social resultantes de las estrategias de enfrentamiento a la crisis, de las particularidades de los hábitos de consumo, del acceso a medios tecnológicos, de la emergencia de grupos religiosos y de la incorporación de mayor número de personas a los anteriormente existentes. (Espina 1998, 2006, 2008) (Ferriol, Ramos y Añé 2004) (Zabala 2006) (Mesa-Lago 2003)

Las políticas de descentralización seguidas después de los años noventa no alcanzan a dar cuenta de la magnitud de este telón de fondo: han sido limitadas, y en alguna medida imposibilitadas por nuevas regulaciones recentralizadoras.²⁶

²⁵ Ver problemas prácticos existentes para el registro de nuevas asociaciones en nota el pie No. 42.

²⁶ Entre ellas se encuentra la creación en 2004 de la «Cuenta Única del Estado» y de la Comisión de Asignación de Divisas (CAD), que limitó la capacidad de operación propia de las empresas. Además, se reordenó la inversión extranjera directa —se congelaron las inversiones en el sector inmobiliario y se colocaron luego bajo propiedad estatal—, se redujo la cantidad de asociaciones existentes y se concentraron en actividades y sectores de importancia capital para el país, y se elevó el nivel de decisión que podía aprobar

Para Hernández Morales:

Si bien el Estado ha comenzado a compartir responsabilidades en la producción, en las inversiones, en el empleo, en la comercialización y en la oferta de algunos servicios, su intencionalidad ha sido la de dinamizar la forma en que desempeña su persistente hegemonía económica. El Estado central es quien dicta y determina, las reglas de inserción, negociación y apoderamiento de los nuevos actores. En este sentido podríamos caracterizar al proceso de descentralización económica que acaece en Cuba como una desconcentración que persigue como objetivo ser una forma racionalmente eficiente para mantener la legitimidad y poder del Estado como el líder del desarrollo del país. Es decir, defender, dinamizar y hasta modernizar la forma de continuar con el centralismo. (Hernández Morales 2006)

Entre los cambios introducidos bajo el gobierno de Raúl Castro se encuentran medidas que avanzan en dirección a la descentralización: la liberalización de los salarios en las empresas estatales —se elimina el tope salarial— la eliminación de los Comités de Aprobación de Divisas (CAD) y una mayor autonomía financiera para algunos sectores, pero sin haberse retornado siquiera al nivel de descentralización de los 1990. (Pérez Villanueva y Vidal 2010)

Las medidas descentralizadoras producidas a partir de 1992 se abocaron en lo fundamental a las dimensiones económicas, y no fueron consideradas como un principio general de ejercicio del poder. No adelantó la posibilidad de un cambio de paradigma según el cual el Estado pase a establecer relaciones de autoridad compartidas entre diversos sujetos —Estado, grupos y colectivos sociales, asociaciones ciudadanas—, en una renovada comprensión democrática sobre el papel del Estado en el socialismo.

Las OSM conservaron las funciones de «administración» que le habían sido asignadas en los años setenta. En esa fecha, un nuevo diseño institucional les había permitido democratizar su funcionamiento interno y ofrecer a través de ellas cauces de participación política adicionales a los estatales.²⁷ No obstante, su perfil continuó siendo dependiente de las organizaciones políticas (PCC y Unión de Jóvenes Comunistas) y tendrían como misión realizar un encargo político estatal, cumpliendo con «las tareas asignadas».²⁸ Resultan un engranaje entre el Estado y la sociedad: funcionan como correas de transmisión para lograr consenso respecto a la política estatal.

propuestas en este sector y las exigencias sobre las sucursales de empresas extranjeras. (Triana y Sánchez, 2008)

²⁷ Durante el período de «provisionalidad», estas organizaciones se convirtieron en apéndices directos del Gobierno Revolucionario. El fracaso de la zafra de 1970 —conocida como la «zafra de los diez millones» hizo criticar el «voluntarismo», el esquema personalista de dirección que lo hizo posible y la irregularidad de los mecanismos de participación social. En lo adelante, se siguieron dos vías de solución a estos problemas: la institucionalización de la participación ciudadana (con el experimento inicial, en la provincia de Matanzas (1975), de lo que sería el «Poder Popular», generalizado por la Constitución de 1976, ver capítulo 4), y la concesión de autonomía relativa a las organizaciones de masas, proceso simbolizado por el XIII Congreso de la CTC (1973).

²⁸ El carácter de las OSM se explica por el papel otorgado entonces a los sindicatos: «No pueden interpretarse las críticas hechas en las asambleas [sindicales] como manifestación de cualquier *clase de corriente antiadministración*, pues de haberla sería nuestra CTC la primera en salirle al paso y combatirla, sin cortar ni disminuir la crítica frente a esta o la otra administración, la crítica concreta y precisa que materializa y hace eficaz *la función de contrapartida de la administración* que debe y tiene que jugar el movimiento sindical». (CTC 1973, énfasis propio) La CTC no está junto a la administración, está en *otro lado*. Está en otro lado pero *en el mismo lugar*: hace parte derivada de la fusión Estado-Revolución.

Esta comprensión no permite entender la descentralización y la desconcentración del poder como sinónimos de procesos de deliberación y auto-organización plural que construyen poder desde abajo ni habilita espacios para las demandas políticas autónomas de identidad, generadas por la existencia de grupos y sectores sociales autodefinidos de acuerdo con identidades de género, cultura, religión o preferencia sexual, que busquen descolonizar la matriz de los sentidos y normas globales que los afectan (Lander 1997).

Desde este punto de vista, las descentralizaciones económicas y administrativas, para tomar un cauce democrático, deben encuadrarse en construcciones de soberanía popular:

La descentralización económica parece como si propusiera el que todos pueden ser empresario en igualdad de condiciones, y la descentralización administrativa como si todos fueran a ser iguales ante la ley porque ésta lo diga. Algo así como que ya no hay bloques sociales antagónicos, y que todo se puede jugar libremente en diálogos, concertaciones, etc., en cada descentralización concreta». Y como claramente estamos en sociedades muy desiguales y desequilibradas internamente, por más que lo digan las leyes o los procesos de descentralización hablando de igualdad, la realidad marca la desigualdad de oportunidades. Por lo que si alguno de estos procesos cobra sentido es en función de transformar tal situación de origen, construyendo una ciudadanía popular alternativa a los condicionantes actuales. (Villasante 1995, 233)

La reforma de 1992 no consideró la descentralización como un principio general de gobierno que *distribuye* el Poder Público entre el Poder Municipal, el Poder Provincial y el Poder Nacional, donde cada uno cuenta con autonomía y colaboran entre sí y rinden cuenta primariamente ante sus electores, como ocurre en el NCL, ni contribuyó a promover formas diversificadas de propiedad personal, comunitaria, social, cooperativa y pública,²⁹ lo que compromete la existencia de un régimen expandido de propietarios no capitalistas, que puedan disponer con independencia de la base material de reproducción de su existencia, e interviene de modo negativo en la posibilidad de socializar poder político.

De esto último hace parte la ausencia de alternativas propuestas tanto al régimen del trabajo asalariado, un problema clásico para la democracia republicana,³⁰ como hacia la planificación centralizada (no democrática) que obstruye que, como afirma Wilpert, a través de la autogestión, la cooperación, la solidaridad, la igualdad y la sustentabilidad,

²⁹ La forma cooperativa de propiedad se ha autorizado solo en el campo y en la pesca, con limitaciones en la dimensión verdaderamente cooperativa de su funcionamiento (Alemán y Figueroa Albelo 2005), y apenas se han desarrollado otras formas sociales de propiedad, además de las existentes, como las de las OSM. El Estado cubano se encamina hacia el futuro a reconocer y promover diferentes formas de propiedad y producción, descentralizar la economía, otorgar autonomía a las empresas, eliminar subvenciones y crear Zonas Especiales de Desarrollo. Al mismo tiempo, asegura que «primará la planificación y no el mercado», y declara que promoverá las formas de propiedad no estatal (empresas mixtas, cooperativas urbanas en el sector de los servicios, arrendadores de establecimientos, trabajadores por cuenta propia, y otras formas de gestión), la descentralización empresarial y el desarrollo a nivel municipal. (PCC 2010)

³⁰ «La tradición republicana, desde Aristóteles y Cicerón, hasta Kant, Adam Smith y Marx, consideró el trabajo asalariado como trabajo semiesclavo: el *misthotós* aristotélico, como el ciceroniano operario firmante de un contrato de servicios (*locatio conductio operarum*), lo mismo que el «mecánico» de Smith o el proletario industrial de Marx, es invariablemente visto como un esclavo a tiempo parcial, como alguien que firma voluntariamente un pseudocontrato temporal de esclavitud, y, por lo mismo, y de acuerdo con el Derecho romano republicano, como *alieni iuris* (de aquí «alienación»), no como un *sui iuris* capaz de mantener intactos sus derechos constitutivos». (Doménech y Bertomeu 2005, 71)

todas las partes puedan tener posibilidad de participar colectivamente en la toma de decisiones acerca del precio y la cantidad de bienes y servicios a producir/consumir, (Wilpert s.f.) en el horizonte de una democratización radical, desde abajo, de la vida socioeconómica.

El NCL extiende las consecuencias del principio de descentralización y desconcentración del poder al reconocimiento de la autonomía de todas las formas de organización política surgidas de la sociedad y la prohibición del financiamiento de las organizaciones sociales desde el Estado. En ese pensamiento, la idea de «un gobierno de los movimientos sociales» se contradice con una lógica de agregación de organizaciones en alianza con el fin de ocupar un tipo de institucionalidad configurada desde la síntesis articulada por el polo dominante. (Mokrani 2010) Antes bien, parte de un «policentrismo de principios de autoridad». (García Linera 2003)

2.4 Síntesis del capítulo

A partir de 1959, el proceso revolucionario destruyó el antiguo aparato estatal burgués y colocó la democracia sobre la base de la justicia social, la politización de lo social y la independencia nacional.

La centralización resultó una estrategia clave para resistir con éxito la agresión norteamericana —directa e indirecta— contra el proceso revolucionario y devino la base de la filosofía integral de desarrollo socialista.

La nueva institucionalidad estatal —configurada en el período de provisionalidad entre 1959 y 1976— aseguró la redistribución de la riqueza nacional, y garantizó la elevada concentración y centralización de la toma de decisiones en el nivel superior del Estado. En esas condiciones, el Estado devino el único actor con poder real dentro del SP cubano.

La Constitución de 1976 encaminó el proceso revolucionario hacia un Estado de Derecho socialista e hizo visible que la filosofía de la concentración y la centralización de poderes es incompatible con el desarrollo de la participación ciudadana. El texto regularizó los procedimientos para la toma de decisiones estatales, habilitó nuevas formas de participación, consagró el catálogo de derechos fundamentales y descentralizó el poder estatal con la creación del Sistema de Órganos del Poder Popular.

No obstante, reguló una dinámica entre centralización y descentralización que retuvo grandes poderes en el nivel superior. Al cumplir su primera década, el modelo mostró signos de crisis. Las críticas que se dirigieron contra el diseño institucional, en el contexto de la crisis económica y política generada por la desaparición de la URSS, produjo la necesidad de reformar la Constitución en 1992.

Esta reforma: a) amplió la base social del PCC y del Estado, constitucionalizó el papel dirigente del primero respecto al segundo estableciendo diferencias entre ambos; b) permitió una mayor desconcentración y descentralización de poder estatal; modificó el sistema institucional para delimitar Estado, gobierno y administración de justicia y otorgar mayores poderes a las bases ciudadanas y a los poderes locales; limitó la propiedad estatal a los medios fundamentales de producción y abrió paso al trabajo por cuenta propia, a la inversión extranjera y a la descentralización fiscal; y, c) permitió con todo lo anterior convertir al Estado en un instrumento para prohibir la concentración de la propiedad y para redistribuir la riqueza.

En lo económico, ese curso descentralizador se limitó por la existencia de políticas que retienen capacidades decisivas de dirección en el nivel central del Estado.

En lo político, no se consideró la descentralización y la desconcentración como un principio general de ejercicio del poder —no autorizó la existencia de diversos poderes públicos ni concedió autonomía a las unidades subnacionales— ni contribuyó a extender en profundidad formas diversificadas de propiedad personal, comunitaria, social, cooperativa y pública. No se presentaron alternativas al régimen del trabajo asalariado ni se introdujeron mecanismos de planificación democrática.

En lo ideológico, se conservó, matizada, la presencia de una ideología de Estado, que obstruye su funcionamiento plenamente «institucional» y limita la expansión de la participación ciudadana en la clave del pluralismo político.

La reforma de 1992 habilita un amplio conjunto de transformaciones en los subsistemas político y económico. El proyecto de cambios económicos que encara el sistema estatal cubano a partir de 2009 debe ponerse en relación con la regulación constitucional, pero es posible afirmar que cuenta, desde el punto de vista formal, con amparo constitucional.

3. El diseño institucional de la participación directa en el Estado

La participación en la toma de decisiones estatales se canaliza a través de los derechos políticos en cuanto instrumentos de participación en la formación de la voluntad estatal. La calidad del diseño institucional, y de la práctica política, que busque encauzar dicha participación es correlativa a la calidad del «tener parte» en la comunidad ciudadana.

La facultad estatal de dictar decisiones obligatorias es, asimismo, análoga a la facultad de los ciudadanos de participar de esas decisiones.

El autogobierno —la autonomía política de los ciudadanos— como noción clave de la noción republicana de libertad se completa, no siempre armoniosamente, con la idea del «gobierno de las leyes» frente al poder arbitrario de los hombres, pues se entiende que sin ley no hay libertad. Pero no se trata tampoco de cualquier ley, sino tan sólo de aquella para cuya elaboración se ha contado con la participación de todos los afectados. (Velasco 2006, 197)

Los derechos políticos de participación pueden ser de carácter individual o colectivo. Los primeros se refieren a los derechos electorales, activos y pasivos, así como a los «derechos funcionales» (derecho a ocupar cargos públicos). Los segundos, los colectivos, se refieren a los derechos de organización y asociación política.

Los mecanismos de participación directa consagrados por el texto constitucional cubano resultan limitados si se comparan con los establecidos por el NCL. Este reconoce el derecho a participar en la elaboración, ejecución y control de los presupuestos del Estado, a exigir audiencias, veedurías, consultas previas, cabildos abiertos con carácter deliberativo, consejos consultivos y observatorios y regula figuras como la «silla vacía».³¹ Reconoce todas las formas de organización de la sociedad, instituye el Poder Ciudadano o el Consejo de participación ciudadana, y dicta leyes regulatorias de los derechos de participación, exigibles en cuanto derechos fundamentales por su consagración constitucional, aún cuando no hayan sido dictadas las leyes que regulen su ejercicio. Prevé la iniciativa popular, legislativa y constitucional o el referendo aprobatorio, consultivo, revocatorio y abrogatorio y regula vías ágiles de acceso a los tribunales, la participación directa del pueblo en la designación de algunos jueces, la posibilidad de formulación directa de objeciones a la postulación de candidatos a magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y la elección (en Bolivia) de los jueces del Tribunal Constitucional.

En este capítulo, estudio los derechos políticos de participación de carácter individual reconocidos en la Constitución cubana como formas de ejercicio directo de poder: la participación en elecciones periódicas y referendos (art.131) y la iniciativa legislativa popular (art. 88). Analizo además las condiciones para el ejercicio de derechos individuales en tanto mecanismo de participación ciudadana.

3.1 El sistema electoral

Según la Ley Electoral de 1992 tienen derecho al voto todos los cubanos, hombres y mujeres, mayores de dieciséis años de edad, excepto los incapacitados mentales y los inhabilitados judicialmente; cada ciudadano tiene derecho a elegir y ser elegido, votar en los referendos, estar inscrito en el Registro de Electores, presenciar los escrutinios en los Colegios Electorales, participar en la asamblea de nominación de candidatos que le

³¹ «Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones». (Constitución ecuatoriana 2008, art. 101.)

corresponde y a establecer reclamaciones sobre estos derechos; a contar con un registro de electores público, gratuito, y con posibilidad expedita de inscripción. La Ley considera nulas las boletas en las que «no pueda determinarse la voluntad del elector» —como las boletas en blanco o anuladas ex profeso—; consigna una «fórmula de mayoría» para resultar electo —el candidato debe contar con más del cincuenta por ciento de los votos válidos emitidos—, que garantiza mayor legitimidad de los votados—; y no considera al PCC como sujeto del proceso electoral, pues no postula candidatos.

La reforma de 1992 estableció el voto voluntario, libre, directo y secreto de los electores para integrar todas las asambleas, que mantuvieron sus rasgos de unicameralidad y de ausencia de minorías parlamentarias. Confirió la facultad de nominar candidatos para las provincias y la nación a las «Comisiones de Candidaturas», mientras que en el nivel de municipio nominan los electores de modo directo en asambleas de vecinos.

Las elecciones generales se realizan cada cinco años, para elegir delegados a las asambleas municipales y provinciales y diputados a la ANPP. En el ínterin, se realizan elecciones parciales, cada dos años y medio, para renovar las asambleas municipales. No se permite campaña electoral ni existe financiamiento para los candidatos.

Para las elecciones municipales, el sistema se organiza en circunscripciones uninominales (se puede votar solo por un candidato), divididas en áreas de nominación. Para las elecciones provinciales y nacionales, la boleta electoral contiene tantos nombres como cargos a elegir. Es un tipo de lista «cerrada y no bloqueada», en la cual se puede votar por tantos candidatos como aparezcan, o por uno o algunos de ellos, pero no cuenta con espacios en blanco para agregar nuevos candidatos. El sistema se rige por un criterio de representación proporcional, que elige un número de candidatos correspondiente a una cifra de población, eficaz para evitar la manipulación del proceso a través del establecimiento a conveniencia de nuevas circunscripciones electorales.

Con ello el ordenamiento regula un proceso electoral semicompetitivo para los municipios —pues se convoca a la ciudadanía a «elegir a los mejores candidatos» entre una cifra mínima de dos y una máxima de ocho candidatos— y no competitivo para las provincias y la nación debido a la existencia del sistema de lista cerrada.

En teoría, las funciones de un sistema electoral semicompetitivo son: legitimación de las relaciones de poder existentes, distensión política hacia adentro, mejoramiento de la imagen hacia afuera, manifestación (e integración parcial) de fuerzas opositoras, y reajuste estructural del poder a fin de afianzar el sistema. Por su parte, un diseño de elecciones no competitivas se encarga de movilizar a todas las fuerzas sociales, de explicar a la población los criterios de la política estatal y de consolidar la unidad político-moral del pueblo. (CAPEL 1988, 260)

La mayor parte de estas funciones se verifican en el comportamiento práctico del sistema electoral cubano, que ha convocado con regularidad a elecciones, ha mantenido la transparencia del escrutinio, altos índices de participación electoral y cuenta con garantías electorales: la prohibición del apoyo oficial a candidatos personalizados y la tipificación de conductas electorales ilícitas.

El sistema carece de otras garantías, como la existencia de una autoridad electoral independiente y de una jurisdicción electoral con competencia privativa en la materia. La Comisión Electoral Nacional es el órgano encargado de organizar el proceso eleccionario y velar por su legalidad. Es designada por el Consejo de Estado, se constituye en la fecha que este determine y sus miembros toman posesión de sus cargos ante el Secretario de este órgano. No cuenta con autonomía administrativa, financiera y organizativa ni cuenta con

una jurisdicción en materia electoral, de modo que las conductas ilícitas que le competen se tramitan por los Tribunales Municipales Populares. No se considera un «Poder Electoral», como en Venezuela ni tiene atribuidas las potestades con que cuenta la Función Electoral, en Ecuador, o el Órgano Electoral, en Bolivia, regidos por los principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad, principios con los cuales el NCL busca garantizar un cauce —público pero no estatal y menos gubernamental— comprometido institucionalmente con la posibilidad de permitir mayores grados de representación de la diversidad social y política.

Desde 1976 hasta 2010 la participación electoral cubana ha oscilado entre 95, 2 % y 95, 9%. Esas cifras se han leído como una muestra de «respaldo a nuestro sistema político y una contundente respuesta de los cubanos y cubanas con derecho al sufragio a las campañas mediáticas orquestadas por el gobierno de los Estados Unidos, la Unión Europea y sus lacayos del patio». (*Granma* 2010, a)³²

Al unísono, ha contado con alta respuesta positiva de los electores a las solicitudes oficiales de «voto unido» —por todos los candidatos—,³³ junto a la escasa presencia del voto nulo y en blanco, rubro que a lo largo del período se ha comportado sobre menos de 7%.³⁴ En general, las elecciones han servido como *virtuales* plebiscitos sobre la continuidad del proyecto revolucionario. (Gili Colom 1993, 56)

El hecho es explicable, entre otras causas, por la legitimidad histórica del poder revolucionario y del liderazgo personal de Fidel Castro, por la aceptación por parte de la ciudadanía de la institucionalidad existente como marco político para la defensa de la Revolución, y por diversos grados de presión política y social sobre el acto de votar.³⁵

A pesar de sus fortalezas, el sistema deja en pie varios problemas en la base institucional de la participación ciudadana: desperdicia la posibilidad de extender mayores consecuencias participativas, más allá del voto directo exigido para todas las asambleas, pues mantiene rasgos del ejercicio concentrado de poder fijado en 1976: los programas de

³² El número de boletas depositadas en blanco en las elecciones parciales de 2010 representó 4,59%, mientras las anuladas fueron 4,30%, para un total de 8,89%, equivalente a 723.120 votantes. Es la mayor cifra alcanzada por este rubro desde las elecciones parciales de 1995. Por ello, resultó celebrada por la oposición política como una muestra del «aumento del descontento al interior de la isla». (Tamayo 2010) Si se le suma 4,14% de abstención, la cifra resulta en que 1 millón 77 mil 444 personas no votaron según la convocatoria oficial, en cualquier caso, una cifra significativa para el contexto cubano —constituye 12,58% del electorado.

³³ La necesidad, desde el punto de vista técnico, de votar por todos los candidatos que se presentan en la boleta es salvar el que alguno no obtenga más del 50% de los votos.

³⁴ En las elecciones parciales de 1995, las boletas en blanco alcanzaron 4.3% y hasta 7.0% fueron anuladas, para un total de 11.3% de boletas en blanco o anuladas, máximo histórico de este dato.

³⁵ Personas consultadas para esta investigación, aseguraron que fueron solicitadas en sus casas para votar sobre las 12:30 am-1:00pm, cuando el colegio electoral tiene cierre a las 6:00pm. Estas solicitaciones son comunes en los procesos eleccionarios, las realizan vecinos, el Comité de Defensa de la Revolución de la cuadra o activistas del colegio electoral. En ocasiones, reciben nombres propios, según quien las realice: por ejemplo, «Operación Tun Tun», desarrollada por escolares. (López 1993, 52) Las personas pueden temer, tengan o no un fundamento real, algún tipo de consecuencias políticas negativas para su desempeño social por no acudir a votar. Ciertamente, muchas ocupaciones laborales, o la asignación de determinados recursos, exigen la «verificación» del comportamiento político de las personas en sus lugares de residencia. Una persona que piense que se perjudica a sí misma por no votar evita «marcarse», según el lenguaje coloquial cubano. Por otra parte, no existen denuncias de manipulación de votos en el proceso electoral cubano, pero la gran mayoría de las personas consultadas informalmente preferirían marcar su voto con tinta y no con lápiz, como se hace tradicionalmente, al menos en zonas de La Habana.

gobierno local, provincial y nacional no resultan definidos a través del proceso electoral,³⁶ a través de él no se dirige el poder político, pues los cargos puestos a elección no abarcan toda la estructura de dirección política;³⁷ no se contabiliza un tipo de preferencia ciudadana de voto³⁸ y no se estimula el voto de los ciudadanos emigrados que se encuentren en el país al momento de la votación³⁹.

3.2 Referendos populares

La Constitución cubana establece que es una atribución de la ANPP disponer la convocatoria de referendos para dos casos: asuntos que la ANPP considere necesarios y reformas constitucionales, cuando, por los contenidos que propone modificar, no pueda ser llevada a cabo por la propia Asamblea (art.75, u).

En 1992 se modificó más del 50% del articulado de 1976. Muchos de los contenidos reformados habían sido sometidos a consulta previa, durante la discusión del Llamamiento al IV Congreso del PCC (1990). Para la reforma, la ANPP estimó que no resultaban afectados los contenidos especialmente protegidos por la Constitución con la figura del referendo, y la aprobó por sí misma.

Este expediente supone un principio esencial del Estado de Derecho: la supremacía constitucional. La garantía de la rigidez constitucional exige que la reforma de la Constitución requiera un procedimiento extraordinario respecto a la aprobación o modificación de la legislación ordinaria. Por ello, la ANPP puede reformar la Constitución, total o parcialmente, mediante acuerdo adoptado por no menos de dos terceras partes del número total de sus integrantes y, si la reforma es total o se refiere a la integración y facultades de la ANPP o de su Consejo de Estado, o a derechos y deberes consagrados en la Constitución, requiere, además, la ratificación por referendo popular. (art. 137)

Según la regulación de esa garantía, la ANPP es el único sujeto legitimado para activar el referendo constituyente, lo cual reporta un problema: la Constitución transfiere la soberanía desde el pueblo hacia la Asamblea en cuanto *representante* del primero. Se considera a la Asamblea como el constituyente (1992 art. 3), cuando debe serlo la ciudadanía. La Constitución no se entiende como un mandato vinculante del soberano hacia los poderes públicos que solo el mandante, el pueblo, puede modificar. Así la comunidad ciudadana nacional puede recuperar la voluntad constituyente solo cuando el referendo se estime como necesario por la ANPP, que resulta además el único sujeto legitimado para interpretar la constitucionalidad de sus propios actos (art.75, c)).

La transferencia de soberanía puede evitarse con la legitimación de otros sujetos — por ejemplo, un número cualificado de ciudadanos— capaces de activar el referendo constitucional; con la elevación de los requisitos que debe cumplir la ANPP para reformar por sí misma la Constitución, y con el establecimiento como obligatorios de la consulta

³⁶ Los candidatos se presentan a las elecciones sin programa de gobierno.

³⁷ Se eligen estructuras estatales, mientras la estructura de dirección del PCC, que dirige al Estado, no se somete a sufragio popular —lo que es explicable técnicamente, pues deben ser elegidas por sus militantes, pero acarrea una distorsión de la representación. «Yo vuelvo a votar cuando me dejen elegir al secretario municipal del Partido Comunista, que es el que realmente tiene poder y puede cambiar las cosas», declaró una mujer que optó por abstenerse, por primera vez, en estas elecciones. (Ravsberg 2010)

³⁸ Las voluntades que expresan las boletas en blanco y anuladas ex profeso se desestiman y resultan irrelevantes respecto a la generación del perfil del sistema político.

³⁹ Se exige para votar el requisito de residencia en el país por dos años anteriores a la fecha de elección. (Para ser electo se exige cinco años.)

previa y/o de la ratificación por referendo de actos normativos que afecten *sentidos y significados* cuya protección se desprenda del texto constitucional.

La facultad conferida a la ANPP de convocar referendos sobre materias distintas a la reforma constitucional —referendos ejecutivos y legislativos— no ha sido ejercida desde 1976. Como resultado, bajo su mandato no se han realizado referendos en el país, pues el celebrado en 1976 se hizo como parte del proceso de aprobación de la Constitución.

La regulación del referendo presenta limitaciones. Si los referendos solo pueden ser convocados por la ANPP, estos abarcarán materias de índole nacional, lo cual no potencia su posibilidad de constituirse en mecanismos de democracia directa en los ámbitos de provincias, municipios, consejos populares y circunscripciones, para la toma ciudadana de decisiones a tal escala, como hace el NCL al conceder la posibilidad de realizar referendos en todos los ámbitos de decisión pública.⁴⁰

El discurso estatal revolucionario hace un uso indistinto de los términos referendo y plebiscito. Sin embargo, el plebiscito no afecta a actos de naturaleza normativa sino a cuestiones de hecho, actos políticos y medidas de gobierno. El referendo da origen a una decisión legal, como leyes, actos administrativos o reforma constitucional. La Constitución no menciona el plebiscito, pero puede utilizarse bajo la cobertura del referendo.

No debe confundirse el plebiscito/referendo con las elecciones para la integración del Estado —con estas se define a las personas que tomarán decisiones y el plebiscito/referendo se pronuncia sobre decisiones en sí mismas—, ni con la consulta popular, mecanismo muy empleado en la práctica política cubana. Esta es un tipo de participación consultiva indirecta en la que representantes toman las decisiones finales sobre las materias sometidas a deliberación. La consulta popular cumple una función «habermasiana»: expresar y favorecer intereses universalizables, mediante la participación en el foro público, que los políticos deban tomar en cuenta. El empeño es consistente con valores republicanos: fortalecer al poder público, hacerlo permeable a la voluntad ciudadana y multiplicar los espacios para la reflexión colectiva. (Gargarella 2005, 189)

Sin embargo, desde el punto de vista político, la consulta popular cumple con el arquetipo de la «agregación» de demandas. Las opiniones vertidas en un ámbito son trasladadas a otro de superior jerarquía, donde integran un mapa general que es interpretado y traducido en «medidas», que se comunican luego a la ciudadanía. De acuerdo con ese diseño, aun cuando los ciudadanos disponen de iguales posibilidades de agregar demandas, este tipo de participación consultiva indirecta estructura una relación de poder asimétrico entre la ciudadanía y las instancias máximas de decisión, en la cual la base aporta opiniones y propuestas y el nivel superior se reserva su decisión, ejecución, control y evaluación.

Su recurrencia como mecanismo fundamental de participación ciudadana no promueve la capacidad de *autogobierno* de los ciudadanos a través de su participación activa en la esfera pública, pues la participación resulta desigual en las fases del proceso de toma de decisiones en los órganos representativos: alta en el momento de la propuesta y muy baja en la toma de la decisión, en el control y en la evaluación de la actividad pública así como en la revocación de los decisores.

⁴⁰ El NCL viene haciendo uso creciente del referendo/plebiscito. En Bolivia se necesita para la aprobación de tratados internacionales sobre ciertas materias (integración monetaria, cesión de competencias institucionales a organismos internacionales o supranacionales, en el marco de procesos de integración) y para la conformación de nuevas estructuras político-territoriales (municipios, distritos, autonomías). Para aprobar una materia de especial trascendencia nacional, un número no menor del diez por ciento del electorado puede exigir un referendo.

Desde el punto de vista institucional, la diferencia entre consulta popular y referendo/plebiscito es esencial: el efecto obligatorio. La primera «compromete» moral y políticamente, pero los segundos *obligan* a los poderes públicos, jurídicamente, a aceptar su resultado.

A juzgar por la ausencia de su ejercicio, el referendo, por el momento, no constituye un instrumento activo de ejercicio directo de poder en el SP cubano. Para favorecer su uso, sería necesario ampliar el número de sujetos legitimados para convocarlo —un número mayor de órganos estatales y una cifra cualificada de ciudadanos— y ampliar los ámbitos de validez para los que pueda convocarse.

El problema aquí considerado ha sido tematizado en la experiencia latinoamericana revolucionaria más reciente a través del binomio poder constituyente /poder constituido.

La concepción revolucionaria [...] considerando igualmente que la soberanía reside en el pueblo, sostiene, sin embargo, que durante la revolución el poder constituyente no tiene fin; que no se detiene, que está siempre en actividad, creando continuamente nuevas respuestas, nuevos espacios instituyentes dentro del orden instituido. El proceso, por lo tanto, no termina con la elaboración de la Constitución. (Azzellini s.f.)

En consecuencia, el procedimiento seguido por el NCL apuesta por la activación del poder constituyente de la ciudadanía, en primera instancia, ante cualquier cambio constitucional.

3.3 Iniciativa legislativa

Según la Constitución pueden proponer proyectos de normas, en ejercicio de la iniciativa legislativa, los diputados de la ANPP, el Consejo de Estado, el Consejo de Ministros, las comisiones de la ANPP, el comité nacional de la CTC y las direcciones nacionales de las demás OSM; el Tribunal Supremo Popular, en materia relativa a la administración de justicia; la Fiscalía General de la República, en materia de su competencia; y los ciudadanos.

La iniciativa legislativa califica como mecanismo directo de poder desde la ciudadanía si es promovida por las OSM y por los propios ciudadanos. Para llevar esta última a vías de hecho es requisito indispensable su ejercicio por no menos de 10 mil electores. (art.88)

El Reglamento de la ANPP establece los requisitos para el ejercicio de este derecho. Debe aportarse una fundamentación que exprese las relaciones que son objeto de regulación jurídica, sus objetivos y los presupuestos económicos, políticos y sociales que aconsejan su aprobación; las materias que se regulan y las soluciones que se proponen, con indicación de las modificaciones que se introducen en la legislación vigente; las disposiciones jurídicas que se ordenan o sistematizan y los antecedentes de la materia; las consecuencias económicas previsibles que se derivan de la aplicación de la disposición jurídica propuesta; la enumeración de las disposiciones jurídicas de igual o inferior jerarquía que se modifican, complementan o derogan; la fundamentación del rango normativo de la disposición jurídica propuesta; los resultados de las coordinaciones efectuadas con los órganos y organismos que deben cumplir o hacer cumplir las regulaciones propuestas y las condiciones y mecanismos necesarios que garanticen la aplicabilidad, la efectividad, el cumplimiento y el control de la disposición jurídica cuyo proyecto se presenta. Si se trata de una propuesta de 10 mil ciudadanos, además de la fundamentación antes descrita, deben aportar declaración jurada ante notario, donde se

acredite la identidad personal mediante los datos del carné de identidad, así como de la capacidad para ejercer el sufragio. (Reglamento de la ANPP)

Desde 1976 la iniciativa legislativa propuesta por ciudadanos se ha pretendido ejercer en 2002. Una plataforma de opositores, con apoyo internacional, presentó al parlamento una plataforma conocida como «Proyecto Varela», que no reunió los requisitos legales establecidos por el Reglamento de la ANPP para su ejercicio.

La iniciativa legislativa promovida por la dirección nacional de una OSM se emplea con regularidad —por ejemplo, la Federación de Mujeres Cubanas (FMC) promovió el proyecto del Código de Familia y la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP) lo ha hecho con regulaciones en materia agraria. Su uso ha mostrado contradicciones: la iniciativa legislativa no tiene ámbito de validez sobre cuestiones constitucionales, pero las direcciones nacionales de las OSM hicieron en 2002 la propuesta de reforma constitucional.

El NCL ha ampliado el ámbito de la «iniciativa popular normativa». En la Constitución ecuatoriana se ejerce para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa, deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte (0.20) y cinco por ciento (5.00) de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente y quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia. (Constitución ecuatoriana 2008, art.103)

Para hacer uso de esta posibilidad en Cuba es preciso construir un marco jurídico y político, más allá de su reconocimiento constitucional, que facilite los requisitos necesarios para ejercerla, garantice posibilidades de concertación autónoma de la ciudadanía y acceso a medios de comunicación para difundirla y ganar adeptos. Al proponer introducir o derogar disposiciones normativas —hacia todas las instancias del Estado— se convertiría en un mecanismo republicano de disputa de las decisiones estatales a favor de la ciudadanía, siendo expresión de lo que he llamado poder negativo.

3.4 Ciudadanía, participación y ejercicio de derechos

Para Dobson el diseño específico de la arquitectura general del concepto de ciudadanía define el adjetivo que tipifica a un tipo u otro de ciudadanía—por ejemplo, la ciudadanía liberal, la ciudadanía republicana o la ciudadanía cosmopolita—. Según sus palabras cada uno de estos tipos de ciudadanía interpretaría la arquitectura de diferente manera: la ciudadanía *liberal* tiende a centrarse más en los derechos que en los deberes, la ciudadanía *republicana* habla en el lenguaje del deber y la virtud, y la ciudadanía *cosmopolita* cuestiona los argumentos territoriales de los otros dos tipos de ciudadanía. (Dobson 2005, 47)

En lo adelante, presento el ejercicio de los derechos fundamentales —a través de su reconocimiento constitucional, de las políticas sociales que los aseguran, y de su sistema de garantías jurídicas— como necesidad de una noción republicana sobre la ciudadanía, para lo que analizo casuísticamente las formas vigentes de protección de derechos individuales y de control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos de la administración y hago propuestas para fortalecerlas con nuevos principios, acciones e instituciones.

Espero con ello contribuir a salvar problemas esenciales consagrados en 1976 y reeditados en 1992, que impiden que la participación ciudadana se despliegue en los

siguientes ámbitos: 1) la posibilidad de hacer justiciable la actuación estatal, 2) las garantías jurídicas de los derechos individuales y 3) el control constitucional.

En conjunto propongo un entramado de defensa de derechos que deviene ampliación de los cauces para la participación autónoma de la ciudadanía en la disputa democrática por el sentido de la política.

3.4.1 Los derechos y garantías en la reforma de 1992

Hacia 1976 se había desvalorizado en Cuba el papel de la institucionalidad jurídica y política de protección de derechos, al tiempo que se valorizaban extraordinariamente las garantías materiales para su protección. Entre las causas de este hecho, se encuentran la crisis de la institucionalidad burguesa previa a 1959, la rápida defeción del nuevo proceso social de los sectores medio y alto de la burguesía y el repudio de sus instituciones, la crisis de resolutivez del derecho para dar cuenta de las nuevas necesidades y la obra social desarrollada por la Revolución.

Para la Constitución de 1976 el Estado era la encarnación misma de «los intereses colectivos de toda la población trabajadora» (Azcuy 2000, 74). Por tanto, la regulación constitucional no podía privilegiar los mecanismos de defensa de derechos individuales, que la reforma de 1992 mantuvo intactos.

La Constitución cubana no usa la distinción entre los derechos económicos, culturales y sociales, y los civiles y políticos presente en la doctrina sobre derechos humanos posterior a la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, pero tampoco aclara si los derechos serán de igual jerarquía y fuerza.

El ordenamiento y la práctica legales siguieron la filosofía de hacer prevalentes los derechos sociales sobre los individuales. Desde el punto de vista político, ello configura un patrón asistencialista de participación. Crea un ciudadano pasivo a la espera de la provisión pública de bienes y servicios.

Es un problema que afronta, también, el liberalismo a su manera:

los derechos liberales y los derechos a recibir prestaciones sociales se otorgan en términos paternalistas, pues resultan funcionales para la institucionalización de los sistemas económico y administrativo. [...] Como consecuencia, Habermas caracteriza la orientación predominante de los ciudadanos frente al gobierno en términos de «alto *output*-bajo *input*», es decir, por una renuncia privatista a la parte activa del papel de ciudadano, que queda de este modo reducido a la categoría de un «cliente» pasivo del Estado social, cuyas únicas contribuciones al bien común se limitan al voto y a los impuestos. (Melero de la Torre 2001, 193)

Para la ciudadanía republicana la capacidad de ejercer el conjunto de derechos —individuales y sociales—, configura un tipo de participación política orientada hacia la autonomía y la independencia personales. Desde esta imaginación, el NCL sustituye el principio de precedencia de un tipo de derecho sobre otro por el de «progresividad», que supone el crecimiento cuantitativo de los derechos y el crecimiento cualitativo de su interrelación a partir de su irrenunciabilidad, indivisibilidad e interdependencia.

La Constitución cubana dispone un capítulo específico para los derechos fundamentales, en el cual se plasman todos los consagrados por la Declaración Universal de 1948, con excepción de tres: el derecho a la vida, al reconocimiento de la personalidad jurídica y a la libertad de circulación y emigración, que aparecen regulados en leyes específicas —Código Penal, Código Civil y Ley de Migración no. 1312 de 1976, además de disposiciones de los organismos de la Administración Central del Estado, respectivamente.

La Constitución establece un conjunto de principios que deben considerarse como derechos: la igualdad, la participación y el derecho de petición. Varios de ellos son extraíbles del cuerpo constitucional, algunos corresponden a los llamados de «tercera generación» —como el derecho a un medio ambiente sano— y derechos al deporte, a una vivienda confortable, a la defensa de la patria, entre otros. (Torrado 2003)

Los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales consagrados en los respectivos pactos de la ONU, se encuentran mayoritariamente reconocidos en el ordenamiento jurídico cubano (Delgado Sánchez 2009). En específico, están consagrados todos en el caso de los derechos sociales, económicos y culturales.

La declaración constitucional cubana de derechos no es atrasada para el año 1976, pero lo es respecto a 2010, si se compara no solo con los pactos internacionales antes mencionados⁴¹ sino con los derechos introducidos por el NCL, que reconoce como derechos colectivos los ambientales, los étnicos, los de los consumidores y otros derechos sobre los que se discute doctrinalmente a cuál «generación» pertenecen: acceder de modo universal a las tecnologías de la información y a las frecuencias del espectro radio electrónico para gestión de estaciones de radio y televisión; buscar, recibir, intercambiar y producir información veraz; la libertad estética; acceder al espacio público como espacio de deliberación; rebajas en los servicios públicos y privados de transporte y espectáculos para los adultos mayores; la objeción de conciencia para el servicio militar u otras actividades, celebrar matrimonio entre personas del mismo sexo (solo en Ecuador); migrar, estimular el retorno voluntario de los nacionales emigrantes; al tiempo que consagra el derecho a la soberanía alimentaria, prohíbe las armas químicas, somete a la ley el uso de transgénicos y declara por vez primera en la historia a la naturaleza como sujeto de derechos.

La Constitución de 1976 no consideró los derechos propios del poder negativo directo. La reforma constitucional de 1992 introdujo el derecho de resistencia, ejercible contra «cualquiera que intente derribar el orden político, social y económico» establecido por ella y no consagra el derecho de huelga.

En la concepción republicana democrática, el ejercicio del derecho de resistencia no comporta necesariamente una proyección antisistémica, sino una continua posibilidad de oposición —política y/o institucional— a la actividad gubernamental. En ese sentido, opera en cuanto poder negativo: «poder de impedir, del todo o en parte, la creación y la aplicación del derecho; poder que puede llegar a «negar» el ordenamiento jurídico (salvados sus principios fundamentales) e impedir su dominio y aplicación». (Catalano en Fernández Estrada 2005)

Así lo recoge la Constitución ecuatoriana:

Los individuos y los colectivos podrán ejercer el derecho a la resistencia frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales, y demandar el reconocimiento de nuevos derechos. (Art. 98)

En lo que respecta al sistema cubano de garantías jurídicas de los derechos, la regulación muestra desbalance entre la declaración de derechos —amplia— y el régimen de garantías correspondiente, que resulta limitado aún para el momento de su promulgación.

⁴¹ Los dos pactos fueron aprobados por el Gobierno de la República de Cuba en 2008, y no han sido ratificados por la ANPP.

Las garantías jurídicas establecidas constitucionalmente en Cuba son, entre otras, las del debido proceso, las de limitación a la confiscación, la irretroactividad de las leyes, la aplicación de la norma penal favorable al reo, y la genérica que regula «[n]inguna de las libertades reconocidas a los ciudadanos puede ser ejercida contra lo establecido en la Constitución y las leyes, ni contra la existencia y fines del Estado socialista, ni contra la decisión del pueblo cubano de construir el socialismo y el comunismo» (art. 62).

Las acciones que componen el sistema de garantías a los derechos en el NCL resultan un cuerpo muy completo: la protección diferenciada a grupos o personas vulnerables, el trato oficial y obligatorio de ciudadano o ciudadana; el reconocimiento normativo de los derechos consagrados por la Constitución, aunque no exista la ley reglamentaria que los desarrolle; el otorgamiento de jerarquía constitucional a los tratados, pactos y convenciones sobre derechos humanos —que resultan por tanto directamente aplicables—; el procedimiento de amparo constitucional oral, público, breve, y no sujeto a formalidad, con acción interpuesta por cualquier persona para defender la libertad y la seguridad; la acción de protección contra políticas públicas o particulares que provoquen daños; acción de *hábeas corpus* para recuperar la privación ilegal de libertad, para proteger la vida y la integridad física; acción de acceso a la información pública; acción de *hábeas data* para conocer de la existencia y acceder a documentos, datos genéticos y archivos de datos personales; acción por incumplimiento para garantizar la aplicación de las normas, las sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos y la acción extraordinaria de protección contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado algún derecho constitucional.

El ordenamiento cubano contiene normas especiales que suplen en parte sus carencias constitucionales. El Código Penal prevé delitos contra formas de discriminación o contra derechos constitucionales. La Ley de Procedimiento Penal regula el *hábeas corpus* como garantía del derecho de libertad. La Ley de Procedimiento Civil, Administrativo y Laboral (LPCAL) garantiza derechos patrimoniales y familiares mediante procedimientos ordinarios y especiales, regula el amparo en la posesión, y el uso del procedimiento administrativo y del procedimiento laboral. La Fiscalía General de la República tiene el mandato constitucional de velar por el cumplimiento de la legalidad y es la encargada de responder jurídicamente por el derecho de queja.

En la práctica, algunas de estas garantías jurídicas tienen eficacia limitada. El recurso de *hábeas corpus* apenas es utilizado en los tribunales y el amparo se limita solo a la posesión, sin extender sus atribuciones al amparo constitucional. (de la Cruz Ochoa 2010) El artículo 658 de la LPCAL dispone que la jurisdicción administrativa conocerá en todo caso de las cuestiones que se susciten sobre la responsabilidad patrimonial de la administración, aún cuando ésta se derive de la ejecución de cualquiera de las disposiciones y cuestiones excluidas del conocimiento de la propia jurisdicción por el mencionado artículo 657, pero la mayoría de la legislación de los últimos años (salvo algunas decisiones de autoridades de la vivienda) bloquea esta actividad y cierra la posibilidad para la utilización de esta vía, con lo que reduce la posibilidad de hacer justiciable la actuación gubernamental (Prieto s/f) No pueden tampoco reclamarse por la vía jurisdiccional cuestiones constitucionales. (Cobo 2010)

El artículo 63 establece el derecho de dirigir quejas y peticiones a las autoridades, sin más especificaciones ni correspondientes salidas procesales a esta garantía.⁴² En la práctica de las instituciones cubanas, no se distinguen las solicitudes entre quejas, reclamaciones de derechos y peticiones, por lo que se generan diversos problemas: número extraordinario de documentos a procesar, seguimiento de los mismos requisitos y lapsos para tramitar asuntos de diferente naturaleza, falta de inmediatez en la reposición del derecho y falta de efecto vinculante de la disposición de la Fiscalía. (Toledo Santander 2010)

El ordenamiento cubano es omiso respecto a las garantías sociales de autotutela, que se ocupan, sobre todo, de la participación popular en el ámbito socio-económico (Pisarello 2009): la autogestión, la cogestión, las cooperativas, las cajas de ahorro, las empresas comunitarias, las comunas y otras formas asociativas guiadas por los valores de mutua cooperación y solidaridad, encaminadas a crear un marco de independencia personal a través de la socialización republicana de la propiedad.

Por todo lo anterior, parece existir consenso en que el sistema de garantías antes descrito debe ser actualizado y completado. (de la Cruz y Cobo 2009) (de la Cruz, Hernández, y otros 2010) (Aguado, y otros 2009) (Delgado Sánchez 2009)

3.4.2 El tribuno del pueblo

Para la defensa institucional del conjunto de derechos, el NCL ha consagrado la figura de la defensoría del pueblo, magistratura heredera del poder negativo indirecto propia del Tribunado de la Plebe de la República romana, que «nada podía hacer» pero «todo lo podía impedir».

La eficacia de la defensoría se asegura en un contexto que conjugue su independencia institucional con el desarrollo de formas de poder popular que reivindiquen al mismo tiempo las formas del poder negativo directo (derecho de resistencia, de rebelión contra el abuso de poder, huelga política, etc).

En Cuba las funciones de una defensoría son asumidas por la Fiscalía General de la República, perfil proveniente de la Procuraduría soviética: representa el interés público en los procesos y vela por la legalidad y por las violaciones de derechos.

Al momento de su creación los pronunciamientos de la fiscalía cubana en este último campo no eran vinculantes. La Ley de la Fiscalía General de la República (no. 83 de 1997) enmendó el déficit y la habilitó para actuar «ante violaciones de los derechos constitucionales y las garantías legalmente establecidas y frente a las infracciones de la legalidad en los actos y disposiciones de organismos del Estado y sus dependencias, las direcciones subordinadas a los órganos locales y demás entidades económicas y sociales, exigiendo su restablecimiento» (art. 8, b), al tiempo que la facultó para restablecer la

⁴² En enero de 2011, por primera vez en la historia del sistema institucional cubano, se da curso legal a una demanda interpuesta por particulares contra un alto funcionario. El Tribunal Supremo Popular (TSP) ha aceptado una demanda administrativa cuyo objeto es una queja contra el proceder presuntamente moroso e injustificado de la ministra de Justicia. Su Ministerio (MINJUS) no ha tramitado una solicitud de inscripción de una asociación, en un proceso en el cual se han seguido los trámites legales para hacerlo. La demanda exige que el MINJUS informe si existe legalmente un grupo con los fines y el nombre de la asociación que se pretende inscribir. Esa constancia es requisito para pedir el registro, de acuerdo con la Ley de Asociaciones de 1985. Los promoventes relataron a la prensa que «muchísima gente ha intentado registrar asociaciones, sin obtener respuesta oficial. Se desaniman y no siguen, porque entienden que el silencio es una negativa. Nuestro caso es distinto, porque conocemos la ley». (Arreola 2011) Al momento de terminar de escribir este texto no ha vencido el plazo en el cual el TSP debe dictar sentencia.

legalidad a través de resolución dictada por el fiscal actuante. Amén de los problemas prácticos para llevar a vías de hecho ambas declaraciones,⁴³ la regulación conserva dos problemas: las limitaciones de acceso a la justicia procesal y la inexistencia de un mecanismo de restauración inmediata en caso de violaciones de derechos fundamentales.

No existe impedimento doctrinal ni legal que prohíba establecer en Cuba un mecanismo institucional —de impronta republicana— que amplíe la protección de derechos e intereses de la ciudadanía como instrumento de poder negativo indirecto.

Si el poder tribunicio tiene su origen en la república romana, resulta útil recuperar esa fuente y buscar sus proyecciones en nuestros días, en aras de reforzar la autoridad de la defensoría con las siguientes atribuciones (Fernández Estrada 2005):

- a) El derecho de asistencia: esta protección a la plebe contra el *imperium* de los magistrados supremos romanos, se ha convertido hoy en simple defensa de derechos ante el Estado, pero aún así es la actividad tribunicia más conservada. En el caso cubano podría defenderse la envergadura que el derecho de asistencia llegó a tener en la República romana. Sería pertinente incluir la posibilidad de invocar el derecho también por un funcionario del Estado contra otro que hubiese sobrepasado su autoridad.
- b) El poder de veto: el poder de veto de los tribunos contra las acciones de los órganos del Estado, cuando la plebe lo interesaba, se convirtió con los defensores del pueblo en una oposición débil a decisiones lesivas de derechos. Es posible defender el veto suspensivo, que un magistrado del pueblo pueda interponer ante la decisión de cualquier otro funcionario público, con el mismo carácter de un veto entre funcionarios de un órgano colegiado. El veto de esta propuesta se debería extender, como el romano, hasta las propuestas de leyes, la movilización militar o las elecciones.
- c) El derecho a llamar a consulta: el derecho de convocar al concilio de la plebe ha sido defendido en la actualidad por quienes aspiran a rearmar a los defensores del pueblo. Un magistrado popular debe tener la facultad de llamar al pueblo a consulta.
- d) La protección del magistrado: La *intercessio* romana estaba ligada a la facultad de ejecutar personalmente las propias decisiones. Los tribunos podían multar o hacer arrestar al que impidiera el ejercicio de la actividad tribunicia. El carácter inviolable del tribunado republicano en Roma se debe adoptar como principio de protección de los magistrados.

Asimismo, es necesario que sus decisiones tengan carácter vinculante. El conjunto redundaría en la ampliación de los instrumentos con que puede contar la ciudadanía para ejercer derechos, y poder intervenir en, y controlar, la formación de la voluntad estatal.

3.4.3 El control constitucional como prerrogativa de la ciudadanía

El control constitucional es un recurso para proteger la supremacía constitucional. Puede ser un mecanismo de participación ciudadana si democratiza al sujeto con legitimidad para activar dicho control —y faculta al ciudadano para impulsarlo— tanto como al órgano encargado de ejercerlo —si hace viable su integración plural.

⁴³ Por ejemplo, en la práctica la fiscalía puede evitar dictar resoluciones y en su lugar remitir el caso a la entidad objeto de queja, con lo que su pronunciamiento no tiene efecto obligatorio sino resulta más bien una exhortación, un pedido de atención y solución, si procede, del problema. (Correa 2010), (Zaldívar 2010)

La Constitución cubana reconoce a la ANPP la facultad de declarar la inconstitucionalidad de las normas o de actos de la administración (art.75, c)).

El propio órgano que dicta la ley es quien juzga su inconstitucionalidad, con la siguiente justificación: por una parte, la ANPP no es solo un órgano legislativo sino es por igual ejecutivo, al nacer y desarrollarse en ella el Estado y el Gobierno, formalmente responsables ante ella; por otra parte, el control tiene carácter previo y posterior a la promulgación de las leyes.

Este control se dirige solo a la constitucionalidad de las *leyes*, las aprobadas por la ANPP. La Constitución regula además un tipo de control *interno*, el llamado control de regularidad, ejercido por cada órgano estatal en relación con los órganos que dependen de ellos. Así debe realizar esta función el Consejo de Estado, el Consejo de Ministros, las Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular y los tribunales populares en su misión de aplicar el derecho. En el control de la legalidad por parte de la Fiscalía General de la República queda contenida la protección de la Constitución, aunque la función de control de la legalidad se concentra en la práctica en la protección de derechos ciudadanos.

En los hechos, ninguna de estas formas se ha ejercido. (Toledo Santander 2010) El mecanismo de control existente para defender el principio de supremacía constitucional es poco apto para declarar la inconstitucionalidad y decretar en consecuencia la nulidad inmediata de la disposición normativa o la invalidez del acto administrativo —según proceda— de los actos normativos de carácter general emitidos por autoridades del Estado y de los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública. Lo es también para declarar la inconstitucionalidad del incumplimiento de la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general. Asimismo no estimula la expedición de jurisprudencia vinculante sobre las acciones de garantía, ni potencia la solución de conflictos constitucionales de competencias o de atribuciones entre organismos del Estado, no se concibe para realizar control de constitucionalidad sobre las declaratorias de los estados de excepción ni podría utilizarse para la declaración de inconstitucionalidad por la omisión y la inobservancia⁴⁴, en forma total o parcial, de los mandatos contenidos en normas constitucionales.⁴⁵

Además, el control constitucional no puede ser invocado por la ciudadanía, de forma individual o colectiva.

Es preciso reformular este mecanismo de control constitucional: es posible establecer el control difuso de constitucionalidad en todo el sistema de justicia, para cada cuestión puesta a consideración de un tribunal, con acciones para recurrir por la vía jurisdiccional ordinaria hasta el Tribunal Supremo Popular, y puede crearse una nueva Sala en este tribunal con competencia en materia constitucional, o, por otro lado, puede introducirse un tribunal que ejerza un control concentrado con jurisdicción exclusivamente constitucional. En cualquier caso puede establecerse el amparo constitucional.

La ANPP trabaja sobre el tema del control constitucional a partir de un acuerdo tomado en su seno en 1997 (Toledo Santander 2010), que no cuenta con plazo legal de

⁴⁴ No se han dictado en Cuba, desde 1976, por ejemplo, las leyes correspondientes a la libertad de palabra y prensa (art.53), la libertad de culto (art.8), la ciudadanía (art.32) y sobre el régimen de las cooperativas (art.19), cuya necesidad se desprende de la redacción constitucional.

⁴⁵ La enumeración anterior reproduce las posibilidades de control constitucional establecidas por la Constitución ecuatoriana.

resolución. La propuesta resultante debería ampliar la legitimación de los sujetos que pueden invocarlo —el ciudadano individual y un número mayor de actores institucionales.

3.5 Síntesis del capítulo y recomendaciones

El ordenamiento constitucional cubano consagra diversas formas de participación directa de la ciudadanía en el ejercicio de poder. Desde el punto de vista institucional, estas son la participación en elecciones periódicas y referendos populares y en la iniciativa legislativa, así como en el ejercicio de derechos.

Las elecciones garantizan un acceso regularizado, con transparencia, celeridad y probidad, a la integración del Estado. Sus resultados son un indicador del consenso político en torno al proceso revolucionario. El sistema electoral, sin embargo, no define los programas de gobierno, desestima preferencias de voto y no hace elegibles por la ciudadanía todos los cargos de la estructura de dirección política del país.

El referendo popular y la iniciativa legislativa no se emplean como mecanismos de participación directa.

Solo la ANPP puede activar el referendo. Deberían ampliarse los sujetos legitimados para iniciarlo, dando prioridad a una cifra cualificada de ciudadanos, de modo que sea el pueblo el primero en poder reformar la Constitución. Para proteger la rigidez constitucional a favor de la ciudadanía deben elevarse los requisitos que permitan a la ANPP reformar por sí misma la Constitución.

Para convertir la iniciativa legislativa popular en instrumento de participación directa es preciso estimular su uso a través de un marco político que la promueva y con la simplificación de los requisitos que le son necesarios.

La reforma de 1992 reeditó problemas presentes en la Constitución de 1976, referidos al ejercicio de derechos: la limitada posibilidad de hacer justiciable la actuación estatal, las carencias del régimen de las garantías jurídicas de los derechos y del control sobre la constitucionalidad.

Respecto al momento de su promulgación, el ordenamiento jurídico regula un amplio catálogo de derechos, cuyo ejercicio se ha asegurado por las políticas sociales. La regulación muestra desbalance entre la declaración de derechos sociales e individuales, a favor de los primeros. Resulta necesaria la incorporación de una regulación más amplia de los derechos del poder negativo directo e indirecto y la actualización tanto del catálogo de derechos fundamentales como del sistema de garantías jurídicas habilitado para su protección. Según el ordenamiento legal es posible crear un instituto de naturaleza tribunicia para la defensa de derechos. El control constitucional demanda convertirse en mecanismo de control de la supremacía constitucional y de participación ciudadana, que democratice al sujeto con legitimidad para activar dicho control.

El ejercicio de los derechos fundamentales —a través de su reconocimiento constitucional, de las políticas sociales que los aseguran, y de su sistema de garantías jurídicas— es un recurso ciudadano de participación en la formación de la voluntad estatal.

4. El diseño institucional de la representación política en Cuba

En el primer capítulo de este texto explico que la representación política es una manera específica de regular la relación entre soberanía y gobierno y apunto que el diseño institucional de la representación es democrático si establece una relación de carácter vinculante entre el gobierno y la soberanía, con el primero subordinado a la segunda y que será más democrático en la medida en que desarrolle la base institucional de la soberanía del ciudadano y de la comunidad de ciudadanos para ser sujetos de la política. Asimismo, argumento que un diseño institucional que otorga el mayor valor epistémico a la participación debe ser máximamente inclusivo.

A partir de estos enunciados, dedico este capítulo al estudio del diseño institucional de la representación política en Cuba. La capacidad que demuestre el método de representación política para garantizar el ejercicio de los derechos políticos (electorales y funcionales) establecidos por la Constitución, expresa la legitimidad del sistema legal establecido. A través de la representación política debe encontrar garantía el conjunto de los derechos de participación política de la ciudadanía y con ello asegurar la posibilidad democrática de socializar poder.

Para realizar ese análisis, es necesario el cotejo de la práctica realmente existente con las siguientes premisas normativas:

a) El diseño institucional promueve la participación de la ciudadanía, y le garantiza posibilidades de intervención en la dirección del Estado (reconocimiento universal de derechos electorales). (art.3)

b) El ciudadano cuenta con medios para participar en la nominación de candidatos y para controlar la actividad política del representante (se establecen garantías de los derechos electorales). (art.131)

c) El Estado asegura el acceso de todos los ciudadanos, según méritos y capacidades, a todos los cargos y empleos del Estado, de la Administración Pública y de la producción y prestación de servicios (art.43), y a proponer representantes según sus propias preferencias (reconocimiento universal de derechos funcionales). (con base en art.131)

d) El ciudadano cuenta con procesos institucionales transparentes para presentarse a ocupar cargos públicos (se establecen garantías de los derechos funcionales). (con base en art.43)

e) El Poder Público asegura políticas de promoción de acceso al aparato estatal a favor de grupos desfavorecidos (se establecen garantías de los derechos electorales y funcionales). (con base en art.42)

Esas premisas remiten al estudio de las formas de integración del aparato estatal (procesos de nominación de candidatos), y de los mecanismos políticos e institucionales de control sobre el representante, a través de las regulaciones sobre el mandato, la rendición de cuentas y la revocación, y de sus condiciones de funcionamiento.

4.1 La nominación de candidatos

La Constitución reformada en 1992 y la ley Electoral promulgada a su tenor establecen dos mecanismos distintos de nominación de candidatos para integrar la estructura estatal:

a) los candidatos a delegados de circunscripción son nominados de modo directo a través de propuestas de los electores. Una vez electos integran las Asambleas Municipales del Poder Popular (AMPP).

b) los candidatos a los niveles medio y superior (provincias y nación) son nominados de modo indirecto, por las AMPP a partir de propuestas realizadas por las Comisiones de Candidaturas (CC).

La nominación de candidatos a delegados de circunscripción tiene lugar en asambleas abiertas realizadas en áreas de nominación. Todos los electores presentes en ella tienen derecho a proponer, haciendo uso de la palabra, al candidato de su preferencia. Entre los propuestos resulta nominado aquel que obtenga mayor número de votos, expresados en público y a mano alzada. Para que la proposición sea aprobada, la persona debe aceptar su nominación. En cada circunscripción electoral deben existir al menos dos candidatos para ocupar el puesto de delegado. El máximo posible es ocho, pues es el número mayor de áreas de nominación en que puede dividirse una circunscripción.⁴⁶

Para los niveles provincial y nacional las CC, estructuradas en los municipios, las provincias y la nación —integradas por representantes de las organizaciones sociales y de masas designados por sus direcciones territoriales respectivas, y presididas por un representante de la CTC— elaboran sus listas de precandidatos a partir de: a) delegados municipales que sean propuestos por las CC municipales para las Asambleas Provinciales del Poder Popular (APPP), b) ciudadanos que no sean delegados de las AMPP y que sean propuestos por las CC municipales y provinciales para integrar las APPP y la ANPP, respectivamente y c) en el caso de los precandidatos a diputados, además, ciudadanos que sean propuestos por la CC nacional para integrar la ANPP.

Según la regulación legal hasta 50% de las propuestas de delegados a las APPP y de los diputados a la ANPP provendrán de personas que sean delegados municipales. Una vez elegidos para la nueva responsabilidad, compartirán ambas funciones. El criterio busca hacer presente una representación de personas que han sido nominados de modo directo por sus vecinos. El número restante será integrado por propuestas de personas que las CC estimen como «relevantes» dentro de sus respectivos ámbitos de trabajo y estudio, aún cuando no residan en el municipio que los elige. Con ello se busca garantizar que las APPP y la ANPP estén integradas también por «ciudadanos con altos méritos y capacidad para hacer aportes importantes en los debates que se realizan en el [...] órgano legislativo» con independencia del lugar donde vivan. (Lezcano s.f.) Si bien hacer las propuestas de precandidatos a delegados provinciales y a diputados es facultad de las CC, cada AMPP aprueba, y con ello nombra, los candidatos que serán votados por su municipio y estos pasan a integrar la boleta electoral.⁴⁷ En todo caso, la base de la representación es el territorio. Para formular sus propuestas, las CC deberán consultar el parecer de cuantas instituciones laborales y organizaciones estimen pertinentes, así como los criterios de los delegados a las AMPP.

Teniendo en cuenta la regulación descrita, analizo a continuación los comportamientos participativos de la ciudadanía en ese diseño, sobre la base de las premisas normativas arriba enumeradas.

4.1.1 La nominación de candidatos a través de las asambleas de nominación

En las elecciones parciales de 2002 se pusieron a elección 14. 949 puestos de delegados de circunscripción, para los cuales fueron nominados 32. 585 candidatos en 39.

⁴⁶ Los candidatos se nominan por áreas y cada área puede nominar un solo candidato, si se nominase una persona por cada área serían ocho los nominados para el cargo de delegado de circunscripción.

⁴⁷ Es facultad de las AMPP aprobar o rechazar a uno o a todos los precandidatos, en cuyo caso las CC deberán presentar otro u otros precandidatos a la decisión de la correspondiente AMPP.

981 asambleas de base. (Granma 2002) Según esas cifras, en cada circunscripción se propuso como promedio nacional a 2,17 candidatos. Ello indica que, por un lado, el número de candidatos está pegado al mínimo legal, y, por otro, que existe un índice alto de coincidencia en las propuestas de candidatos en las asambleas de nominación.⁴⁸

El análisis de la serie estadística de las elecciones y reelecciones entre 1976-2003 refuerza esta conclusión. El promedio de reelección es de 47,4%. (ANPP), luego, en una cifra elevada se propone a la persona que en la fecha ya ocupa el cargo de delegado. Si tenemos en cuenta los índices de reelección y el número de propuestas por circunscripciones (promedio de 2, 17), en conjunto, se concluye que entre 1976 y 2003 al menos en la mitad de la circunscripciones se ha agregado poco más de una nueva propuesta a la del delegado que culmina su mandato.

Otro indicador de baja nominación de candidatos puede encontrarse en la necesidad de segundas y terceras vueltas para la elección de delegados. Cuando concurren más de dos candidatos en la boleta electoral es más probable que ninguno de ellos alcance más de 50% de los votos, pues estos se reparten entre varios candidatos.⁴⁹ Por el contrario, si concurren dos candidatos, la posibilidad de tener que recurrir a segundas y terceras vueltas es menor, pues uno de ellos, a no ser que ambos alcancen exactamente 50%, alcanzará la cantidad de votos requeridos.

En 2010 se pusieron a elección 15. 093 cargos de delegados de circunscripción. De ellos, 12. 972 (85%) fueron electos en primera vuelta y 2. 121 puestos debieron resultar electos en segunda vuelta —aún se necesitó de una tercera vuelta para algunas circunscripciones. (Lee 2010) Es probable que en un número elevado de las circunscripciones donde se eligió en primera vuelta hayan concurrido dos candidatos.

Las entrevistas realizadas a delegados para esta investigación dan cuenta de un comportamiento extrainstitucional para obtener en ciertos casos el mínimo legal de dos propuestas. Varios aseguraron que al menos una vez han conocido personas que concurren a elecciones por sugerencia de alguna autoridad local para completar la segunda propuesta. En algún caso, fue uno de los propios entrevistados: «Cuando son las elecciones yo voto temprano y me voy. En el último periodo dije que no, me dijeron que aceptara, que no iba a salir, que había que tener dos nominados y no había un segundo, porque nadie salía. Al final salí». (Entrevista con delegado del municipio Habana Vieja) Esta práctica —allí donde ocurra— puede ser calificada de mediación política sobre el proceso y no está comprendida por la ley.⁵⁰

En la base del hecho puede estar la aceptación de la nominación no por deseo personal sino por la compulsión de algún tipo de presión político social. Una de las más

⁴⁸ Las cifras antes consideradas son cercanas al promedio con que cuentan estos indicadores en los procesos eleccionarios posteriores a 1992. (Granma 1992, 1995, 1997, 1997^a, 2000, 2000^a, 2000^b, 2002, 2002^a, 2002^b, 2002^c, 2002^d, 2005, 2007) (AEC 2005, 2008)

⁴⁹ Si la boleta tiene tres candidatos, y dos de ellos alcanzan individualmente, por ejemplo, 23% y 28% de los votos, el tercero tendrá 49% a su favor, ampliamente mayoritario pero no suficiente, pues necesita más de la mitad de los votos válidos. Si la cifra es superior a tres candidatos será aún más difícil obtener más del 50% de los votos.

⁵⁰ La Ley Electoral establece que si en todas las áreas de una circunscripción resulta nominado el mismo candidato, en la última asamblea de nominación se procede a nominar otro candidato.

recurrentes podría resultar ser militante del PCC. Este no postula candidatas pero reclama como un deber que sus miembros acepten la nominación si ella se produce.⁵¹

Existen también indicadores de afectaciones a la calidad de las nominaciones, como el número de elecciones parciales que es preciso realizar dentro de un período de mandato en algunos territorios, y el tipo de causas alegadas para dejar el puesto de delegado.

Los cargos de delegados a las AMPP que resulten vacantes, salvo que se produzcan en los seis últimos meses del período correspondiente al mandato, son cubiertos para el resto de este mediante una elección parcial. En el Municipio Habana Vieja «en cada mandato a veces hay 20 ó 30 procesos parciales porque como los delegados no tienen respuestas, renuncian y hay que reelegir». (Entrevista con un delegado del municipio Habana Vieja)

Durante el proceso se concentra la prioridad institucional en contar con dos candidatas, pero al parecer en todos los territorios no se concede la misma importancia a las motivaciones personales para acceder al puesto. Como resultado, en ocasiones los delegados buscan oportunidades para cesar en sus funciones, aduciendo razones como «enfermedad» o «cambio de dirección».⁵²

Como resultado, puede concluirse que el sistema institucional opera con un diseño que permite legalmente que cualquier ciudadano pueda ser nominado a delegado, pero su práctica funciona con bajos índices de nominación y afectaciones a la calidad de la nominación, lo que estaría indicando la presencia de desestímulos a la participación ciudadana en la proposición de candidatas. En palabras de Tomasetta, se aprecia un problema doble: en la «cantidad del tomar parte» y en la «calidad del tener parte».

Entre las causas de este hecho se sitúan algunos rasgos del propio diseño institucional: a) las elecciones legitiman genéricamente el sistema político, pero no deciden sobre políticas de Estado ni de Gobierno, como he observado antes y b) el diseño institucional no establece la electividad de todos los cargos que desempeñan funciones estatales.

El último hecho comporta una consecuencia: no se reconocen de modo universal los derechos funcionales, pues un número de cargos estatales no son nominables sino designados por una instancia superior. Es el caso, por ejemplo, de las directivas de todos los Institutos y Consejos y de todo el sistema escolar, universitario y empresarial del país, de propiedad estatal y que cumplen funciones públicas. En la práctica no existe garantía para asegurar el acceso de todos los ciudadanos, según méritos y capacidades, a todos los cargos

⁵¹ Sobre este punto, Jorge Lezcano afirma: «Si un militante del Partido es propuesto, se supone que acepte, porque la población, los trabajadores, los vecinos están depositando su confianza en él. No puede ocurrir que un militante del Partido al que el pueblo quiere, que sus vecinos quieren que sea su representante diga: «No, yo tengo mucho trabajo, yo no puedo», eso no puede ocurrir, porque él debe ser ejemplo ante sus vecinos, ante la población». (Lezcano 2010a) En el trabajo de campo realizado en la provincia de Villa Clara, afloró que 14 de 18 delegados encuestados eran militantes del PCC o de la UJC y 16 de 18 presidentes de Consejos Populares eran militantes del PCC.

⁵² Varios entrevistados describieron el proceso como sigue: «Yo quería llevar mi experiencia de trabajo [...] a mi comunidad, quería trabajar con la delegada para apoyarla. Nunca pude ayudarla, nunca daba con ella. Pude hacerlo después de mucho tiempo de caerle atrás, y en confianza me dijo que se saldría del cargo, aprovechando una caída que tuvo en la moto. Me dijo que ella era del Partido, y que debía salir sin buscarse problemas. Entonces, me dijo también que me propondría como delegado». (Entrevista con ex delegado del municipio de Marianao) // «Otra causa frecuente por la que hay que hacer nuevas elecciones de delegados es el cambio de dirección (del lugar de residencia). Muchas veces no llegan a permutar, y lo hacen para justificarse y dejar el puesto». (Entrevista con delegado por el municipio Ranchuelo)

y empleos del Estado, de la Administración Pública y de la producción y prestación de servicios (1992, art.43), en cuanto la designación funciona en ausencia de un mecanismo institucional que asegure tres elementos: a) la igualdad de oportunidades a los aspirantes al cargo público, b) un criterio de selección que reclame solo méritos y capacidades y c) un procedimiento para la selección que suponga la elección del cargo por parte de la comunidad ciudadana de base o al menos capacidad de esta para intervenir en su nombramiento.⁵³

El análisis de los procesos de representación política en los niveles de base que se realiza más adelante, permitirá profundizar en la explicación sobre la presencia de desestímulos a la participación en el diseño institucional, a partir de la valoración del desempeño de los delegados y de las percepciones sobre su capacidad/posibilidad de ejercer las atribuciones que le están conferidas. (Ver epígrafe 4.2)

4.1.2 La proposición de precandidatos a través de las CC

Las CC tienen la misión institucional de asegurar el derecho universal —de todos los ciudadanos— para ser nominados a los cargos de los niveles provincial y nacional del organigrama estatal,⁵⁴ de acuerdo con el principio de máxima inclusividad que regula el tipo de diseño institucional establecido.

El diseño busca eludir el monopolio político de las partidocracias y poner la nominación en manos de la mayor cantidad posible de personas —a través de la representación de las OSM— socializando así las agencias de nominación.

Para las elecciones generales de enero de 2003, las CC organizaron 860 plenos de las OSM, con una asistencia promedio de 87% y la participación de 3 millones 68 mil 878 personas, y recibieron en total 57.340 propuestas para delegados provinciales y para diputados. (Cuba Socialista) En esas elecciones solo fueron rechazadas, por parte de dos AMPP, sendas propuestas de las CC para diputados y delegados (MINREX 2004), lo cual indica su alto nivel de aceptación.

A la par, el discurso institucional muestra una limitación del sistema: para probar su democraticidad—en tanto igualdad de derechos políticos para toda la ciudadanía—, se ha afirmado que el proceso electoral permitiría *la nominación y la elección de cualquier* candidato, incluso de los opositores de la política estatal revolucionaria. (Gili Colom 1993), (Alarcón 2005 y 2007), (Serrano 2010) Para ello solo se necesitaría que resultara nominado y que se agenciase los votos.

El criterio, válido para el espacio municipal, no es extensible a los niveles provincial y nacional, donde las propuestas no son hechas por *cualquier* ciudadano, sino por las CC. Estas no estarían operando, entonces, con la condición legal general de «ciudadanos», que es la empleada por la Constitución y la Ley Electoral, sino con alguna categoría cualificada, por ejemplo ciudadanos que reconocen como «revolucionarios». No obstante, sus propuestas integran un organismo universal, el Estado, que pertenece según la Constitución

⁵³ En la práctica institucional cubana opera un criterio que se acerca a esta comprensión: el de «idoneidad». Las decisiones que se tomen sobre su base, por ejemplo, dejar «disponible» a un trabajador, son recurribles a través de la justicia laboral, pero se aplica solo a los trabajadores, no a los dirigentes y cuadros.

⁵⁴ Según Jorge Lezcano: «[...] las Comisiones de Candidaturas tendrán en cuenta que en sus propuestas estén representados todos los segmentos que componen la sociedad cubana: hombres, mujeres, jóvenes, blancos, negros, mulatos, obreros, campesinos, estudiantes, profesionales, representantes de los más diversos sectores; de la cultura, la ciencia, el deporte, la salud, la educación, la producción y los servicios, entre muchos otros. A su vez, asegurarán que estén presentes candidatos que puedan dar continuidad al trabajo de los órganos del Poder Popular junto al valioso aporte que constituyen los que serán electos por primera vez». (Lezcano s.f.)

a todos los ciudadanos, y no un organismo político particular, de naturaleza selectiva, como es un partido.⁵⁵

Como debe resultar obvio, no es un problema exclusivamente cubano. Mas, resulta poco útil comparar lo antes dicho con el comportamiento exclusivista de los sistemas electorales liberales, pues estos imaginan la representación como un espacio de mercado. Con esto, no prometen que todos los ciudadanos tendrán acceso al aparato estatal: la naturaleza de la democracia liberal es un dispositivo político esencialmente elitario. Resulta más prudente, empero, comparar el problema con experiencias que compartan sentidos similares sobre la representación. Harnecker lo analiza para el caso venezolano:

El poder popular no puede teñirse del color de un partido político, ni de una corriente religiosa, el poder popular [...] debe ser de muchos colores, debe ser como el arco iris y debe dar cabida a todas y todos los ciudadanos de Venezuela. Son las personas que habitan en una comunidad, centro de trabajo o estudio las que deben elegir democráticamente a sus voceros y voceras y estos naturalmente representarán diferentes posiciones políticas e ideológicas, dependiendo de la fuerza que esas posiciones tengan en sus respectivas comunidades. Esa es la idea y así se ha hecho donde se ha aplicado correctamente la Ley de los Consejos Comunales. (M. Harnecker s.f.)

El problema del acceso universal al Estado en Cuba tiene amplias proyecciones: no se limita al tema particular de la oposición financiada por Estados Unidos —el más aludido cuando se estudia este tópico,⁵⁶ sino que alcanza a todo el espectro político cubano no calificable de «contrarrevolucionario y financiado por los Estados Unidos».

El debate social entre sectores revolucionarios, llamados de modo permanente a consulta por la dirección política del país, se presenta como una fortaleza del sistema político y siempre ha contado con diversas y encontradas posiciones. Sin embargo, desde 1976 las decisiones sobre todas las materias han sido aprobadas unánimemente por los diputados elegidos para la ANPP. (Para el caso de la «tendencia a la unanimidad» en las AMPP ver Del Río y Alonso 2009)

Lo anterior supone plena aceptación de las políticas gubernamentales por parte de los electos pero también limitaciones al principio de la representatividad social *cualitativa* de los resultados de la elección, pues un número de las voluntades políticas presentes en el debate social no aparecen representadas. La unanimidad en torno a decisiones específicas podría ser la síntesis final de debates entre distintas alternativas que buscan expresarse con unicidad —con el alineamiento voluntario de sus proponentes—, ahora, que sea el modo permanente de actuación, respecto a todas las decisiones, parece más una consecuencia de la necesidad de ser coherente con la existencia de una voluntad política única.

Así se configura una distorsión de la representación de la diversidad social y política cubana, que debería en cambio expresarse con mecanismos equitativos de promoción,

⁵⁵ Se trata de otra proyección de un problema ya analizado. El diseño institucional consagra esta indeterminación: separa al Partido del Estado, prohibiéndole al primero nominar candidatos, pero coloca a las OSM, encargadas de hacerlo, bajo la subordinación del Partido. Una radicalización democrática de este elemento comportaría que las agencias de nominación fuesen entidades no subordinadas ni al Partido ni al Estado, regulando, por ejemplo, la autonomía de estas organizaciones, en lo que he llamado antes una «renovada comprensión democrática sobre el papel del Estado en el socialismo».

⁵⁶ Ha sido ampliamente documentado el apoyo financiero que recibe la llamada oficialmente oposición (Rebelión 2010). El diseño institucional inhabilita legalmente a quien, a través de esa vía, pretenda acceder al sistema institucional cubano (Ley 88, art. 8).

información y concertación para participar en la deliberación pública y asamblearia presentando alternativas concretas que disputen la toma de una decisión específica. El énfasis estaría colocado en la deliberación entre ciudadanos en esferas públicas diversas y no en la pretensión de conformar una soberanía popular unitaria, pues esta última se muestra proclive a convertir en sinónimos la diferencia (ideológica) y la subversión (del orden legal).

La posibilidad de acceder de modo universal a la intervención en la dirección estatal se basa en el derecho y en el hecho del pluralismo. Resulta independiente de que una alternativa se convierta, al final, en *una* decisión asamblearia por voto unánime, o por algún tipo de mayoría. Si garantizar el acceso de ese pluralismo político al aparato estatal es la misión institucional de las CC, su práctica comporta contradicciones con su diseño legal, pues deja voluntades no representadas o subrepresentadas en el sistema institucional, cuando debe estar comprometida con el criterio de máxima inclusión (acceso universal).

4.1.3 Promoción de la representación política de grupos desfavorecidos

Para la democracia republicana, el derecho de igualdad implica equidad y proporcionalidad en la representatividad social de los resultados de la elección. Si existen voluntades sociales subrepresentadas, o no representadas, es preciso sostener políticas públicas para garantizar la posibilidad de su acceso a la intervención en el Estado, en cuanto garantía del ejercicio de los derechos políticos individuales —estudiados antes en este texto— y colectivos —los llamados de «autonomía», aquellos que se ejercen de manera colectiva frente al Estado para procurar la satisfacción de intereses plurales.

El Estado cubano ha mantenido políticas de promoción de grupos desfavorecidos a través de diferentes mecanismos y actores. Las OSM han desempeñado un papel primordial para la continuidad de esas estrategias, un ejemplo son las políticas llevadas a cabo por la Federación de Mujeres Cubanas.

Las políticas de identidad con las que trabajan las OSM responden a una estructura social homogénea, mantenida por tres décadas, y menos a una estructura «heterogeneizada», como la que caló a partir de los años noventa. Dichas políticas atienden exclusivamente a los vínculos con el trabajo/estudio y a la pertenencia a una organización político social. Sin embargo, un contexto de diferenciación social produce sujetos de identidad y lealtades múltiples, que incorporan nuevas demandas identitarias.

En su discurso público no ha existido espacio, por ejemplo, para los trabajadores *enfermos de SIDA*, mujeres *negras*, cederistas *homosexuales* o estudiantes *bautistas*. Esta diversidad demanda ser procesada desde un paradigma de articulación de diferencias, que reconozca identidades sociales y cívicas en movimiento, y que genere consecuencias políticas: reconocer derechos de participación a colectivos sociales autoidentificados y evaluar si están sometidos a condiciones de discriminación y desfavorecimiento en lo que respecta a su representación política.

Aún considerando las identidades «tradicionales», es posible apreciar que el modelo de políticas públicas de promoción de la participación en la dirección del Estado de sectores desfavorecidos ha alcanzado grandes éxitos, pero ha mantenido subrepresentados a determinados sectores.

La distribución por sexo de los delegados municipales y diputados aporta un ejemplo. A continuación aparecen dos series estadísticas desde 1992 hasta 2007-2008 que permiten el análisis.

Tabla 1: distribución por sexo de los delegados a las AMPP entre 1992-2007

Elecciones	1992	1995	1997	2000	2002	2005	2007
Total de delegados a la AMPP	13865	14229	14533	14686	14946	15112	15236
% de mujeres	13,5	15,5	17,8	21,0	23,4	26,5	27,3

Fuente: Elaboración propia, basado en estadísticas ofrecidas por la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE).

Tabla 2: distribución por sexo de los diputados a las AMPP entre 1992-2008

Período electoral	1992-1993	1997-1998	2002-2003	2007-2008
Total de diputados a la ANPP	589	601	609	614
% de mujeres	22,8	27,6	36,0	47,3

Fuente: Elaboración propia, basado en estadísticas ofrecidas por la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE).

Si las mujeres han representado, en el mismo período, alrededor de 50% de la población, es posible afirmar que la distribución por sexo en la ANPP se corresponde cuantitativamente con las características de la sociedad cubana.

Sin embargo, no sucede igual en el ámbito municipal, donde nomina la ciudadanía de modo directo. Como se observa en la tabla 1, el número de delegadas municipales, a pesar de su ascenso, oscila entre 13,5% y 27,3%, de modo que se encuentran subrepresentadas en ese nivel estatal. Las causas y derivaciones de ese hecho son múltiples, y responden a dimensiones económicas, históricas, políticas y culturales. Con todo, es posible concluir que a nivel social las políticas de promoción de las mujeres para su inserción en el sistema político han obtenido resultados discretos en la promoción de un cambio de mirada en los ciudadanos y ciudadanas y en el empoderamiento de las mujeres en actividades directamente políticas —lo que implicaría su promoción efectiva por parte de la propia ciudadanía al proponerlas y votar por ellas para las AMPP— aunque sí han hecho posible el alcance de un estándar de representación en los niveles estatales superiores.

El diseño institucional, por tanto, desaprovecha el valor político de las identidades individuales y sociales que componen el espectro heterogéneo de su sociedad, debido a que las propuestas de precandidatos a delegados provinciales y a diputados parten de la identidad única que reconocen las OSM: los «mejores trabajadores» o los «mejores estudiantes».

El tópico expresa un reto para la perspectiva demorepublicana. Existen zonas cuya determinación resulta más simple: en ningún caso las demandas políticas de identidad deberán quedar fuera de procesos democráticos de toma de decisión, pero otros requieren mayores calas: es preciso pensar estrategias que eviten el encierro que conduzca a tales políticas hacia la imposibilidad de presentar como universalizables sus intereses en la esfera pública y que dejen en estado de impotencia a sus defensores/as para disputar la definición del bien común respecto a otros grupos con gran estructuración y visibilidad.

El tema se debate en América Latina en términos semejantes:

Las políticas de identidad suelen promocionar un tipo de solidaridad que se limita a la identidad de un solo grupo en particular, por lo que tiende a restringir su poder de convocatoria cuando se trata de solventar problemas relacionados con la injusticia social. En cambio, para crear una base amplia de movimientos poderosos es necesario incorporar las inquietudes de las políticas de identidad, a través de un movimiento generalizado en pro de la justicia social. (Wilpert s/f)

En todo caso, sería útil reconsiderar en Cuba las políticas tradicionales de promoción de la representación política de sectores desfavorecidos, evaluando los impactos reales que han tenido en la sociedad con perspectivas cuantitativas y cualitativas. En el

trabajo de las CC lo anterior podría concretarse en al menos dos caminos: a) la pluralización, sobre nuevos criterios, de la base ideológica de la representación, y b) la modificación de su base institucional.

4.1.3.1 La base ideológica de la representación

El discurso institucional cubano propone votar por los «mejores y más capaces». La información ofrecida sobre los candidatos para orientar la elección es una breve ficha (una cuartilla) descriptiva de su desempeño en la esfera estudiantil/laboral y política-institucional. De ella se excluye cualquier explicación sobre dimensiones de pigmentación de la piel, edad, estado de la salud, ingresos, ideología, orientación sexual, etc, varias de las cuales condicionan su desempeño social y generan diversas consecuencias políticas.

En el fondo, ese tipo de información reconduce a la comprensión del ciudadano producido por el liberalismo que concibió el capitalismo en ascenso a partir del primer tercio del siglo XIX: el ciudadano abstracto, creado ideológica y legalmente por la burguesía triunfante en la Europa posnapoleónica. Ese concepto de ciudadano buscaba desarmar la presentación de los conflictos sociales, al asegurar que todos poseen iguales derechos y deberes, sin importar las dimensiones sociales determinantes en esa época para la producción y la reproducción de poder, como clase, edad y sexo.

Dicha comprensión partió de la separación liberal entre las esferas pública y privada, entre el ámbito de lo político y el de lo económico, base sobre la cual se construyó, como afirma Lander (1997), el mito de la igualdad política —la ciudadanía— ante la evidencia empírica inocultable de la existencia de profundas desigualdades sociales, económicas y culturales.

La concepción se extendió, en parte, al marxismo soviético que consideró a los antagonismos entre clases —producidos por la relación existente entre el capital y el trabajo— como condicionantes exclusivos de la conciencia individual y social. Tal idea se encontraba también, de algún modo, en Marx, que entendió el control del trabajo como determinante de la producción de poder y excluyó, según Quijano (2000), otras instancias también decisivas de ello: el control de la «naturaleza», del sexo, de la subjetividad y de la autoridad, y de los recursos que cada una de estas instancias producen.⁵⁷

Cuando el diseño institucional cubano imagina al sujeto de la representación como determinado solo por dos ámbitos de poder —las relaciones establecidas en torno a la política institucional (la autoridad) y al trabajo—, se muestra limitado para abrir paso a las demandas de una ciudadanía descolonizada, ideal que reivindica la igualdad política desde la diferencia, y busca extender el principio latente detrás de la fórmula «un hombre, un voto» desde el campo político hasta el económico, así como contrarrestar las acciones que puedan minar tal principio (desde restricciones a la participación política de algún sector de

⁵⁷ «Tal como lo conocemos históricamente, a escala societal el poder es un espacio y una malla de relaciones sociales de explotación/dominación/conflicto articuladas, básicamente, en función y en torno de la disputa por el control de los siguientes ámbitos de existencia social: (1) el trabajo y sus productos; (2) en dependencia del anterior, la “naturaleza” y sus recursos de producción; (3) el sexo, sus productos y la reproducción de la especie; (4) la subjetividad y sus productos, materiales e intersubjetivos, incluido el conocimiento; (5) la autoridad y sus instrumentos, de coerción en particular, para asegurar la reproducción de ese patrón de relaciones sociales y regular sus cambios. //En las dos últimas centurias, sin embargo, y hasta la irrupción de las cuestiones de subjetividad y de género en el debate, la mirada eurocéntrica no ha podido percibir todos esos ámbitos en la configuración del poder, porque ha sido dominada por la confrontación entre dos principales vertientes de ideas: una hegemónica, el liberalismo, y otra subalterna, aunque de intención contestataria, el materialismo histórico». (Quijano 2000)

la población, hasta medidas que más directa o indirectamente favorezcan la concentración del poder económico en pocas manos) (Gargarella 2002).

Pluralizar la base ideológica de la representación contribuye a liberar las relaciones sociales de las dominaciones fundadas sobre clase, raza, sexo, edad, diferencia cultural, etc, existentes al interior de cualquier sociedad, la cubana incluida.

Precisamente, aquí radica uno de los impulsos fundamentales de la discusión contemporánea sobre la ciudadanía, porque esta última «tiene la virtud de tematizar dos cuestiones que importan sobremanera en el pensamiento contemporáneo: la de los derechos individuales y la de las identidades colectivas, la cuestión de la sociedad justa y la de la pertenencia a los grupos particulares». (Rivero 2001, 52)

4.1.3.2 La base institucional de la representación

Antes afirmé que la nominación de candidatos tiene como única base técnica la representación territorial.

De acuerdo con el discurso institucional cubano, ese criterio brinda grandes posibilidades participativas y de control sobre el representante, entre ellas la de contar con un delegado que es a la vez un vecino, con lo que se acerca la posibilidad de conocerlo, de vincularse con su trabajo y de colaborar con las tareas de gobierno.

Una parte de la literatura sobre gobiernos locales subraya esos mismos valores:

Puesto que la escala es pequeña y existe una menor distancia física (y algunos dirían que una menor distancia social) entre los representantes y los electores que en el nivel nacional, puede desarrollarse una comunicación efectiva en ambos sentidos para discutir y criticar las políticas y programas locales. Los ciudadanos pueden tener la satisfacción de una confrontación directa con sus miembros locales y funcionarios, de manera que su función de guardianes es más efectiva. (Bowman y Hampton 1993, 25)

No obstante, en Cuba existen posiciones alternativas al hecho de considerar el criterio territorial como el exclusivo en la estructuración de la representación política. Miguel Limia ha propuesto complementar la representación territorial con la «laboral»: una parte de los electos representaría a territorios, y el resto representaría a la estructura económica del país. (Limia 1996, 72) Este autor se apoya en que las CC trabajan de hecho sobre la base de proponer candidatos según la estructura productiva y de servicios del país.

En la práctica se ha seguido defendiendo el criterio exclusivamente territorial como base de la representación.⁵⁸ Las CC no proponen a un candidato a nombre de un sector, sino por méritos profesionales y por su inserción política. Se nombra a un deportista, o a un maestro, para tener personas *representativas* de los sectores, no *representantes* de ellos.

⁵⁸ Jorge Lezcano argumenta: «[El criterio de representación laboral] a mi parece que no le aporta nada a la democracia del país, a la concepción que hoy tiene la elección del delegado con rendición de cuenta y control sobre los delegados. Mientras más se aparte la elección del delegado de la rendición de cuenta y del control del pueblo directamente, el sistema es menos efectivo, menos democrático. ¿Por qué [el diputado Ariel] Pestano [que es deportista activo] debería rendirle cuentas [de su actividad parlamentaria] al Instituto Nacional de Deportes, Educación Física y Recreación (INDER)? Si el INDER no lo eligió ni lo propuso. ¿De qué le rendiría cuentas? ¿Del Deporte? ¿De lo que él ha propuesto en la Asamblea para que mejorara el Deporte? ¿Qué valor tendría ello ante la dirección del INDER, ante los trabajadores del INDER? No tendría ningún valor. Para tenerlo tendría que elegirlo el INDER, los trabajadores del INDER. Él no se elige como deportista. Son cosas distintas. Si solo representara al INDER discutiría exclusivamente cuando se proponen los temas del INDER». (Lezcano 2010)

El criterio tiene limitaciones: a) «condiciona que las personas estén representadas ante todo como consumidoras, de modo pasivo y no como productoras» (Limia 1996, 72) y b) el mandato conferido a los candidatos no puede tener escala ni contenidos diferentes a lo que él puede manejar en su territorio —con lo que se limita estructuralmente la naturaleza del mandato— y grupos sociales con intereses específicos no «locales» se quedan sin cauces de representación institucional para introducir sus temas en las agendas públicas locales, regionales, nacionales y globales.

Por ello, el criterio es limitado, por ejemplo, para dar cuenta de las obligaciones de la ecociudadanía republicana. Tales obligaciones «se extienden en el tiempo, así como en el espacio, hacia generaciones que aún no han nacido. Los ciudadanos ecológicos saben que sus acciones de hoy tendrán implicaciones para las personas del mañana, y pueden argüir que el generacionismo se asemeja y es tan poco defendible como el racismo o el sexismo» (Dobson 2005). Estas demandas podrían ser canalizadas con dificultad por un sistema que restrinja el objeto de la representación a demandas localizadas en el tiempo (futuro inmediato o mediato) y el espacio (el lugar de residencia o el Estado nación).

Para evitar esas limitaciones es conveniente combinar principios de representación. Por ejemplo, incorporar el de representación de intereses —la propuesta de Limia califica técnicamente como tal—, que considera la pertenencia profesional o de clase y no sustituye ni elimina la representación política. (CAPEL 1988, 599) El debate sobre este tipo de representación se ha replanteado a nivel global a través de la discusión sobre el neocorporativismo (democrático o estatalista) hacia el cual se orientan los Estados fuertemente influidos por la idea del Estado social o de bienestar. (Bobbio 2003, 491) Tal forma de representación contribuye a replantear la democracia como espacio plural y colectivo de construcción republicana del sentido de lo político.

En aras de garantizar un proceso de nominación de candidatos que supere las limitaciones del criterio territorial, y sea más sensible a expresar con mayor extensión la diferencia social, podrían seguirse algunos de estos derroteros: pluralizar las agencias de nominación de candidatos, diversificar el criterio ideológico e institucional con que operan las actuales agencias de nominación, establecer reglas de acceso mínimo al aparato estatal a favor de grupos sociales desfavorecidos, y regular como una consecuencia política del reconocimiento del espacio asociativo que las distintas formas de organización de la sociedad cuenten con canales para dirigir directamente demandas al Estado y poder representarlas por sí mismas ante el respectivo órgano deliberativo estatal con voz pero sin voto, o con voz y algún tipo calificado de voto.

4.2 La relación elector–delegado: la naturaleza del «mandato»

Si el sistema institucional de la representación debe subordinar el gobierno a la soberanía, salta a la vista un elemento que condiciona de antemano esa posibilidad: la prohibición de hacer campaña electoral.

El discurso estatal revolucionario cubano sostiene que la prohibición de hacer campaña es una ventaja del sistema porque impide la demagogia. Hipotéticamente, la preocupación por la «demagogia» expresa más las debilidades que las fortalezas del diseño: la demagogia no es producida por la existencia en sí de una campaña electoral sino por la ausencia de mecanismos republicanos de control sobre lo prometido por el representante. En lo adelante, analizo las potencialidades del mandato, la rendición de cuenta, y la revocación en tanto tales: como mecanismos ciudadanos de participación en la formación de la voluntad estatal y de control sobre el representante.

La Constitución reformada en 1992 establece que los delegados cumplen el «mandato» conferido por sus electores, en interés de toda la comunidad, para lo cual deberán coordinar sus funciones con sus responsabilidades habituales.

La regulación cubana emplea el término en su acepción cronológica: el lapso de desempeño de la función pública.⁵⁹ Sin embargo, el discurso institucional lo utiliza como sinónimo de «confianza depositada en el representante», en el sentido más bien de agencia fiduciaria. Otra posición lo considera un mandato «imperativo» (Villabella 2000).

Para dilucidar el concepto de mandato con que opera la práctica cubana es preciso determinar las formas disponibles en el ordenamiento para el control sobre la representación. Hacerlo es relevante por las consecuencias que se generan respecto a la participación. En su estudio, emplearé dos premisas:

a) La naturaleza del mandato que el elector puede conferir al agente/delegado, para comprobar si puede calificarse de «encargo» o «comisión».

b) El estatus del mandatario, en tanto el régimen de sus atribuciones y de dependencia que tiene respecto al elector para desarrollar su gestión y estimular la participación en este escenario del diseño institucional.

A partir de ellas, en los acápites siguientes demuestro estas tres hipótesis: a) en la práctica institucional cubana el delegado opera con un concepto de mandato como relación de agencia, b) recibe por parte de los electores peticiones de naturaleza «administrativa», pero no un encargo de naturaleza «política» y c) el delegado es un agente del Estado que debe actuar en beneficio de los electores, todo lo cual tiene consecuencias respecto al estímulo a participar en los procesos de toma de decisión estatal.

4.2.1 La naturaleza del mandato

El delegado de circunscripción se vincula con los electores de diversas maneras: audiencias, despachos, asambleas de rendición de cuenta. Las demandas específicas que le presentan en esos espacios se clasifican como «planteamientos». El delegado está obligado a responder de modo individual al elector, y a la asamblea de rendición de cuentas, por el estado de su solución. Su trabajo se mide por la cantidad y la calidad de las respuestas — explicaciones y/o soluciones que ofrece. De esa obligatoriedad podría desprenderse el sentido de «encargo». Exploremos entonces la naturaleza de los planteamientos y cuál es el contenido del deber de ofrecer respuesta sobre ellos.

La información recabada a través de entrevistas y encuestas a delegados de circunscripciones en cinco municipios del país, arroja que el encargo otorgado es una petición de naturaleza administrativa: velar por la calidad del desempeño de las entidades de prestación de servicios en la localidad de residencia del elector.⁶⁰

⁵⁹ La Ley Electoral lo emplea así en todo momento (art.s 11, 94, 146, 152, 153, 155 y 156). Este es un ejemplo: «El ejercicio de los cargos de dirección electivos dentro de los órganos del Poder Popular tendrán término igual al mandato para el que fueron elegidos sus integrantes como miembros de dichos órganos». (art.11)

⁶⁰ Ofrezco a continuación, a modo de ejemplo, una selección de planteamientos y de respuestas a ellos recogidos entre 2004 y 2006 en una circunscripción habanera. Planteamiento: «Por las limpiezas del servicentro que está en la comunidad se vierte agua con petróleo en toda la calle. Hay exceso de ruido por el compresor, que está encendido hasta las 10 pm e incluso a veces hasta la 1am. Los vecinos creen que producto de la atomización con petróleo se les ensucia la casa; el servicentro niega la atomización con petróleo y dicen que es la presión del fregado y la suciedad de los autos, fundamentalmente de grasa, que llega atomizado a los vecinos. La administración del servicentro indica que tiene bloques para cerrar el espacio de fregado de autos y una loma-manta de material, pero les falta la arena, el cemento y el albañil».

Esta filosofía de trabajo, que entiende a los delegados como agencias sociales de resolución de problemas prácticos, expresa un contenido democrático fundamental: la responsabilidad del poder público con las necesidades de la reproducción de la vida cotidiana de toda la ciudadanía y es consistente con la «conciencia creciente de las implicaciones sociales de los servicios, un reconocimiento de que el gobierno local es sobre todo un ejercicio político». (Bowman y Hampton 1993, 42-43)

El presupuesto de esa posibilidad en Cuba es la propiedad estatal sobre las empresas de prestación de los servicios. La dimensión de acceso a ellos es la de «ciudadano», no la de «cliente» o «consumidor» que prima en sistemas definidos por la propiedad privada. El cliente compraría los servicios, según su capacidad adquisitiva, a través del mercado, mecanismo que «justifica» las desigualdades de acceso entre la ciudadanía a servicios imprescindibles. El criterio seguido por Cuba hace parte de uno de los elementos de la «economía del cuidado» (Enríquez 2007), que no subordina a la eficiencia o la rentabilidad la prestación de servicios imprescindibles para la reproducción de la vida.⁶¹

Con todo, a los delegados se les «pide» mejorar la «administración» y no se les «encarga» aprobar determinadas «políticas». Por tanto, el delegado no es un mandatario del elector para conformar el orden político de su comunidad.⁶²

Si el contenido del mandato resulta una petición a la administración, aún es preciso determinar qué tipo de respuesta debe ofrecer el delegado a los planteamientos.

La Constitución impone estas obligaciones a los delegados (art.114):

- a) dar a conocer a la Asamblea y a la Administración de la localidad las opiniones, necesidades y dificultades que les trasmitan sus electores;

Respuesta: «el delegado visitó el lugar y acordó con la administración las siguientes soluciones de inmediata ejecución: evitar derrames de agua o diesel que puedan acumularse en la calle, apagar el compresor a las 8 pm y cerrar el local de limpieza de autos»./Planteamiento: «En el policlínico del área de salud los pacientes son atendidos sin historias clínicas, por lo que los estomatólogos deben empezar cada vez los diagnósticos desde cero». Respuesta (jefa del departamento de estomatología del policlínico): «Se atendían a los pacientes sin historias clínicas por no tener estantes para colocarlas, estas estaban en las cajas en el piso. Actualmente ya son atendidos los pacientes por los estomatólogos y se les da un turno con el día y la hora de atención». //Planteamiento: «La empresa del agua rompió la calle frente al edificio para realizar arreglos, echaron la mezcla arriba del salidero, ha quedado todo abierto, chapucero, y cuando llueve se empantana el agua». Respuesta (directivo de la Empresa del agua): «Se visitó el lugar y se comprobó que el trabajo fue realizado por la microsocioal y el escombros (cemento) lo dejaron ellos, y así lo confirmó una compañera del edificio. Por parte de nuestra empresa, este planteamiento no procede».

⁶¹ Los temas de la calidad de estos servicios, y de las alternativas existentes para su gestión pública, no son objeto de esta investigación, como tampoco la ausencia de elementos fundamentales de la economía del cuidado en el ordenamiento cubano, como, por ejemplo, el no reconocimiento por parte del Estado del valor económico del trabajo del hogar como fuente de riqueza y su consiguiente no cuantificación en las cuentas públicas.

⁶² Tomemos como ejemplo, para ilustrar la afirmación anterior, un tema omnipresente como «planteamiento» en el país: la calidad del pan vendido a precios subsidiados por la libreta de abastecimientos. El elector puede demandar la mejoría de la calidad del pan, y puede exigir, con éxito, que se destituya al administrador de la panadería, pero la comunidad electoral que es su asamblea no tiene acceso a decisiones sobre otras formas posibles de producir y distribuir pan, no puede decidir sobre formas de generar insumos ni sobre formas de organización laboral para producirlo, ni siquiera puede, contando con los mismos recursos ya existentes, decidir producir localmente otras variedades de pan. Esto es, no puede encargar una *política* sobre la producción, la calidad y la distribución del pan. Si se sigue el ejemplo, sería válido para el conjunto de planteamientos recogidos en las asambleas de rendición de cuenta.

- b) informar a sus electores sobre la política que sigue la Asamblea y las medidas adoptadas para la solución de necesidades planteadas por la población o las dificultades que se presentan para resolverlas;
- c) rendir cuenta periódicamente a sus electores de su gestión personal, e informar a la Asamblea o a la Comisión a que pertenezcan, sobre el cumplimiento de las tareas que les hayan sido encomendadas, cuando éstas lo reclamen.

Según las opiniones de delegados consultados en el municipio Ranchuelo, los planteamientos recogen opiniones, quejas y sugerencias, pero no son decisiones.⁶³ Los electores no exigen al delegado que defienda un encargo político ante el órgano representativo del cual forma parte. La obligatoriedad que recae sobre el delegado es, en efecto, «dar a conocer a la Asamblea y a la Administración de la localidad las opiniones, necesidades y dificultades que les transmiten sus electores» y a darles respuestas a ellos sobre la gestión realizada para satisfacer sus demandas. Los delegados podrían «dar a conocer» sin estar de acuerdo con el contenido de la comunicación. El delegado no es un mandatario que lleva un encargo hacia algún lugar, sino que tiene libertad propia para actuar a favor de su principal: es un «agente».

El diseño institucional nombra a la relación que establece entre delegados y electores como «mandato». Sin embargo, en la práctica dicha relación opera como una agencia fiduciaria. El diseño busca evitar

que al momento de la elección primen exclusivamente sentimientos o intereses locales, sobre todo si tenemos en cuenta que los diputados, *no obstante ser electos por un municipio, ejercen sus funciones con carácter nacional y representan a todo el pueblo, en nombre del cual deben tomar las decisiones que incumben e interesan al país.* (Lezcano s.f., énfasis propio)

Esta representación del «interés nacional» no configura un tipo de representación libre por la presencia de dos elementos en el sistema: la rendición de cuentas y la revocación.⁶⁴ El delegado resultaría así un agente que obra a favor del elector en dos ámbitos: en el control y la fiscalización de la actividad de las entidades administrativas, y en su participación en órganos representativos estatales en los que «interpreta» la voluntad del elector, por lo que debe rendirle después cuentas bajo amenaza de ser revocado.

Ahora bien, es preciso determinar quién es el principal en esta relación de agencia. Según el texto constitucional el «mandato» es conferido por sus electores, en interés de toda la comunidad. El diseño institucional no establece la obligación del delegado de obrar según el sentido político de las decisiones propuestas por sus electores, pero le establece obligaciones de cumplir las directivas provenientes de órganos superiores, en cuanto se

⁶³ De hecho, los planteamientos se recogen tal cual se plantean y no es preciso votarlos por la asamblea, lo cual permitiría considerarlos una decisión. El planteamiento es de un elector cuyo nombre se recoge en acta levantada al efecto. Estos son algunos de los testimonios recogidos: En la práctica nosotros *no tenemos que obligatoriamente* cumplir con las decisiones de los electores, nosotros podemos tramitar una queja, apoyarlos o no apoyarlos, hacerle ver que está equivocado, pero tenemos que cumplir las decisiones de cada uno de ellos si son planteamientos; hasta la propuesta a candidato si usted quiere dice que no, y esa fue una decisión de un elector. (énfasis propio).// Aunque la máxima autoridad son los electores, *no puedes quedar a merced de una decisión de los electores*, pues por una determinada circunstancia no se le puede dar solución al problema al que se refiere. (énfasis propio) // *Más que decisión, más que acuerdo, la palabra es comprometimiento, pues nuestra labor es política.* El asunto es que al menos una respuesta debes darle a los electores. (énfasis propio)

⁶⁴ Para la diferencia entre relación de agencia y representación libre ver epígrafe **1.6**

regula que «las disposiciones de los órganos estatales superiores son obligatorias para los inferiores»; y que «los órganos estatales inferiores responden ante los superiores y les rinden cuenta de su gestión»; (art. 68, d) y e)).

En otro artículo, la Constitución regula:

Los diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular tienen el deber de desarrollar *sus labores en beneficio de los intereses del pueblo*, mantener contacto con sus electores, oír sus planteamientos, sugerencias y críticas, y *explicarles la política del Estado*. Asimismo, rendirán cuenta del cumplimiento de sus funciones, según lo establecido en la ley. (art. 84, énfasis propio)

Los términos empleados en la redacción constitucional son precisos: la «política del Estado» «se explica» a los electores, no se elabora por estos, y se rige por el principio de «beneficio para la colectividad». Lo primero se asegura institucionalmente con la subordinación vertical del sistema estatal —los órganos representativos superiores dirigen a los órganos representativos inferiores— y lo segundo con la obligación de rendición de cuentas y con la posibilidad de revocación.

Si en las instancias superiores se formula la política que rige para las inferiores, y estas deben explicarlas a las bases, existe un encargo: el otorgado por los niveles superiores a los integrantes de los órganos inferiores. Es una comisión que se encarga de arriba hacia abajo, en la cual el principal es el nivel superior estatal. Se prevé, al mismo tiempo, que esa función de principal no pueda ser ejercida en solitario por parte del Estado. Debe desarrollarse con la «incorporación de las organizaciones de masas y sociales a su actividad» (art.68 ch)), como mecanismo de participación social en la ejecución de las políticas estatales.

Los delegados resultan así agentes del Estado para conformar el orden político de la comunidad y deben actuar en su beneficio y con el asentimiento de esta en el lapso que los electores le han autorizado con su voto. Si el principal es el nivel superior del Estado, el diseño hace prevalecer la soberanía estatal sobre la soberanía popular, o sea, el gobierno sobre la soberanía. En esa lógica desde arriba, el Estado se considera como el actor principal de la construcción política e imagina al Poder Popular como un instrumento para la administración.

Surgen de aquí consecuencias teóricas: el diseño califica de mandato otorgado por los electores a lo que resulta una relación de agencia, pero no despliega todas las consecuencias democráticas de este tipo de relación, pues no coloca la sede del principal en el elector ni en la comunidad electoral de base, sino en los órganos estatales superiores en cooperación con las OSM. Estas consecuencias teóricas producen resultados políticos: se desaprovechan las potencialidades de las reuniones de rendición de cuenta para devenir cauces dinámicos de participación activa en la *elaboración* de las políticas estatales, relativas a cualquier instancia, y, por tanto, se desestiman posibilidades de conferir acceso universal a intervenir en la dirección del Estado a través de ellas. En otras palabras, antes empleadas en este texto: los programas de los gobiernos municipales, provinciales y nacional no son definibles a través de las asambleas de rendición de cuentas, pues de ellas no surge un encargo de naturaleza política.

Las asambleas de rendición de cuentas deberían constituir, también, espacios para pronunciar demandas de impacto nacional y para participar de la formulación de líneas programáticas sobre el Gobierno de la nación, así sean, por ejemplo, las decisiones sobre el

aumento del precio de la gasolina o la introducción de alimentos modificados genéticamente en el país. (García Brigos 2010) Si, por el contrario, el concepto de poder, y los de ciudadanía y participación se remiten prioritariamente a lo local y lo particular, se convierte en «opacos» los ámbitos más globales —lo regional, lo nacional y lo transnacional— y con ello se despolitizan. (Lander 1997).

Esta preocupación subyace en el campo político del NCL: se trataría de construir una red de *asambleas locales de democracia nacional*, que serían el espacio en que las ciudadanas y los ciudadanos podrían ejercer, de manera continua, su derecho a la participación en el gobierno del país, en tanto espacios políticos de participación directa, no solo sobre los temas locales y municipales, sino sobre los temas nacionales o plurinacionales. Además, se propone que la agenda de los debates parlamentarios sea pública y, por lo tanto, una vez que esté formulada también sea el objeto de discusión en cada uno de esos espacios asambleísticos, que a su vez también irían alimentando con sugerencias los siguientes ciclos de discusión en el mismo parlamento y al conjunto de las asambleas a nivel nacional. (M. Harnecker s.f.)

Si el objetivo es producir una descentralización política que permita hacer política nacional en lo local, sería imprescindible convertir la participación en las asambleas de rendición de cuenta en participación *política* orientada por los valores de autoorganización y transformación social, para lo cual el mandato otorgado por los electores a su delegado debería comprender las necesidades de reproducción de la vida humana al tiempo que empoderar al ciudadano para la disputa de la agenda local, provincial, nacional y global.

Desde este punto de vista, se puede concluir que el mecanismo establecido con el nombre de mandato permite desarrollar políticas de control sobre la actividad administrativa del gobierno *a favor de la ciudadanía*, pero no es eficiente para intervenir en la dirección del Estado *desde la ciudadanía* a través de sus representantes.

En aras de terminar de componer el perfil del delegado, es preciso analizar las posibilidades reales con que este cuenta para el ejercicio de sus funciones, pues la eficacia de su desempeño dentro del sistema institucional de la representación política es decisiva para servir de estímulo a la participación ciudadana, para garantizar la calidad del «tener parte».

4.2.2 El estatus del delegado

El estatus del delegado refiere al alcance y naturaleza de sus atribuciones, y a las posibilidades de las que dispone para ejecutar un mandato encargado por el elector.

El delegado dispone de un amplio conjunto de facultades legales para el ejercicio de su mandato.⁶⁵ Sin embargo, la necesidad de «fortalecimiento de su papel y autoridad» ha sido recurrente en la historia del sistema político cubano.⁶⁶

⁶⁵ Entre las atribuciones que poseen los delegados se encuentran: la nominación de candidatos a las APPP y de diputados a la ANPP, la revocación del mandato de diputados a la ANPP y de Delegados a las APPP, la evaluación de la rendición de cuenta de los diputados y de los delegados a las APPP y a las AMPP de los respectivos territorios por los que fueron electos, y la elección para cubrir cargos vacantes de diputados a la ANPP y de delegados a las APPP. En cuanto miembros de las AMPP, se les otorga derecho a participar —siempre en el seno de la ley— de la toma de decisiones sobre: el ejercicio de la fiscalización y el control sobre las entidades de subordinación municipal; la revocación o modificación de acuerdos y disposiciones de los órganos o autoridades subordinadas a ella; la adopción de acuerdos y disposiciones sobre asuntos de interés municipal; y sobre el control de su aplicación; la designación y la sustitución de miembros del órgano del Consejo de Administración Municipal (CAM), a propuesta de su presidente; la designación y sustitución de los jefes de las direcciones administrativas y de empresas de subordinación municipal; la determinación,

Fidel Castro valoró en 1992 con severidad la escasa autoridad de la que disponía el delegado hasta ese momento:

Yo empleé una palabra, exagerando, y decía que necesitábamos un dictador en la base, alguien que pudiera poner fin al desorden, puesto que las empresas no podían controlar sus unidades allá abajo, ni los servicios, y porque además, los delegados de circunscripción, que son la base de nuestro Poder Popular, *no tenían ninguna posibilidad* de resolver los problemas, había que unirlos y fortalecerlos y *crear una autoridad* allí abajo. (F. Castro 1993, énfasis propio)

La reforma de 1992 mantuvo las mismas atribuciones otorgadas al delegado en 1976, pero creó mecanismos orientados a brindar mayor solidez institucional a su trabajo, fortalecer su autoridad y permitirles cumplir el pleno de sus atribuciones. No obstante, han sido ejercidas con diversas limitaciones. Estos son algunas de ellas, según los recoge un informe discutido en 2006 por las AMPP:

a) falta de atención de las direcciones de las AMPP a los delegados, b) no solución de los planteamientos de la población, que conlleva a pérdida de confianza en el Poder Popular, c) dirigentes administrativos que no responden a los problemas, pues los consideran responsabilidad del delegado y del Consejo Popular, d) falta de control y fiscalización del Consejo de Administración Municipal (CAM) sobre respuestas que dan los organismos, e) encomendar realizar tareas que no le corresponden al delegado ni al Consejo Popular, f) afectaciones a delegados en horarios que le privan de los estímulos en sus centros de trabajo, g) exceso de tiempo [coordinando] detrás de las administraciones para lograr atención a planteamientos, h) se adoptan decisiones que no se consultan con el Consejo Popular y muchos menos con los delegados. (AMPP 2006)

Muchos de ellos se presentan también a escala provincial y nacional, y han sido abordados por distintas autoridades estatales en forma de análisis y orientaciones.⁶⁷ Durante el trabajo de campo realizado en tres municipios de la provincia de Villa Clara en 2010,

conforme a los principios establecidos por el Consejo de Ministros, de la organización, funcionamiento y tareas de las entidades encargadas de realizar las actividades económicas, de producción y servicios, de salud y otras de carácter asistencial, educacionales, culturales, deportivas, de protección del medio ambiente y recreativas, que están subordinadas a su órgano de Administración; la constitución y disolución de comisiones de trabajo; la aprobación del plan económico-social y del presupuesto del municipio, ajustándose a las políticas trazadas para ello por los organismos competentes de la Administración Central del Estado, y controlar su ejecución; las formas de contribuir al desarrollo de las actividades y al cumplimiento de los planes de producción y de servicios de las entidades radicadas en su territorio que no le estén subordinadas; el conocimiento y evaluación de los informes de rendición de cuenta que le presente su órgano de Administración y adoptar las decisiones pertinentes sobre ellos; la atención de todo lo relativo a la aplicación de la política de cuadros que tracen los órganos superiores del Estado; y otras reguladas, como las anteriores, por la Constitución y el Reglamento de las AMPP.

⁶⁶ Los sucesivos Congresos del PCC se han pronunciado sobre ello. (PCC 1975, 1980, 1991, 1997)

⁶⁷ El 4 de abril de 2006 Ricardo Alarcón, presidente de la ANPP, emitió una serie de indicaciones encaminadas a «proteger la labor del delegado»: no serán convocados los delegados en detrimento de su jornada laboral, solo el presidente de la APPP solicitará al centro laboral que le den facilidad a un delegado por determinada tarea. Se exceptúan las relacionadas con desastres naturales, donde cumple su labor de orientador, organizador y controlador de las medidas que se dispongan, no encomendarles, ni aceptar que se les encomienden, a los delegados la realización de actividades administrativas [...]. El delegado está para controlar que todo se haga bien, exigiendo y alertando a cuantas personas tengan que cumplirlas. (Alarcón 2006)

delegados brindaron testimonios que corroboran la existencia de tales problemas.⁶⁸ Sus criterios denotan fallas en el ejercicio práctico de las atribuciones de los delegados. El delegado posee un encargo limitado a cuestiones de administración y el entorno en que se desenvuelve limita sus atribuciones para cumplir un pedido de esta naturaleza.

Algunas de las causas de los problemas antes referidos son imputables al propio diseño institucional de sus atribuciones. Entre ellas se encuentran:⁶⁹

- a) La confusión entre las funciones de Estado y de Gobierno asignadas al delegado.
- b) La escasa capacidad del delegado para tomar decisiones sobre el uso y generación de recursos locales, a través del presupuesto.

4.2.2.1 La confusión entre Estado y Gobierno

En el diseño institucional, el delegado es la máxima autoridad estatal en su demarcación y no ejerce gobierno. Sin embargo, a la AMPP, integrada por los mismos delegados, se le conceden legalmente las atribuciones de Estado y Gobierno.

El discurso institucional ha buscado clarificar esta cuestión con la referencia continuada a que el delegado no ejerce gobierno sino que cumple funciones estatales de fiscalización y control sobre los órganos administrativos. Sin embargo, el elector ha votado por un delegado ante el Estado y el Gobierno.

La confusión entre Estado y Gobierno aparece en la propia Constitución, que emplea el término Gobierno con dos acepciones diferentes: el gobierno general de la nación que involucra a los órganos de Estado y de Gobierno sin distinción; y la Administración en sentido estricto, que involucra solo a órganos explícitamente de gobierno. Esa redacción — cuyo sentido político es la concentración de poderes, ver capítulo 2— permite confusiones entre las facultades y atribuciones de los órganos y la posibilidad de usurpación de funciones de unos por otros (Prieto y Pérez 2000).

⁶⁸ «El día que utilizemos todas las prerrogativas que nos concede la ley, en alto grado, estaremos hablando de otro Poder Popular». (delegado por el municipio Santa Clara 2010) //«Está el problema que a veces se toman decisiones sin contar con los delegados. Hace un tiempo había un comentario de las personas diciendo que iban a quitar una libra de azúcar de la canasta de abastecimientos, y me preguntaban, y yo no tenía nada informado sobre eso y les decía que no iba a ser así. Yo acababa de llegar de una sesión de la ANPP [el entrevistado es diputado de la actual legislatura], e incluso mi comisión era la de los servicios, y allí no se informó nada de eso. Al poco tiempo quitaron la libra de azúcar. Por eso pedimos en las reuniones de Consejo [Popular] que nos informen. Nosotros somos los que chocamos directamente con el pueblo, somos los que mejor informados tenemos que estar. Esas cosas nos quitan credibilidad y autoridad». (delegado por el municipio Santa Clara 2010)

⁶⁹ Por razones de síntesis, dejo otras causas fuera del análisis. En las entrevistas salió con énfasis las limitaciones de tiempo para ejercer el trabajo de gobierno, por cuanto el delegado debe cumplir con sus responsabilidades laborales, que es por donde recibe salario. El tema de la estimulación en CUC, que se pierde por faltar al trabajo en cumplimiento de las labores de gobierno, fue recurrente. Las estimulaciones en CUC son por lo general escasas en monto, buena parte de ellas están sobre los 10 CUC (12 USD) al mes. Que algunos delegados se preocupen por esto es prueba de su honestidad. Por otra parte, ningún delegado se mostró a favor de profesionalizar su trabajo. En cambio, sí aportaron diversas ideas que les permitirían disponer de tiempo oficial para las funciones de gobierno: establecer mecanismos dinámicos para que la AMPP solicite la liberación temporal del delegado para tareas concretas o concederles legalmente un lapso al año, como sucede con los jueces legos. La versión acaso más elaborada sobre el tema la ofreció un experto, que a su vez se desempeñó varios años como delegado: «Si se pide que no se afecte a los delegados en su tiempo de trabajo, y que las Asambleas se hagan sábados y domingos, se está diciendo que gobernar es perder tiempo de trabajo. Es preciso hacer valer el derecho del trabajo en funciones de gobierno como la principal labor de trabajo del delegado. Así se resolvería el problema». (García Brigos 2010)

El perfil del trabajo de los delegados de base se construye sobre esa indeterminación. Se vota por un representante para ejercer Gobierno, en su acepción ampliada, pero en la práctica él debe controlar las atribuciones de gobierno en la acepción específica de administración.

La centralidad de las funciones de control y fiscalización que le son asignadas a los delegados de base, limitan su capacidad para el ejercicio de atribuciones «políticas» — tomar parte en la creación de políticas públicas— y de sus atribuciones de «administración», pues controla políticas en cuya elaboración no ha tenido parte: han sido definidas por las entidades administrativas en sus respectivas estructuras: Consejo de Ministros, ministerios, delegaciones provinciales, delegaciones municipales, etc, todas estructuras de gobierno.

4.2.2.2 El respaldo presupuestario a la actividad del delegado

Las atribuciones conferidas a los delegados indican una transferencia de poder desde los niveles centrales hacia las bases. Esa transferencia, para ser efectiva, debe acompañarse de capacidades de toma de decisión sobre uso y generación de recursos.

La elaboración de los presupuestos estatales estuvo regida entre 1980 y 1999 por la «Ley Orgánica del Sistema Presupuestario del Estado», que estableció que el Presupuesto del Estado incluía el Presupuesto Central y los Presupuestos Provinciales y, a la vez, los Presupuestos Provinciales incluían el Presupuesto de la Provincia y los Presupuestos de los Municipios correspondientes. Los municipios presentaban un anteproyecto del presupuesto a las instancias provinciales y estas lo aprobaban. A su vez, el presupuesto de la provincia era decidido por una instancia nacional. La Ley 29 basó ese sistema en el «centralismo democrático», principio que no aparece recogido, por su nombre, en el texto constitucional reformado en 1992. En ella no se contemplaba la existencia de varias formas de propiedad ni las relaciones de estas con el Presupuesto, ni permitía la descentralización de recursos financieros a las empresas y a los presupuestos locales.

En 1999, sería «sustituida» por el Decreto Ley 192 «De la Administración Financiera del Estado»,⁷⁰ que establece un sistema presupuestario que combina la dirección centralizada del sistema con el reconocimiento y otorgamiento de facultades y derechos a los órganos locales del Poder Popular.⁷¹

El perfeccionamiento del sistema presupuestario estuvo encaminado a estimular a los gobiernos provinciales y municipales en la recaudación de ingresos y en la eficiencia en la utilización de los gastos. (García Pino 2004) (Ver Hernández Morales 2006) Sin

⁷⁰ Entrecorrido «sustituida» porque el término aparece en fuentes oficiales. (Ministerio de Finanzas y Precios) Sin embargo, en el ordenamiento cubano una ley solo puede ser derogada, total o parcialmente, por otra ley.

⁷¹ En función de ello, el Presupuesto Central asigna ingresos a los Presupuestos Provinciales basados en: a) «ingresos cedidos o propios», provenientes de entidades que administran los órganos locales del Poder Popular o que están vinculados a recaudaciones que se derivan de un gasto pretérito o futuro que debe asumir la comunidad (por ejemplo, el impuesto por la utilización de la fuerza de trabajo se cede totalmente a los territorios, con independencia de la subordinación de la entidad que tributa) y b) «ingresos participativos», procedentes de impuestos de nivel central que se captan en los territorios, con tasas que oscilan entre 10 y 20 por ciento sobre el impuesto de circulación y el impuesto sobre utilidades de las empresas de subordinación nacional. Además, el Presupuesto central asigna transferencias directas con carácter de subvención, con el objetivo de equilibrar las capacidades fiscales entre provincias y municipios, las cuales no están dirigidas a financiar algún gasto en particular, y transferencias directas cuyo destino específico es financiar las inversiones dirigidas básicamente a los programas de infraestructura, de construcción de viviendas, viales y obras socioculturales. (Ministerio de Finanzas y Precios)

embargo, el diseño no ha generado todas las consecuencias previstas pues, en la práctica, los procesos descentralizadores no han producido un incremento de la capacidad de decisión de los delegados de base sobre la definición del presupuesto local.⁷²

Sobre el conjunto del sistema opera asimismo la distorsión que sobre la definición del presupuesto produce la dualidad monetaria existente en el país.⁷³

A partir de 1993 comenzó a circular oficialmente en Cuba el dólar de los Estados Unidos. Luego, en 2003, fue sustituido por el peso cubano convertible. El criterio de emisión de esta última moneda busca guardar proporcionalidad con las divisas internacionales disponibles en el país. Desde entonces circulan en el país los históricos pesos cubanos (CUP) —que no salieron de circulación con la dolarización en 1993— y los pesos cubanos convertibles (CUC). La relación de cambio más realista —paraestatal— entre ellos es de 24 CUP por 1 CUC.

Los CUC hacen posible el grueso del funcionamiento de la economía nacional. Sin embargo, el presupuesto estatal aprobado por la ANPP es en CUP, en el que se incluye el monto de CUC pero en forma de «contravalor» (1 CUC por 1 CUP). El resultado es que la ANPP no toma decisiones sustanciales, a través de la discusión sobre el presupuesto, sobre el uso de CUC.⁷⁴ La Oficina Nacional de Estadísticas ofrece los datos económicos cubanos en CUP y se desconoce la cifra de emisión de CUC. De tal modo, se configura un problema de legalidad: la existencia de un escenario de decisión dominado por reglas no sometidas al completo escrutinio del órgano supremo del Estado. El procedimiento impide el control ciudadano sobre un tema central para la asignación de recursos: el presupuesto estatal, y aleja de las bases la posibilidad de participar en su elaboración, pues es manejado discrecionalmente por el nivel superior del gobierno.

La AMPP aprueba un presupuesto en CUP que recibe ya definido en lo fundamental por las instancias superiores, y no cuenta con capacidades de intervención en las asignaciones en CUC que solo le es dable recibir directivamente a las provincias. La aprobación de los presupuestos municipales deviene acto formal y no instrumento efectivo de iniciativa estatal local —de «política» ejercida desde esa instancia.

Funcionarias de la APPP de Villa Clara entrevistadas advirtieron que hay procesos de cambio en curso.

⁷² La información recogida para esta investigación lo argumenta: «Nosotros aprobamos el presupuesto, pero no lo desarrollamos. No es algo vivo, que funcione. Lo que más hemos hecho como delegados, es hacerle una petición extra a la Asamblea por algo particular que haga falta en un Consejo [Popular], y a veces cuestionar por algo que ha sido una necesidad histórica y no está reflejado en el presupuesto». (delegado por el municipio Santa Clara 2010)// «Si el plan del presupuesto se pareciera a las necesidades reales que tiene la población usted se sentiría más identificado con ese destino del plan. Pero no te identificas porque las necesidades del pueblo van por un lugar y el presupuesto por otro, y eso que hemos avanzado algo». (delegado por el municipio Santa Clara 2010)// «Nosotros los delegados debíamos participar mucho más en la discusión del presupuesto de los municipios. Viene muy dirigido, te ata las manos como delegado, sobre todo con las unidades presupuestadas. Es cierto que hay que considerar la situación del país, pero tú no lo elaboras, no estás ahí». (delegado por el municipio Ranchuelo 2010).

⁷³ La explicación que sigue sobre el uso del CUC en relación con el presupuesto se basa en la entrevista realizada para esta investigación al experto Pavel Vidal Alejandro. (Vidal 2010)

⁷⁴ La divisa convertible estuvo primero situada en la llamada Caja Central del Estado, que se encontraba en manos del Banco Central de Cuba y era administrada por la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros. Después de 2005, el fondo en divisas libremente convertibles del país comenzó a ser administrado a través de una «cuenta única» del Estado, que pasó a ser responsabilidad del Ministerio de Economía y Planificación. (Vidal 2010)

Hay planteamientos *históricos* que ahora en el presupuesto de 2010 ya se incluyeron al presupuesto del Estado. Los delegados pueden decir en su circunscripción que tal planteamiento se incluyó en el presupuesto del Estado. Así se va a trabajar, por planteamientos *históricos* que se incluyan en el presupuesto. Tenemos el dato de cuantos planteamientos del municipio se incluyeron en el presupuesto del Estado, que ya se sabe que van a salir». (Entrevistas con funcionarias de la APPP de Villa Clara, énfasis propio)

El éxito del procedimiento muestra su limitación: podría ser capaz de dar solución solo a «planteamientos históricos», exigidos inveteradamente por la población. Se revela la rigidez del procedimiento actual para servir de respaldo a las posibles políticas generadas por la ciudadanía durante su mandato. Así, este deviene otro elemento de limitación del ejercicio de gobierno en la base.

Las particularidades de la naturaleza del mandato y del estatus del delegado que hemos analizado en estos acápites, se proyectan sobre la valoración que construyen los ciudadanos sobre las posibilidades que, a través de los delegados, tienen para intervenir en la dirección del Estado y controlar la actividad de Gobierno, y se erigen en incentivos o desestímulos para la participación ciudadana en esta dimensión del diseño institucional. El análisis de los procesos de rendición de cuentas y de revocación, completa este análisis, pues permite explorar el grado de aprobación de la gestión de los delegados por parte de la ciudadanía y de la efectividad de las formas establecidas para su control. Con el estudio de estos dos elementos finalizo el análisis de la participación política indirecta a través de la representación política.

4.2.3 La rendición de cuentas

La rendición de cuentas constituye un deber constitucional para todos los órganos y funcionarios del Estado. Según el artículo 68 «las masas populares controlan la actividad de los órganos estatales, de los diputados, de los delegados y de los funcionarios» y «los elegidos tienen el deber de rendir cuenta de su actuación y pueden ser revocados de sus cargos en cualquier momento».⁷⁵ El diseño institucional lo concibe como un control social sobre la actividad de Gobierno, no reducido a la estructura institucional del Poder Popular.⁷⁶

Los delegados deben realizar asambleas de rendición de cuentas dos veces al año, con el objetivo de informar sobre la gestión realizada para solucionar los planteamientos antes recibidos y recoger nuevos planteamientos y opiniones. En los documentos analizados aparece la necesidad de preparación de estas reuniones como una prioridad para obtener de ella el máximo rendimiento. Los delegados deben buscar la información necesaria para ofrecer respuestas de calidad y coordinar la asistencia de las entidades implicadas en las

⁷⁵ La ANPP debe recibir informes de rendición de cuentas del Consejo de Estado, el Consejo de Ministros, el Tribunal Supremo Popular, la Fiscalía General de la República y las APPP. A estas últimas, a su vez, les corresponde conocer y evaluar los informes de rendición de cuenta que les presenten su órgano de Administración y las AMPP, las cuales deben hacerlo, por igual, con sus órganos de Administración.

⁷⁶ Según Abel Prieto, actual ministro de Cultura: «[m]i trabajo frente al Ministerio de Cultura [...] está sometido a permanente discusión por esa sociedad civil. Se celebra el Congreso de Pioneros y recibo lo que dicen los niños sobre política cultural. [...] Estuve en una Asamblea de Escritores de la UNEAC [...]. Allí analizamos desde las tarifas de derecho de autor hasta el papel enriquecedor que puede tener la crítica de los intelectuales revolucionarios y comprometidos. También asistí al Congreso de la FEU. Nuestros enemigos dirán que esa es la sociedad civil oficialista, manipulada, pero esos «instrumentos del régimen», como ellos los llaman, me exigen que yo explique las cosas, y ha habido rectificaciones muy importantes». (A. Prieto 2008, 331)

mayores problemáticas de la comunidad. En los informes que elaboran las AMPP para sus sesiones habituales, se evidencia la preocupación por problemas existentes durante el ejercicio de la labor de los delegados: la participación de los vecinos en la solución de los problemas comunitarios; la concertación, por parte de los delegados, de los planteamientos recibidos con la AMPP; la permanencia de los electores en las asambleas de rendición de cuentas; la evaluación y análisis de lo sucedido en la propia asamblea; la comunicación del delegado con sus electores, etcétera.

Un informe de la Comisión de Órganos Locales del Poder Popular de la ANPP, que sintetizó una investigación sobre el desarrollo de las funciones de los delegados a las AMPP y los Consejos Populares, en junio de 2006 presentaba como uno de los problemas más notables «el relacionado con la atención, respuestas y soluciones que ofrecen las direcciones administrativas a los planteamientos que hace la población». (ANPP 2006) En 2009, otro informe de la misma Comisión declaró «hay que señalar que el nivel de solución de los planteamientos formulados a las entidades administrativas resulta particularmente bajo en algunos territorios». (ANPP 2009)

Por las entrevistas realizadas, es posible constatar grados de formalismo en las rendiciones de cuenta en lo que respecta, por ejemplo, a las tareas de fiscalización y control, o el ejercicio de ciertas presiones sobre el cabal cumplimiento de estas tareas.

Hoy el control y la fiscalización se ha convertido en una meta, en algo ficticio con lo que estamos emborronando cuartillas, hablando casi lo que es y lo que no es, para quedar bien. Hay cosas por hacer, pero no porque no sepamos que tenemos que hacerla, sino porque no se nos acompaña y otras veces porque la propia administración nos «marca» diciéndole a un directivo «cuidado con esa presidenta del consejo que puede...». Le avisan antes de hacer lo que queremos hacer. Nosotros no cuidamos ni cargos ni rangos, cuidamos a la Revolución, pero si nos metemos con mucha gente, nos pueden pasar la cuenta. (delegada por el municipio de Placetas).

Hay momentos que cuando usted va a evaluar la calidad de un servicio, por ejemplo, una bodega, tiene que ir solo. Al bodeguero no se enfrenta nadie. El pueblo no se enfrenta al bodeguero. ¿Cómo sale eso? A través de encuestas anónimas. Ni los militantes del Partido quieren meterse en eso. (delegado por el municipio de Placetas)

El tema de la rendición de cuentas hizo aflorar otro problema que no había aparecido hasta el momento en la investigación: la valoración sobre la duración del mandato de 2,5 años para los delegados municipales.⁷⁷

Varios entrevistados consideraron que ese tiempo era suficiente por razones imputables a deficiencias del funcionamiento del sistema: «El mandato de 2 años y medio es suficiente para el sistema actual. Y te puede salvar la vida. Llevas ese tiempo y te duele

⁷⁷ Durante el debate parlamentario que aprobó la reforma de 1992 una posición estimó que debía extenderse a cinco años. Algunos diputados consideraron que 2,5 años era poco tiempo para poder desarrollar con eficacia el trabajo del delegado. Si se analiza que las AMPP tienen altos índices de renovabilidad, que pueden comportarse sobre 50% como promedio, estas estarían comenzando cada dos años y medio con delegados nuevos en la función, lo que afecta la estabilidad del trabajo. Prevalció el criterio de mantener el mandato por 2,5 años, reelegibles sin limitación. Esta problemática tuvo soluciones parciales, como decidir que el Secretario de las Asambleas fuera designado, pues es quien se encarga a tiempo completo de procesar el trabajo propiamente institucional de la Asamblea. Recuérdese que los presidentes de las APPP y de las AMPP también presiden el Consejo de Administración correspondiente y comparten su tiempo en ambas funciones —casi siempre mayor tiempo a esta última.

la cara de vergüenza y ya necesitas salir». (ex delegado por el municipio Mariano.) En el mismo sentido, un delegado añadió: «las rendiciones de cuenta deben ser una vez al año, si para pasar penas delante de la gente con una vez al año sobra». (delegado por municipio Placetas)

Lo anterior es una consecuencia directa de la posibilidad de ejercer el régimen de atribuciones del delegado, antes considerada. Por ello, para la ANPP

[r]esulta muy importante evaluar el nivel de solución que se alcanza en los planteamientos que corresponden a las entidades administrativas. Cada asunto resuelto fortalece al delegado y contrariamente, cuando él solo logra dar explicaciones, muchas veces sin todos los argumentos, debilita su papel. [...] Es políticamente muy importante conocer y evaluar aquellos casos en que los electores rechazan las respuestas de los delegados. Se debe examinar cada caso y determinar, si fue correcto lo que se informó a los electores. [...] [Debe existir] una verdadera necesidad de [crear las Comisiones de Trabajo pues] a la vez se logra que la población tenga la real posibilidad de participar en las cuestiones de Estado. (ANPP 2009)

La obligación de rendir cuentas podría ser un control social más efectivo —que satisfaga el objetivo demorepublicano de combatir la «autonomización» del poder— si se entiende como parte de una relación de agencia cuyo contenido no se limita a peticiones administrativas: el representante debería rendir cuentas ante sus electores por los planteamientos recibidos, por las decisiones puntuales que ha tomado en el órgano representativo al que pertenece al tiempo que podría ser comisionado para defender determinada voluntad de su comunidad ciudadana de base.

El diseño institucional no implementó consecuentemente la relación que tendrían los delegados provinciales y diputados con sus electores, con lo que puede provocar un efecto negativo de expectativa no satisfecha en cuanto al vínculo del ciudadano con esos representantes. (García Brigos 1997) Una propuesta sugiere regular el vínculo con los delegados provinciales y diputados como un mandato que confiere el gobierno del municipio que los ha elegido para defender determinados intereses ante los órganos representativos a los cuales pertenecen. (Prieto y Pérez 2000)

La regulación desaprovecha el ejercicio de consecuencias democráticas que pueden derivarse de la exigencia de voto directo para todas las estructuras estatales establecida por la reforma de 1992: que cada Asamblea sea un órgano de poder público con poderes originarios, autorizados por la soberanía de la comunidad ciudadana de base que le ha otorgado un mandato. De ser así, se haría efectivo en el diseño institucional el principio de que se rinde cuenta ante todo frente a una comunidad soberana de ciudadanos, en cuanto mandante y fiscalizadora del poder público en todas las escalas de actuación estatal.

Ampliar la rendición de cuentas ante el elector, hasta hacerla capaz de alcanzar el pleno de decisiones que se toman en el país —que todos los funcionarios estatales rindan cuenta por diversas vías, y ante la ciudadanía o ante la comunidad electoral de base— supone el desarrollo de temas conexos como la transparencia institucional y la comunicación pública. Desde el punto de vista jurídico, sería necesario establecer mediante ley un procedimiento regularizado para disponer de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía y aprobar la ley de libertad de palabra y prensa cuya promulgación exige la Constitución (art.53). Desde ese punto de vista, la obligación de rendir cuentas haría parte del objetivo de socializar el poder y equivale a la obligación republicana de transparencia en el ejercicio de la función pública, que reclamaba Robespierre.

Hacia el futuro, el discurso institucional se orienta hacia el desarrollo local.⁷⁸ De desarrollarse en profundidad, el impacto será provechoso en dos campos: se potenciará el ejercicio de todas las atribuciones hoy otorgadas al delegado, y estas se ampliarán. Por otra parte, es preciso extender el campo global de la rendición de cuentas con la expansión de su sentido: responder por todas las decisiones estatales tomadas en cada escala del aparato estatal, y por todos los órganos estatales, todo ello ante el elector como mandante, hacia un horizonte: la completa fiduciarización de la política.

4.2.4 La revocación del mandato

La Constitución establece el derecho de revocar en todo momento a todos los funcionarios públicos electos. (art. 68 c)).⁷⁹

El discurso institucional presenta la revocación como una virtud del sistema de la representación. Los datos de delegados y diputados revocados serían una confirmación de la capacidad de control sobre la representación y de la efectividad del sistema. Sin embargo, no pudieron ser consultados. Con todo, es posible hacer análisis cualitativos sobre el comportamiento de la revocación, sobre la base de las entrevistas realizadas.

El número de revocaciones parece ser bajo. Su ejercicio podría estar siendo afectado por factores como los siguientes: ausencia de programa de gobierno para resultar electo, exigencia de requisitos legales de procedimiento que en buena medida la complejizan, preferir discrecionalmente la renuncia en lugar de la revocación según sea conveniente para alguna de las partes del proceso revocatorio, y una tendencia de la ciudadanía y de los órganos estatales a preferir la no reelección a la revocación.

La inexistencia de la llamada «campaña electoral» opera en esta dirección: cómo no se ofrece algo antes de las elecciones, no existe un programa vinculante de contenidos que ate la actuación del delegado a las expectativas del elector. Un ex delegado lo resume así:

⁷⁸ Tomás Cárdenas, presidente de la Comisión de Órganos Locales del Poder Popular, de la ANPP, aseguró a esta investigación: «Ahora, para el futuro hay nuevas ideas, vinculadas al desarrollo local. Se piensa cobrar servicios en CUC y que un por ciento quede en el municipio. Se trata de potenciar nuevas fuentes de ingreso ofrecidos por el poder local, con nuevas reglas del juego. (Cárdenas 2010) Lezcano afirmó asimismo que el desarrollo local constituye una prioridad para el país: «La política hacia el desarrollo local es vital. Es una política en discusión aún, hay consenso, pero no está instrumentada todavía. No se alcanzarán los niveles que necesitamos de eficiencia económica y de producción de alimentos sin un municipio fuerte». (Lezcano 2010)

⁷⁹ Además, según la regulación constitucional: la ANPP puede revocar los decretos-leyes, en todo o en parte, que haya dictado el Consejo de Estado; la elección o designación de las personas elegidas o designadas por ella; los decretos-leyes del Consejo de Estado y los decretos o disposiciones del Consejo de Ministros que contradigan la Constitución o las leyes; los acuerdos o disposiciones de los órganos locales del Poder Popular que violen la Constitución, las leyes, los decretos-leyes, decretos y demás disposiciones dictadas por un órgano de superior jerarquía a los mismos; o los que afecten los intereses de otras localidades o los generales del país; las APPP pueden revocar, en el marco de su competencia, las decisiones adoptadas por el órgano de Administración de la provincia, o proponer su revocación al Consejo de Ministros, cuando hayan sido adoptadas en función de facultades delegadas por los organismos de la Administración Central del Estado. (art.105, j)); las AMPP pueden revocar o modificar los acuerdos y disposiciones de los órganos o autoridades subordinados a ella, que infrinjan la Constitución, las leyes, los decretos-leyes, los decretos, resoluciones y otras disposiciones dictadas por los órganos superiores del Estado o que afecten los intereses de la comunidad, de otros territorios, o los generales del país, o proponer su revocación al Consejo de Ministros, cuando hayan sido adoptados en función de facultades delegadas por los organismos de la Administración Central del Estado; (art. 106 d)); y pueden ser revocados los jueces por el órgano que los elige (art.120) y el Fiscal General de la República y los vicefiscales generales por la ANPP (art. 129).

Participé de reuniones, a las que iba poca gente, y en la cual la Comisión Electoral leía tu biografía. Tú estabas allí como convidado de piedra. Nunca hubo intercambio. Eso lo considero muy negativo. Sin embargo, se considera un pilar ideológico. A intercambiar sobre las cosas que piensas hacer se le llama hacer campaña, y se prohíbe. Si no te comprometes a nada, no hay nada por lo cual te puedan evaluar. (Entrevista con ex delegado del Municipio Marianao).

La presencia de la rendición de cuentas y de la revocación, cuando son efectivas, impedirían la demagogia con que se asocia la campaña electoral. La constitución venezolana ofrece un ejemplo de cómo regularlo en la ley: «los electores y electoras tienen derecho a que sus representantes rindan cuentas públicas, transparentes y periódicas sobre su gestión, de acuerdo con el programa presentado». (Artículo 66) La práctica —como en todos los casos— dependerá del funcionamiento combinado de los elementos del sistema, de la inclusión social y la ética cívica en que se funde y del empoderamiento de la ciudadanía para someter todo el proceso a su control.

En las entrevistas, varios delegados usaron el término «pasar la cuenta» como sinónimo de revocación, al referirse a la decisión del elector de no reelegir al delegado por considerar negativamente su desempeño: «Hay electores que les pasan la cuenta a sus delegados, porque ellos no han sabido ejercer el trabajo para el cual fue electo, y no los reeligen. Que yo conozca no ha habido revocación». (delegado por municipio Ranchuelo)

De constituirse en tendencia lo anterior, la revocación se estaría verificando en casos excepcionales, como casos de robo o salida ilegal del país por parte del delegado. Una causa probable sería que el procedimiento necesario para llevarla a término no estimula su práctica continuada: «Por lo que recoge la ley, la revocación es por indisciplinas graves. Realmente eso nunca nos ha pasado. Cuando te lees la ley de la revocación, tienes que hacer tantas cosas para hacerla, que es preferible decirle al delegado que pida la liberación». (Entrevistas con funcionarias de la APPP de Villa Clara, énfasis propio)

En efecto, si durante el proceso de revocación, el impugnado presenta su renuncia, el órgano competente, de considerar su pertinencia, puede aceptarla y, en su caso, disponer la conclusión del proceso con el archivo definitivo de la documentación en la fase en que se encuentre. Como aseguran los entrevistados, la ley establece requisitos ciertamente rigurosos para promover el inicio del proceso de revocación del mandato y para declarar con efecto la revocación.⁸⁰

⁸⁰ Según la Ley No. 89, «De revocación del mandato de los elegidos a los órganos del Poder Popular», la revocación de un delegado municipal puede producirse a partir de dos solicitudes, ambas hechas al presidente de la AMPP: la de otro delegado o la de, al menos, 25% de los electores de la circunscripción por la cual fue electo. En el primer caso el procedimiento a seguir es el siguiente: 1) el presidente designa una Comisión Especial de Ética, a la cual el impugnado debe hacer entrega de sus descargos y que tendrá la función de realizar una investigación sobre ellos y sobre los argumentos de la impugnación; 2) dicha comisión entrega, finalizado este momento, un informe al presidente de la AMPP con las conclusiones y recomendaciones; 3) en la próxima sesión de la Asamblea se socializan los resultados y se somete a votación el inicio o negación de comienzo del proceso de revocación. 4) En caso de ser aprobado el comienzo de la revocación, el presidente de la AMPP designa una Comisión de Revocación que establecerá el diálogo con los electores y coordinará la fecha en que, por voto secreto, ellos determinarán la revocación o no del delegado. 5) La Comisión organiza el acto de votación con ayuda de las organizaciones de masas, y de ella se derivan los resultados finales del proceso; 6) finalmente, los resultados se informarán a todos los que corresponda y a la AMPP en su siguiente sesión. Para los pasos 1), 2), 4) y 5) el procedimiento tiene un margen para su realización de 50 días hábiles. El tiempo de los pasos 3) y 6) es variable de acuerdo al momento del mandato en que se solicite la revocación (si está cercano o no a las dos sesiones ordinarias anuales de la AMPP), por ello podría durar un máximo de

Con esto se abre la posibilidad de uso discrecional de la revocación, a partir de valoraciones políticas sobre la conveniencia de un proceso de este tipo:

Un delegado mete la pata, pero la circunscripción es compleja políticamente. Si usted lo lleva a revocar te lo pueden elegir de nuevo allí mismo sin revocarlo. Si llevas a alguien, haces la comisión, informas a todo el mundo, votan, y no lo revocan, es legal, y está en el derecho, pero políticamente es una derrota. Si yo sé que no lo van a revocar, no lo llevo a la circunscripción. Si esta misma persona me ofrece renunciar, lo acepto. (Cárdenas 2010)

Aquí también el ordenamiento desaprovecha en parte las consecuencias del voto directo. Los delegados a las APPP y los diputados a la ANPP son electos directamente por la ciudadanía y rinden cuenta ante ella, pero los revocan las asambleas que los eligieron, no los electores,⁸¹ lo que resulta consistente con un punto antes argumentado: son agentes de los órganos estatales superiores.

Por otra parte, la cifra exigida de no menos de 25% de los electores o de delegados de las asambleas que eligieron a delegados provinciales y a diputados resulta alta, comparada con lo dispuesto en el NCL: Venezuela exige no menos de 20%, Ecuador no

un año, ya que el proceso deberá pasar en dos ocasiones por el espacio de la AMPP. Si la revocación es solicitada por los electores, el presidente de la AMPP designa una comisión inicial que verifica la validez de la solicitud y, de no existir dificultades, se sigue el mismo procedimiento anteriormente descrito.⁸⁰ Para este caso los plazos no están previamente definidos, pues la comisión inicial debe pronunciarse en el plazo que el presidente de la AMPP define, sin especificación legal. Si el delegado municipal es además delegado a la APPP o diputado a la ANPP, la impugnación debe hacerse conocer desde el inicio al presidente de la APPP o al Consejo de Estado, a través de la ANPP, respectivamente. Estas instancias son las que deciden si se inicia el proceso de revocación o no. En caso de su ejecución, se realiza a través del voto secreto de los delegados de la AMPP a la cual pertenece el delegado impugnado. El lapso para la aprobación por la APPP y el Consejo de Estado no cuenta con especificación temporal.

⁸¹ La Ley No. 89 establece que pueden ser revocados, de conformidad con lo establecido: a) delegados a las AMPP; b) delegados a las Asambleas Provinciales; c) diputados a la Asamblea Nacional; d) Presidentes y Vicepresidentes de las Asambleas Municipales; e) Presidentes y Vicepresidentes de las Asambleas Provinciales; f) Presidente, Vicepresidente y Secretario de la Asamblea Nacional; y g) miembros del Consejo de Estado. (art. 3) La revocación de los cargos procede de este modo: a) para presidentes y/o vicepresidentes de las AMPP: el Presidente de la Asamblea Provincial o un delegado a la propia Asamblea Municipal, b) para presidentes y/o vicepresidentes de APPP o del Municipio Especial Isla de la Juventud: el Consejo de Estado o un delegado a la propia Asamblea, c) para el presidente, del vicepresidente o el Secretario de la ANPP: el Consejo de Estado o un diputado, y d) para un miembro del Consejo de Estado: el Consejo de Estado o un diputado. Parece una contradicción que la ley no establezca el derecho de revocación sobre los cargos de presidente y vicepresidentes del Consejo de Estado, electos por la ANPP, cuando la Constitución regula que «los elegidos tienen el deber de rendir cuenta de su actuación y pueden ser revocados de sus cargos en cualquier momento». (art. 68 c)) Ciertamente, podría considerarse que queda incluida la posibilidad de su revocación en cuanto «miembros del Consejo de Estado». Pero el diseño institucional considera como «presidente de la República» al presidente de los Consejos de Estado y de Ministros y es práctica usual establecer expresamente el derecho de revocación sobre la primera magistratura del país. Así se aprecia en el NCL: (Constitución boliviana 2008, art.170), (Constitución ecuatoriana 2008, art. 145) y (Constitución venezolana 1999, art.233) En una futura reforma constitucional, la revocación debe quedar abierta, sin excepción, a todos los cargos públicos electos en primer o segundo grado y eliminar lo que parece un defecto de la regulación. Se trataría de ser coherente con la regulación legal del propio diseño, pues se trata de un requerimiento cuyo establecimiento no puede quedar definido por juicios de valor sobre la legitimidad popular con que cuenta la persona que ocupa el cargo, sino como un requisito institucional del cargo en sí mismo.

menos de 10% y Bolivia no menos de 15% de la comunidad electoral que haya dado el voto al mandatario que se pretende revocar.⁸²

En todo caso, es preciso que el entorno legal y político facilite el proceso de revocación. Un delegado del municipio Ranchuelo lo entendió de este modo:

Aunque pueda verse como un elemento muy bueno del sistema, la revocación es también algo traumático, donde no solo hace falta la información que necesitan tener los electores para hacerlo, sino también la valentía política de los electores. Yo nunca he visto un proceso de revocación, y llevo 22 años de delegado. (delegado por municipio Ranchuelo)

La mención a la «valentía política» muestra una oportunidad y una limitación. En rigor, refiere a la exigencia de virtud en el comportamiento ciudadano, pero los derechos pertenecen a sus titulares con independencia del valor o la cobardía propias de sus caracteres individuales. Un objetivo del diseño de la revocación, como mecanismo de la relación de agencia de la que forma parte, habría de ser crear un entorno donde la «valentía» sea necesaria pero no imprescindible, lo que significa crear un procedimiento expedito en manos de una comunidad ciudadana empoderada.

Por otra parte, ha de recordarse que la práctica de designación o nombramiento de los cargos estatales por instancias superiores, que antes he analizado, deja en pie un problema: mantiene a la ciudadanía sin posibilidad de revocar el mandato de quienes ejercen cargos no electos y desempeñan funciones estatales. Si, como afirma Ovejero: «la existencia de un cuerpo de representantes que realiza profesionalmente las tareas políticas minimiza las exigencias de virtud ciudadana», (Ovejero 2005, 106), se estaría desestimulando la participación.

El diseño contribuye de esta forma a la burocratización de las relaciones políticas establecidas entre representantes y representados, pues estos tienen disminuida su capacidad de controlar —según puede apreciarse en el epígrafe anterior— y de revocar a los representantes. Precisamente, el tema de «la lucha contra el burocratismo» es recurrente en el discurso estatal revolucionario cubano, que la considera «clave» para el desarrollo del programa de cambios aprobado por el VI Congreso del PCC. Si entendemos que «burocratismo» significa exceso de funcionariado y «burocracia» equivale a falta de control social sobre las decisiones estatales, una opción para combatir con éxito ambos fenómenos radicaría en afrontar un proceso democrático de descentralización y desconcentración de poderes y funciones. Este no comportaría extender las prácticas de la democracia representativa hasta inundar todos los ámbitos, sino a potenciar, también, formas de democracia directa adecuadas al contexto local, en las cuales puede jugar un papel renovado la revocación directa de mandatos.

Según afirma Villasante:

Desburocratización es, pues, un término que no tiene por qué coincidir con privatización, pues por ejemplo, hay privatizaciones hacia empresas muy burocráticas. Desburocratización tampoco quiere decir cualquier descentralización administrativa [...]. Desburocratización puede, en cambio, apuntar hacia una socialización auto gestionada y hacia presupuestos fiscalizados, como una tercera alternativa, frente a los pretendidos beneficios públicos del Estado, o a los beneficios privados del mercado. (...) La descentralización que aquí se está propugnando trata

⁸² Se regula en: (Constitución boliviana 2008, art.240), (Constitución ecuatoriana 2008, art. 105) y (Constitución venezolana, art.72)

de ser desburocratizada, en este sentido instituyente y constructora de ciudadanía. Trata de no desregular o abandonar las conquistas sociales, lo público, sino aumentarlo, pero no a costa de la burocracia, sino de una mayor presencia de un voluntariado activo y asociativo, y de unas empresas de economía social, que resulten eficientes. (Villasante 1995, 235-236)

La eficacia de la revocación depende también del desenvolvimiento combinado de los elementos de todo el sistema. Su existencia como dimensión del sistema institucional de la representación completa el sentido de agencia fiduciaria que tiene en la práctica la representación política. En su práctica, se producen desviaciones del sentido que posee respecto al control de la representación: retirar con carácter expedito la confianza depositada en el agente por estimar su desempeño como no satisfactorio en relación con los intereses que se le ha encargado defender.

4.3 Síntesis del capítulo y recomendaciones

La Constitución cubana considera los procesos de representación política como participación política indirecta.

El proceso de nominación de candidatos de modo directo ofrece posibilidades de acceso universal a intervenir en la dirección del Estado. En la práctica, esta potencialidad se emplea con baja intensidad, debido a la presencia de principios y mecanismos que desestimulan la participación.

El mecanismo seguido con las CC concede posibilidades de acceso institucional al aparato estatal a amplios grupos poblacionales, pero no acceso universal. Como resultado, existen grupos sociales cuya posibilidad de participación resulta limitada, y quedan subrepresentados o no representados en la toma de decisiones estatales.

El proceso electoral no favorece el acceso a la estructura estatal de corrientes de opinión diferentes a las estatales/gubernamentales, que se expresen como confrontación de alternativas políticas ciudadanas en el marco de la legalidad existente.

Los cargos puestos a elección no abarcan toda la estructura funcional del poder estatal, parte de la cual es «nombrada» o «designada», ello limita el deber de rendir cuentas ante la ciudadanía y obstruye el derecho de esta a la revocación.

El Estado cubano ha mantenido políticas de promoción de grupos desfavorecidos a través de diferentes mecanismos y actores, pero en lo que respecta a la representación política, ellas no se corresponden con el carácter heterogéneo de la estructura social hoy existente. Por otro lado, existen indicadores de que las políticas destinadas a ciertos grupos sociales se han expresado más en los niveles medio y superior que en los procesos llevados a cabo en las bases.

El diseño institucional no aprovecha el valor social y político de las identidades individuales y sociales que componen el espectro heterogéneo de su sociedad.

El sujeto de la representación que considera el diseño institucional está determinado solo por dos ámbitos de poder: las relaciones establecidas en torno a la autoridad y al trabajo. Con ello se excluye de la representación política otros ámbitos también constitutivos de relaciones de poder y que responden a las identidades múltiples de los sujetos.

El criterio territorial como base de la representación es eficaz para mantener la cercanía entre el elector y el elegido, y favorecer procesos de rendición de cuenta y revocación, pero su empleo con carácter exclusivo limita la posibilidad de representación

de intereses, tanto económicos y productivos como provenientes de demandas políticas de identidad. Sería útil su complementación con otros principios de representación.

La regulación cubana emplea el término mandato en su acepción cronológica.

El mandato ante el cual está obligado a responder el delegado es una petición de carácter administrativo.

La práctica institucional nombra mandato a lo que resulta una relación de agencia y limita las posibilidades democráticas de esta, en cuanto modo de representación política, al no concederle al elector, o a la comunidad ciudadana de base, la condición de principal sino al órgano estatal superior.

El diseño estimula la realización de las asambleas de rendición de cuentas como espacio de agregación de demandas/peticiones y de educación política de la ciudadanía, pero desaprovecha sus potencialidades como cauces de participación activa en la *elaboración* de las políticas estatales y de control sobre la actividad general de gobierno.

Como no existe un encargo de naturaleza política como contenido del mandato los programas de gobierno local, provincial y nacional no resultan definidos a través del proceso electoral que otorga el mandato al delegado.

El delegado cuenta con amplias atribuciones para el ejercicio de su mandato en cuanto petición administrativa, pero afronta numerosas dificultades para ejercerlas. Es electo para ejercer funciones de Estado y de Gobierno, pero en la práctica no debe ejercer las de Gobierno y cuenta con escasa capacidad para tomar decisiones sobre el uso y generación de recursos locales, a través del presupuesto.

Debería rediseñarse la regulación sobre el mandato para hacerlo capaz de agregar demandas sobre problemas puntuales del funcionamiento de los órganos administrativos de la localidad, encargar políticas elaboradas desde la base que obliguen a los delegados a defender su sentido en los niveles superiores del sistema de representación y empoderar al ciudadano en cuanto principal o mandatario en esa relación de agencia o mandato.

El diseño institucional prevé mecanismos de control social ampliado de la actividad de gobierno.

La rendición de cuentas de los delegados es un proceso altamente valorado por los integrantes del sistema. Las distintas asambleas confieren gran prioridad al seguimiento de los planteamientos y exige la obtención de respuestas de calidad de modo permanente y sistemático. Se mantienen insatisfacciones de gran número de delegados con las respuestas ofrecidas por las entidades administrativas. Estos afrontan dificultades para incorporar a un número amplio de vecinos a las tareas de fiscalización y control, que sufren de rutinización.

Las Asambleas municipales rinden cuenta ante los electores y son elegidas de modo directo por ellos pero las decisiones de los organismos superiores del Estado y el Gobierno son obligatorias para ellas. Al mismo tiempo, los delegados a las APPP y los diputados a la ANPP son electos directamente por la ciudadanía y rinden cuenta ante ella, pero los revocan las asambleas que los eligieron, no los electores.

Conceder autonomía a las unidades subnacionales debe potenciar el ejercicio de todas las atribuciones hoy otorgadas al delegado, y su ampliación.

Es preciso extender el campo global de la rendición de cuentas con la expansión de su sentido: responder por todas las decisiones estatales tomadas en cada escala del aparato estatal, y por todos los órganos estatales, todo ello ante el elector o la comunidad ciudadana de base como mandante.

La revocación del mandato también es altamente valorada por el discurso institucional y por la práctica de los delegados. En su desenvolvimiento, se están

confrontando diversas situaciones que desvían el sentido político de la revocación como retirada de confianza al representante. Una causa probable de ello es el tipo de requisitos establecidos para promover y aprobar el proceso revocatorio. La eficacia de la rendición de cuenta y la revocación depende de la eficiencia global del sistema: del efecto combinado de todos sus elementos.

Síntesis general y recomendaciones

Desde el triunfo de la Revolución en 1959 el Estado cubano ha sostenido políticas encaminadas a ampliar los espacios y actores de la participación y la representatividad de los órganos estatales. Esa intención ha contado con sucesivos desarrollos institucionales.

La permanente agresión por parte de las administraciones norteamericanas, desde 1959 hasta la fecha, ha sido decisiva en la configuración del perfil estatal cubano. Funciona como la condición de posibilidad para la participación política en el país.

La legitimidad del tipo de Estado consagrado por la Constitución radica en la convocatoria a la participación popular en el ejercicio de gobierno, en la equidad social que es capaz de asegurar y en haber establecido el marco político que ha hecho posible la defensa del proceso revolucionario y la soberanía nacional.

En esas condiciones se atribuye al Estado la categoría de actor determinante del desarrollo socialista en las condiciones de Cuba. La política estatal resulta preeminente sobre las diversas formas de políticas practicables desde la sociedad y la democracia se entiende como control estatal de la toma de decisiones con perfil popular, con la cooperación de las organizaciones sociales y de masas. Ello acarrea un desarrollo muy limitado de la participación autónoma de la ciudadanía guiada por los valores del autogobierno y la transformación social, a favor de prácticas de participación dirigida.

No obstante, los diseños institucionales establecidos para promover ese concepto de democracia se han sometido a crítica continuada, por el Estado y por la ciudadanía. Dos resultados trascendentales de esos procesos de crítica son la Constitución de 1976 y su reforma de 1992.

La Constitución de 1976 regularizó los procesos de toma de decisiones y descentralizó el poder estatal a partir de establecer una dinámica entre centralización y descentralización que estimulara la participación directa e indirecta de la ciudadanía en la dirección del Estado. La reforma de 1992 profundizó el proceso de desconcentración y descentralización de poder estatal y amplió la base social del PCC y del Estado comprometiéndose formalmente con un criterio más institucional de la política.

Los contenidos de la reforma de 1992 se abocaron hacia distintas dimensiones: constitucionalización de la dirección del Partido sobre el Estado, a partir de definir las diferencias entre ambos; descarte de la nominación clasista y confesional del Estado; superación en el discurso institucional de la categoría «dictadura del proletariado»; redistribución de poderes entre Estado y sociedad en nombre de la democracia socialista; supresión nominal del principio de la «unidad de poder»; delimitación del Estado, el gobierno y la administración de justicia; otorgamiento de mayores poderes a las bases ciudadanas y a los poderes locales; establecimiento del voto directo y secreto para las asambleas provinciales y la ANPP; creación de los Consejos Populares con el objetivo de fortalecer la labor del delegado estatal de base; introducción de formas de propiedad no estatales que modificaron la estructura institucional y la relación Estado-economía; desarrollo de un programa de reforma fiscal y promulgación de la Ley tributaria encaminada a otorgar a las localidades mayor autonomía.

El proceso de descentralización estuvo limitado por la retención de poderes en el nivel superior del Estado y se redujo a cuestiones económicas y financieras, pero no explícitamente políticas e ideológicas: se mantuvo la subordinación de las OSM al Estado, no se reconoció autonomía para las formas de organización de la sociedad, se mantuvo el diseño vertical jerárquico del organigrama estatal, se reeditó, aunque matizada, la presencia

de una ideología de Estado y no se desarrollaron en profundidad formas de apropiación social de la propiedad estatal.

El diseño institucional de la democracia cubana se construyó a partir de 1976 sobre la base de la complementación de mecanismos de participación directa e indirecta.

Sin embargo, en la práctica del sistema los primeros tienen escaso desarrollo. Se emplean con baja intensidad por la ciudadanía (la posibilidad de nominación directa en el proceso electoral de base) o no se han empleado desde 1976: los referendos populares y la iniciativa legislativa popular. En su lugar se promueve el uso, permanente y masivo, de un mecanismo de participación consultiva indirecta: la consulta popular. Como resultado, la participación ciudadana resulta desigual en las fases del proceso de toma de decisiones en los órganos representativos: alta en el momento de la propuesta y muy baja en la toma de la decisión, en el control y en la evaluación de la actividad pública así como en la revocación de los decisores.

La representación política resulta el mecanismo institucional realmente existente para la participación en la toma de decisiones en órganos estatales. Luego, las prácticas representativas han sido preeminentes sobre las participativas, en una contradicción con los objetivos declarados por el modelo.

El proceso de nominación de candidatos es el eslabón del sistema encargado de asegurar el derecho de todos los ciudadanos a intervenir en la dirección del Estado. En la base, resulta formalmente capaz de hacerlo, pero esta potencialidad se emplea con baja intensidad por la ciudadanía debido a la presencia en el sistema de elementos que al mismo tiempo desestimulan la participación. En los niveles medio y superior del sistema, la función de proponer candidatos la desempeñan las CC, que garantizan amplio acceso al aparato estatal, pero no la posibilidad de acceso para todos los ciudadanos. Se producen así distorsiones: la subrepresentación o no representación de voluntades políticas autoidentificadas.

Las distorsiones que se presentan en la práctica corresponden a: a) déficits del diseño institucional para cumplir el objetivo de legitimidad asignado al sistema de la representación política —al tiempo que se convierten en limitaciones para ejercer en plenitud los derechos políticos reconocidos a la ciudadanía—, b) la existencia de condiciones de desventaja social para determinados grupos, lo que precisa de la formulación de políticas públicas de promoción de grupos desfavorecidos que reivindiquen el principio constitucional de igualdad.

La relación de representación que el texto constitucional regula entre electores y elegidos es calificada de «mandato», en aras de garantizar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Un análisis detallado de las prácticas que se desarrollan sobre esa base legal muestra tres resultados: a) la relación establecida, más que de mandato, es de agencia, donde se cede confianza a otro —el representante— para tomar la decisión, b) el encargo entregado por los electores al delegado es una petición de naturaleza administrativa, c) el delegado recibe un encargo de naturaleza política, en cuanto miembro de una AMPP, por parte de los órganos superiores de poder estatal.

Por tanto, los programas de gobierno no son definidos por la relación elector-delegado.

En el ejercicio de la representación, los delegados de base cuentan con un amplio grado de atribuciones. Sin embargo, la confusión entre las funciones de Estado y Gobierno y la escasa capacidad de los delegados para decidir sobre los recursos locales, entre otros factores, los limitan para ejercer el pleno de sus atribuciones.

El control de los representantes a través de la rendición de cuentas y la revocación es otra dimensión del acceso de la ciudadanía a intervenir en la dirección del Estado. Su reconocimiento en el ordenamiento cubano excluye la presencia de la representación libre. Su funcionamiento en la práctica indica una reducción del contenido de la rendición de cuenta —asociada al tipo de encargo y a las limitaciones de los delegados para el desempeño de sus funciones— y pérdida del sentido de la revocación como mecanismo de control popular sobre la actividad de gobierno.

El diseño es participativo en cuanto supone una representación vinculada: el agente está sometido al asentimiento de los electores sobre la gestión que desarrolla interpretando los intereses de estos. El delegado resulta un agente del Estado para conformar el orden político de la comunidad, en cuyo beneficio actúa. Sin embargo, la relación de agencia es menos óptima que la del mandato para cumplir el objetivo de promover la participación.

El diseño institucional de la agencia fiduciaria fija la prevalencia de la soberanía estatal sobre la soberanía ciudadana: solo la ANPP puede convocar referendos constitucionales, los delegados a las APPP y los diputados a la ANPP son revocables por las asambleas que los eligieron pero no por los electores, y los delegados municipales son electos por voto directo de los electores pero sus asambleas se subordinan a los órganos superiores estatales.

Ampliar la base institucional de la soberanía del ciudadano supone considerar al elector, o a la comunidad ciudadana de base, como el principal o mandatario en la relación de representación y ampliar el ámbito de atribuciones del mandato o comisión: hacer política y controlar a la administración. Con el mismo objetivo, es preciso ampliar —actualizándolos— el catálogo de derechos individuales y su sistema de garantías materiales y jurídicas, y establecer un mecanismo dinámico de control constitucional a favor de los ciudadanos y de los distintos órganos del poder público.

Para un mayor desarrollo democrático, el Estado cubano necesita convertirse en un actor de importancia decisiva, más no el único, en la transformación social. Es preciso construir poder desde *lugares* diferentes —Estado, poderes públicos, grupos sociales, organizaciones de masas, agrupaciones ciudadanas—, en un espacio político regido por los principios de autonomía y cooperación, con la participación directa de las bases en la elaboración, ejecución y control de la política estatal hacia este horizonte: la construcción colectiva del orden. Un desafío subsecuente es asegurar la participación autónoma ciudadana sin fijaciones a una doctrina de estado.

En la actualidad se llevan a cabo cambios acelerados en Cuba. Los procesos de descentralización parecen ser la guía de las remodelaciones. Hasta el momento, ellas se han pronunciado básicamente sobre el campo económico, pero las transformaciones modificarán las bases políticas de lo que ha sido el Estado cubano y traerán profundas consecuencias. Por un lado, al independizarse económicamente las personas del Estado, no quedan obligados a otra disciplina que la de pagar impuestos, por otro, también crecerá la franja de población en «estado de riesgo» —pobreza—, que no podrá ser absorbida por la nueva economía. La reestructuración socioclasista encontrará así terreno más firme que el de la década de los noventa. En otro plano, surgirá un conjunto de demandas frente al Estado, que probablemente busquen concertación política en aras de defender derechos específicos.

La concentración y la centralización de poder son incompatibles con la promoción de la participación. La desconcentración y la descentralización, para ser democráticas, deben orientarse hacia la socialización del poder y la soberanía ciudadana.

La posibilidad de incrementar la participación de la ciudadanía en el SP enfrenta numerosos obstáculos, provenientes de su ambiente, pero también del propio perfil del modelo. El sistema institucional se ha sostenido por la calidad de la ciudadanía que interviene en él, pese a las contradicciones que presenta y los desestímulos para la participación ciudadana. Las bases de ese sostenimiento experimentan grandes desgastes, pues el sistema institucional reduce el contenido de las atribuciones, no ejerce todas sus prerrogativas y limita la posibilidad de desempeñar las funciones que establece. Por tanto, reclama una sustitución del modelo mismo de participación política.

Las soluciones a los problemas antes considerados se encuentran en varios órdenes: ejercer prerrogativas ya consagradas, transformar el sentido de las regulaciones vigentes que otorgan prevalencia a la soberanía estatal sobre la soberanía ciudadana y habilitar nuevos mecanismos de participación que empoderen a la ciudadanía a través de la participación directa y el control de la representación. La magnitud de estos desafíos aconsejan enfrentarlos a través de un proceso constituyente nacional.

Una fortaleza fundamental con que cuenta el sistema institucional para encarar su renovación es la existencia de liderazgos de base con gran sensibilidad social, cercanos a sus electores, que han desarrollado su trabajo en medio de enormes dificultades, muchos de los cuales están dispuestos a cumplir con lo que consideran un deber cívico por más de un mandato, a veces varios, y son reacios por lo general a prácticas que califican de «populistas». Asimismo, cuenta con una ciudadanía formada en cinco décadas de políticas sociales inclusivas y educación universal.

Existen en América latina experiencias que pueden servir de referentes a la reformulación del modelo cubano de participación/representación política, específicamente en el NCL. El diálogo con este cuerpo constitucional puede contribuir a la «actualización» del sistema institucional cubano de la participación y, en general, de la filosofía sobre el ejercicio de poder con este sentido: la ciudadanía es, en exclusiva, el poder constituyente.

Bibliografía

- Acanda, Jorge Luis. *Sociedad civil y hegemonía*. La Habana: ICIC Juan Marinello, 2002.
- AEC. *Elecciones 2005. Oficina Nacional de Estadísticas*. La Habana: Anuario Estadístico de Cuba, 2005, 2008.
- Aguado, Nelia, Majela Ferrari, Miguel Alfonso, Jorge Bodes, y Armando Torres. «Práctica de los derechos humanos: un simposio cubano.» *Temas*, n° 59 julio-septiembre (2009): 95-105.
- Alarcón de Quesada, Ricardo. *Cuba y su democracia*. segunda edición ampliada. Buenos Aires: Nuestra América, 2004.
- . *Indicaciones a las Asambleas Municipales. 4 de abril de 2006*. Archivo del autor: ANPP, 2006.
- . *Indicaciones del presidente de la ANPP sobre la labor de control y fiscalización a realizar por los órganos Locales y las funciones y tareas de los delegados y Consejos Populares*. Oficial, Archivo del autor: ANPP, 2006.
- . *Rebelión*. 21 de 02 de 2005.
- Alemán, Santiago, y Víctor Figueroa Albelo. *El modelo cooperativo campesino en Cuba*. La Habana: Editora Política, 2005.
- Alonso, Aurelio. *El laberinto tras la caída del muro*. La Habana: Ciencias Sociales, 2006.
- Álvarez Plasencia, Alina. «El trabajo por la realización de la potencialidad del Consejo Popular N0. 1 de Manicaragua para el autodesarrollo comunitario.» *Tesis de Maestría*. Santa Clara: Universidad de las Villas, 2005.
- AMPP, Documento de. Archivo del autor, 2006.
- ANPP. presentado por la Comisión de Órganos Locales, Archivo del autor, 2006.
- ANPP. *Análisis del cuarto proceso de rendición de cuenta de los delegados a las Asambleas Municipales a sus Electores. XIII Mandato. Segundo Semestre/09*. presentado por la Comisión de Órganos Locales, ANPP, 2009.
- Arendt, Hannah. *¿Qué es política?* Traducido por Rosa Sala Carbó. Barcelona: Paidós, 1997.
- Arreola, Gerardo. «Tribunal Supremo de Cuba acepta demanda administrativa contra ministra de Justicia.» *La Jornada*, 24 de 01 de 2011: 22.
- Azcuy, Hugo. «Análisis de la Constitución cubana.» *Papeles de la FIM*, 2000: 7-144.
- . «Cuba: ¿Reforma constitucional o nueva Constitución?» *Cuadernos de Nuestra América*, n° Vol XI, no.22 (1994): 41-52.
- . *Derechos humanos Una aproximación a la política*. Ciudad de La Habana: Ciencias Sociales, 1997.
- Azcuy, Hugo. «Estado y sociedad civil en Cuba.» *Temas*, 1995: 105-110.
- . *Los derechos humanos. Una aproximación a la política*. La Habana: Ciencias Sociales, 1997.
- . «Revolución y derechos.» *Cuadernos de Nuestra América*, n° Vol. XII, no.23 (1995): 145-155.
- Azzellini, Dario. «Poder Constituyente en movimiento: 10 años de proceso de transformación en Venezuela.» En *Socialismo y Democracia Participativa en Venezuela*, de Camila Piñeiro (comp.). en prensa.
- Bell Lara, José, Delia Luisa López, y Tania Caram. *Documentos de la Revolución Cubana 1959 y 1961*. La Habana: , Editorial de Ciencias Sociales, 2006, 2007.
- Bertomeu, María Julia. «Republicanism and property» *El viejo topo*, 2005.
- Bobbio, Norberto. *Teoría general de la política*. Madrid: Trotta, 2003.
- Bowman, Margaret, y William Hampton. *Democracias locales. Un estudio comparativo*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

- Buch, Luis M. *Gobierno Revolucionario cubano: génesis y primeros pasos*. La Habana: Ciencias Sociales, 1999.
- Burchardt, Hans Jürgen. *Tiempos de cambio: repensar América Latina*. San Salvador: Fundación Heinrich Böll, 2006.
- Calvo Vega, Arasay. «Análisis del proceso de toma de decisiones públicas en el ámbito municipal cubano. Enfoque jurídico.» *Trabajo de Diploma*. Santa Clara: Universidad Central de las Villas, 2001.
- CAPEL. *Diccionario electoral*. San José: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1988.
- Cárdenas, Tomás, entrevista de Julio César Guanche. *Entrevista con Presidente de la Comisión de Órganos Locales del Poder Popular de la ANPP* (24 de 06 de 2010).
- Casassas, David. «Sociologías de la elección y nociones de libertad: la renta básica como proyecto republicano para sociedades de mercado.» *Isegoría*, nº 33 (2005): 235-248.
- Castro Ruz, Fidel. *Pueblo y democracia*. Vol. 1. 2 vols. Ciudad de La Habana: Editora Política, 2008.
- Castro Ruz, Raúl. «Es preciso caminar hacia el futuro, con paso firme y seguro, porque sencillamente no tenemos derecho a equivocarnos.» *Granma*, 2009 de diciembre de 2009.
- Castro, Fidel. *Discurso ante la ANPP. I Período de sesiones IV Legislatura*. 1993.
- Castro, Raúl. «Tiene que ser el pueblo, con su Partido a la vanguardia, el que decida .» *Granma*, 01 de 08 de 2009.
- . *Rebelión*. 20 de diciembre de 2010. <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=97443> (último acceso: 10 de julio de 2010).
- Catalano, Pierángelo. «Un concepto olvidado: "Poder Negativo".» *Costituzionalismo Latino I: Istituto Universitario di Studi Europei-Torino, Consiglio Nazionale delle Ricerche Progetto Italia-América Latina*, 1991.
- CEPAL. *La economía cubana*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Chaguaceda (comp.), Armando. *Participación y espacio asociativo*. La Habana: Publicaciones Acuario. Centro Félix Varela, 2008.
- Cobo, Narciso, entrevista de Julio César Guanche. *Entrevista con el presidente de la Sala de lo Económico del Tribunal Supremo Popular* (7 de junio de 2010).
- Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia*, 2009.
- Constitución de la República del Ecuador, 2008.
- Constitución de la República de Cuba, 1976
- Constitución de la República de Cuba (reformada en 1992).
- Constitución de la República bolivariana de Venezuela, 1999.
- Correa, Ahmed, entrevista de Julio César Guanche. *Entrevista con el ex fiscal Ahmed Correa* (5 de 06 de 2010).
- Cruz, Teresa. «Economía y gerencia en Cuba: avances de investigación.» *Boletín cuatrimestral, abril, Centro de Estudios de la Economía Cubana*, 2009.
- CTC. *XIII Congreso de la CTC*. Memorias, La Habana: Central de Trabajadores de Cuba, 1973.
- Cuba Socialista. «Cuba Socialista.» <http://www.cubasocialista.com/democracia1.htm>.
- Darias Rivero, Miguel. «Normación jurídica del proceso de toma de decisiones. .» *Trabajo de Diploma*. Santa Clara: Universidad Central de las Villas, 1999.
- de la Cruz Ochoa, Ramón, entrevista de Julio César Guanche. *Entrevista con el ex fiscal general y ex presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la ANPP Ramón de la Cruz Ochoa* (2 de junio de 2010).
- de la Cruz, Ramón, Rafael Hernández, Armando Torres, y Leonardo Padura. «La justicia, la ley y el orden.» En *Ultimo Jueves. Los debates de temas Volumen 4*, 225-236. Ciudad de La Habana: Ediciones ICAIC/Revista Temas, 2010.

de la Cruz, Ramón, y Narciso Cobo. «Diké: diez notas (críticas) sobre el acceso a la justicia.» *Temas*, n° 59 julio-septiembre (2009): 84-94.

Del Cabo, Carlos. *Teoría histórica del Estado y del Derecho Constitucional*. Barcelona: PPU, 1993.

del Río Hernández, Mirtha. «La participación popular en el proceso de toma de decisiones públicas en el ámbito local comunitario en Cuba. Su régimen jurídico.» *Tesis de doctorado*. Santa Clara: Universidad Central de las Villas, 2002.

Del Río, Mirtha, y Joaquín Ramón Alonso. «La gobernabilidad local en Cuba: una visión desde el Derecho.» En *Panorama de la Ciencia del Derecho en Cuba. Estudios en homenaje al profesor Dr. C. Julio Fernández Bulté*, de Andry Matilla (comp.), 281-297. La Habana/Mallorca: Universidad de la Habana/LLeonard Muntaner Editor, 2009.

Delgado Sánchez, Léster. «Los pactos sobre derechos humanos: un paso en el camino.» *Temas* No. 59, julio-septiembre (2009): 65-74.

Deriche, Yamile. «La participación: ¿desde dónde y por qué?» Tesis de Maestría. Instituto de Ciencias Médicas, 2009.

Dilla (comp.), Haroldo. «La participación en Cuba y los retos del futuro.» De Haroldo (comp) Dilla. La Habana: Ediciones CEA, 1996.

Dilla, Haroldo, Gerardo González, y Ana Teresa Vincentelli. *Participación popular y desarrollo en los municipios cubanos*. La Habana: Centro de Estudios sobre América, 1993.

Dobson, Andrew. «Ciudadanía ecológica.» *Isegoría*, n° 32 (2005): 47-62.

Doménech, Antoni. «“Democracia burguesa”: nota sobre la génesis del oxímoron y la necesidad del regalo.» *Viento Sur*, 2009.

—. *El eclipse de la fraternidad. Una revisión republicana de la tradición socialista*. Barcelona: Crítica, 2004.

Doménech, Antoni, y María Julia Bertomeu. «El republicanismo y la crisis del rawlsismo metodológico (Nota sobre método y sustancia normativa en el debate republicano).» *Isegoría*, n° 33 (2005): 51-75.

Domínguez, Jorge. *Cuba hoy. Analizando su pasado, imaginando su futuro*. Madrid: Colibrí, 2006.

—. *Cuba: Order and Revolution*. Cambridge, Mass: The Belknap Press of Harvard University Press, 1978.

—. *Cuba hoy. Analizando su pasado, imaginando su futuro*. Madrid: Colibrí, 2006.

Draper, Hal. «Marx y la dictadura del proletariado.» *Monthly Review*, n° Vol. 1 8/9 diciembre 77-enero 78 (1978): 1-20.

Enríquez, Corina Rodríguez. «Economía del cuidado, equidad de género y nuevo orden económico internacional.» En *Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente*, de Alicia Correa y Eugenia Girón, 229 - 240. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2007.

Escalona Reguera, Juan. «Sobre el proceso de Perfeccionamiento del los Órganos del Poder Popular.» *Revista Cubana de Derecho*, n° 3 (1991): 3-7.

Espina, Mayra. «La solución está en socializar la agenda del cambio.» En *El poder y el proyecto. Un debate sobre el presente y el futuro de la revolución en Cuba*, de Julio César Guanche. Santiago de Cuba: Oriente, 2009.

—. «Mirar a Cuba hoy: cuatro supuestos para la observación y seis problemas-nudos.» *Temas*, n° 56 octubre-diciembre (2008).

Fenichel Pitkin, Hanna. *El concepto de Representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

Fernández Bulté, Julio. «Democracia y república. Vacuidades y falsificaciones.» *Temas*, n° 36 (2004): 94-103.

—. «Los Modelos de Control Constitucional y la Perspectiva de Cuba hoy.» *El otro derecho*, 1994.

- Fernández Bulté, Julio. «Reflexiones acerca del Estado de Derecho.» *Revista Cubana de Derecho*, nº 6 (1992): 9-19.
- . *Separata de Derecho Público Romano*. La Habana: Félix Varela, 2001.
- . *Teoría del Estado y el Derecho*. Vol. Teoría del Estado. 2 vols. La Habana: Félix Varela, 2001.
- . «Tras las pistas de la Revolución en cuarenta años de Derecho.» *Temas*, nº No. 16-17 (octubre de 1998-junio de 1999).
- Fernández Estrada, Julio Antonio. *El Tribunado; sus expresiones posibles en la crisis del actual modelo iuspublicístico*. Tesis doctoral en Ciencias Jurídicas, inédita, 2005.
- Fernández Liria, Carlos, y Luis Alegre Zahonero. *Comprender Venezuela*. Hondarribia: Hiru, 2007.
- Ferrajoli, Luigi. *Derechos y garantías La ley del más débil*. Madrid: Trotta, 1999.
- Ferrari, Majela. «La integración de las lagunas del Derecho en Cuba» *Tesis de doctorado. Facultad de Derecho. Universidad de La Habana*. 2010.
- Figueroa Albelo, Víctor. *Economía Política de la transición al socialismo. Experiencia cubana*. Ciudad de La Habana: Ciencias Sociales, 2009.
- García Brigos, Jesús. «Democracia, Estado y autogobierno social: Los Consejos Populares en Cuba.» *Ágora. Revista de Ciencias sociales*, nº III (1997).
- García Brigos, Jesús, entrevista de Julio César Guanche. *Entrevista con experto. Investigador del Instituto de Filosofía* (08 de 06 de 2010).
- . *Gobernabilidad y democracia. Los órganos del poder popular en Cuba*. La Habana: Ciencias Sociales, 1998.
- García Linera, Álvaro. «Crisis estatal y muchedumbre.» *Osal*, nº 10 (2003).
- García Pino, Martha Mercedes. «ASIP.» 2004. http://www.asip.org.ar/es/seminarios/int031/ponencias/14_b.html (último acceso: 16 de 09 de 2010).
- García, Carlos M. *Propiedad social: la experiencia cubana*. Ciudad de La Habana: Editora Política, 2005.
- Gargarella (comp.), Roberto. *El derecho a resistir el derecho*. Buenos Aires: Mió y Dávila editores, 2005.
- . «El carácter igualitario del republicanismo.» *Isegoría*, nº 33 (2005): 175-189.
- . «Liberalismo frente a socialismo.» En *Teoría y filosofía política. La recuperación de los clásicos en el debate latinoamericano*, de Atilio A. Boron y Álvaro De Vita. Buenos Aires: CLACSO, 2002.
- Gargarella, Roberto, y Christian Courtis. *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*. CEPAL/ASDI, Santiago de Chile: CEPAL, 2009.
- Gili Colom, Roberto. «"Valen todos": elecciones con rango de plebiscito.» En *Elecciones en Cuba ¿Farsa o democracia?* Melbourne: Ocean Press, 1993.
- Gómez Treto, Raúl. «El concepto marxista de la Constitución y el sistema jurídico-normativo de la sociedad constituida en Estado.» *Revista Cubana de Derecho*, nº 31 (1987): 3-62.
- González Callejas, José Luis. http://148.206.107.10/biblioteca_digital/estadistica.php?id_host=6&tipo=ARTICULO&id=7105&archivo=12-495-7105zkk.pdf&titulo=Estado (último acceso: 12 de 06 de 2009).
- González Casanova, J. A. *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Barcelona: editorial vicens-vives, 1987.
- Granma. 27 de 06 de 2002.
- . 18 de 11 de 2002: 8.
- . 22 y 29 de 12 de 1992: 1 y 8.
- . 11 de 07 de 1995: 1.
- . 17 de 09 de 1997: 1.
- . 21 de 10 de 1997a: 1 y 3.

- , 7, 25 y 29 de 04 de 2000a: 1, 3 y 1.
- , 1 y 10 de 03 de 2000: 3 y 2.
- , 3 y 10 de 05 de 2000b: 1 y 3.
- , 1 y 10 de 03 de 2002: 3 y 2.
- , 07, 25, 29 de 04 de 2002a: 1,1,2.
- , 10, 13, 19 de 10 de 2002b: 1,1,1.
- , 21,22,24,28,29 de 10 de 2002c: 1,1,1,1,1.
- , 06,18 de 11 de 2002d: 3,8.
- , 25 de 04 de 2005: 1.
- , 03 de 11 de 2007: 1.
- , «Ejemplares elecciones de la Revolución.» *Granma*, 26 de 04 de 2010.
- , *Votó el 95,86% de los electores.* 30 de 04 de 2010.
<http://www.granma.cu/espanol/2010/abril/vier30/voto.html> (último acceso: 12 de 08 de 2010a).
- Guanche, Julio César. *En el borde de todo. El hoy y el mañana de la revolución en Cuba*. La Habana/Melbourne: Ocean Sur, 2007.
- Guanche, Julio César, y Julio Antonio Fernández Estrada. «Se acata pero (...) se cumple. Constitución, república y socialismo en Cuba.» *Temas*, 2008.
- Guevara, Ernesto. *Retos de la transición socialista en Cuba (1961-1965)*. Ocean Sur, 2008.
- Guzón (comp.), Ada. *Desarrollo local en Cuba Retos y perspectivas*. La Habana: Academia, 2006.
- Habermas, Jürgen. *La inclusión del otro*. Barcelona: Paidós, 1999.
- Harnecker, Marta. *Cuba Los protagonistas de un nuevo poder*. La Habana: Ciencias Sociales, 1979.
- Harnecker, Martha. «Participación popular y socialismo en Venezuela» En *Socialismo y Democracia Participativa en Venezuela*, de Camila Piñeiro (comp.) en prensa.
- Hernández Morales, Aymara. «Reformas descentralizadoras cubanas de los años noventa. Diseño, implementación y resultados.» En *Sociedad cubana hoy. Ensayos de sociología joven*, de Alain Basail (coord.), 42-65. Ciudad de La Habana: Ciencias Sociales, 2006.
- Hernández, Rafael. *Mirar a Cuba. Ensayos sobre cultura y sociedad civil*. La Habana: Letras Cubanas, 1999.
- Honoran, Iseult. «Enfoques republicanos contemporáneos sobre la democracia y su potencial cosmopolita.» *Isegoría*, n° 33 (2005): 16-74.
- Kelsen, Hans. *Teoría comunista del Derecho y del Estado*. Traducido por Alfredo J. Weiss. Buenos Aires: Emecé editores, 1957.
- Klepak, Hal. «La evolución del reto militar de la Revolución (1959-2009).» *Temas*, n° 55 (2008): 73-81.
- Kudriavtsev, Vladimir. «Concepciones de los derechos humanos.» *Divulgación jurídica*, n° 38 (1988): 29-56.
- Lamrani, Salim. *Fidel Castro, Cuba y los Estados Unidos. Conversaciones con Ricardo Alarcón de Quesada, presidente de la Asamblea Nacional del Poder Popular*. La Habana: José Martí, 2007.
- Lander, Edgardo. «Democracia, participación y ciudadanía.» *Ponencia presentada en Balance de la producción de ciencias sociales en los ochenta y noventa, XVIII Asamblea General de CLACSO*. Buenos Aires, 1997.
- , «Izquierda y populismo: alternativas al neoliberalismo en Venezuela.» *conferencia Nueva izquierda latinoamericana. Pasado y trayectoria futura*, Universidad de Wisconsin. Madison, 2004.
- , «Venezuela: la búsqueda de un proyecto contrahegemónico.» En *Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI*, de Ana Esther Ceceña (comp). Buenos Aires: CLACSO, 2004.
- Lee, Susana. «Aprobada la Ley de la Contraloría General de la República de Cuba.» *Granma*, 1 de agosto de 2009.

- . «Elegidos 12 986 delegados.» *Granma*, 27 de 04 de 2010.
- Lefort, Claude. «La representación no agota la democracia.» En *¿Qué queda de la representación política?*, de Mario R. dos Santos (coord.), 139-146. Caracas: CLACSO/Nueva Sociedad, 1992.
- «Ley Electoral.» *Gaceta Oficial*. 1992. www.gacetaoficial.cu (último acceso: 12 de 06 de 2010).
- Lezcano, Jorge, entrevista de Revista Debate Socialista. *Cuba socialista y el poder popular* Editado por Ediciones Poder Popular. (13 de 03 de 2010a).
- Lezcano, Jorge, entrevista de Julio César Guanche. *Entrevista con Director de la Oficina de Información y Difusión de la ANPP* (11 de 06 de 2010).
- . *Parlamento cubano*. <http://www.parlamentocubano.cu> (último acceso: 15 de 06 de 2010).
- Limia, Miguel. «Política, Estado y transición socialista.» En *Política, Estado y transición socialista*, 147-151. Ciudad de La Habana: Ciencias Sociales, 2008.
- Linares, Cecilia, Yisel Rivero, y Pedro E. Moras. *Participación y consumo cultural en Cuba*. La Habana: ICIC Juan Marinello, 2008.
- Lobrano, Giovanni. «Del defensor del pueblo al Tribuno de la Plebe.» En *Da Roma a Roma. Dal Tribuno della Plebe al Difensore del Popolo*. Roma: Quaderni ILLA, Serie Diritto I, 2002.
- López, Raimundo. «Un domingo distinto.» En *Elecciones en Cuba ¿farsa o democracia?* Melbourne: Ocean Press, 1993.
- Marta Harnecker, Haiman El Troudi, Luis Bonilla-Molina. *Herramientas para la participación*. Caracas: Centro Internacional Miranda, 2007.
- Martínez Dalmau, Rubén. «Rebelión.» 09 de 009 de 2008. <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=72367> (último acceso: 23 de 11 de 2009).
- Martínez Heredia, Fernando. *El corrimiento hacia el rojo*. La Habana: Letras Cubanas, 2001.
- . *En el horno de los noventa*. La Habana: Ciencias Sociales, 2005.
- Martínez, Gleidys. «Inter(des)conexiones del Estado y la sociedad civil en las políticas y estrategias de superación de la pobreza en Cuba.» Informe final de investigación. CLACSO-CROP., 2007.
- Marx, Carlos. *La cuestión judía*. <http://ww.marxismoeducar.cl>.
- . *Manuscritos económicos y filosóficos de 1844*. Madrid: Tauro, 1977.
- Marx, Carlos, y Federico Engels. *Manifiesto del Partido Comunista*. Vol. 1. 3 vols. Moscú: Progreso, 1973.
- Matilla (comp.), Andry. *Estudios sobre historia del Derecho en Cuba*. Ciudad de La Habana: Ciencias Sociales, 2009.
- . *Panorama de la ciencia del Derecho en Cuba*. Mallorca: Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana/LLeonard Muntaner, 2009.
- Melero de la Torre, Mariano. «Liberalismo, participación política y pertenencia cultural.» *Isegoría*, n° 24 (2001): 189-198.
- Mesa Lago, Carmelo. «El desempleo en Cuba: de oculto a visible.» *Espacio Laical*, n° 4 (2010).
- Ministerio de Finanzas y Precios. «Sitio oficial del Gobierno Cubano.» http://www.cubagob.cu/des_eco/finanzas/finanzas.htm (último acceso: 04 de 09 de 2010).
- MINREX. «Cuba Socialista.» 2004. <http://www.cubasocialista.com/democracia1.htm>.
- . *Cubadebate*. 12 de 04 de 2004. http://archivo.cubadebate.cu/index.php?tpl=design/especial_amplia.tpl.html&newsid_obj_id=2178 (último acceso: 24 de 02 de 2010).
- . *Informe de Cuba sobre la Resolución 64/6 de la Asamblea General de Naciones Unidas*. 2010. <http://www.cubavsbloqueo.cu/Informe2010/index.html>.

- Miras, Joaquín. *El legado cultural del comunismo*. www.rebellion.org, 2011.
- Mokrani, Dunia. «Reflexiones sobre la democracia y el significado de un gobierno de los movimientos sociales en Bolivia.» 10 de 01 de 2010. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/gavia/08reflex.pdf>.
- Mondelo, Walter. «Constitución, regla de reconocimiento y valores jurídicos en el derecho cubano.» *Caminos*, n° 57 (2010): 22-32.
- Monedero, Juan Carlos. «En dónde está el peligro...La crisis de la representación y la construcción de alternativas en América.» *Cuadernos del CENDESA*, 2007: 1-21.
- Morin, Edgar. «Las clases biosociales y la revolución planetaria.» En *Crítica de la Utopía*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1971.
- Morin, Edgar. «Sobre la naturaleza de la URSS.» En *El sistema soviético hoy*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias, 1984.
- Morse, Richard. *El espejo de Próspero*. México: Siglo XXI, 1982.
- Noguera, Albert. «Justicia constitucional y articulación constitución-rebelión en el neoconstitucionalismo latinoamericano.» *Caminos*, n° 57 (2010): 33-41.
- Organizaciones sociales y de masas. «Granma.» *Demanda del pueblo cubano al gobierno de los Estados Unidos*. 2000. <http://www.granma.cubaweb.cu/temas5/articulo1.html> (último acceso: 13 de 06 de 2009).
- Ortega, Diosnara. «Delegado/a del Poder Popular: un estudio sobre su representación en el Consejo Popular Jesús María.» La Habana: Tesis de Maestría. Facultad de Psicología de la Universidad de La Habana, 2010.
- Ospina, Pablo. «IEE.» 13 de 01 de 2010. <http://www.iee.org.ec/index-txt.htm> (último acceso: 15 de junio de 2010).
- Ovejero, Félix. *Incluso un pueblo de demonios: democracia, liberalismo, republicanism*. Buenos Aires/Madrid: Katz Editores, 2008.
- . «Republicanism: el lugar de la virtud.» *Isegoría*, n° 33 (2005): 99-125.
- PCC. *Proyecto de Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*. La Habana: www.granma.co.cu, 2010.
- Pérez (comp.), Arnaldo. *Participación social en Cuba*. La Habana: CIPS, 2004.
- Pérez Betancourt, Rolando. «Por Roberto Pérez Betancourt» <http://www.asanac.gov.cu/democracia/singular.htm>.» 2007. (último acceso: 15 de 11 de 2010).
- Pérez Valerga, Antonio,. http://www.guamanpoma.org/cronicas/11/Antonio_Perez.pdf (último acceso: 15 de 10 de 2009).
- Pérez Villanueva, Omar E., y Pavel Vidal. «Entre el ajuste fiscal y los cambios estructurales: Se extiende el cuentapropismo en Cuba.» *Espacio Laical*, n° 112 (2010).
- Pettit, Philip. *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Barcelona: Paidós, 1999.
- Pisarello, Gerardo. «Rebelión.» 2009. (último acceso: 23 de 06 de 2010).
- Prieto, Abel. «El socialismo hoy: cultura y política.» En *Último Jueves. Los debates de Temas, volumen II*. La Habana: ICIC Juan Marinello/Revista Temas, 2008.
- Prieto, Martha. «En pos de la aplicabilidad directa de la Constitución cubana de 1976.» *Revista Cubana de Derecho*, n° enero-junio No. 31 (2008): 5-18.
- . «Reflexiones en torno al carácter normativo de la Constitución.» *FGR*. www.fgr.cu/.../Der.../Carácter%20normativo%20de%20la%20Const..rtf (último acceso: 30 de junio de 2010).
- . «Reflexiones en torno al carácter normativo de la Constitución.» *Evento Científico, junio-1997*. 1997.
- Prieto, Martha, y Lisette Pérez. *Temas de Derecho Constitucional*. Félix Varela, 2008.
- . *Temas de Derecho Constitucional*. La Habana: Félix Varela, 2000.
- Quijano, Aníbal. «Colonialidad del Poder y Clasificación Social.» *Journal of world-systems research*, vi, 2, summer/fall, 2000: 342-386.

- Quirantes Fernández, Raziél. «El delegado del Poder Popular. Normación jurídica de su actividad.» *Trabajo de Diploma*. Santa Clara: Universidad Central de las Villas, 1999.
- Ramírez, Franklin. «Cambio político, fricción institucional y ascenso de nuevas ideas.» *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 2007: 23-28.
- Ravsberg, Fernando. «Cubanos votaron, no se esperan cambios.» *BBC (Londres)*, 26 de 04 de 2010.
- Rivero, Ángel. «Tres espacios de la ciudadanía.» *Isegoría*, nº 24 (2001).
- Robespierre, Maximilien. «Sobre las subsistencias y el derecho a la existencia.» En *Por la felicidad y la libertad*, de Maximilien Robespierre, editado por Florence Gauthier y Sophie Wahnich Yannick Bosc. Barcelona: El viejo topo.
- Rodríguez, Carlos Rafael. *Cuba en el tránsito al socialismo. 1959-1963*. La Habana: Editora Política, 1979.
- Rousseau, Jean Jacques. *El contrato social o Principios de derecho político*. Madrid: Tecnos, 2002.
- Rousseau, Juan Jacobo. *Proyecto de Constitución para Córcega y Consideraciones sobre el gobierno de Polonia*. Madrid: Tecnos, 1988.
- Schmitt, Carl. «El concepto de lo Político.» http://www.laeditorialvirtual.com.ar/pages/CarlSchmitt/CarlSchmitt_ElConceptoDeLoPolitico.htm (último acceso: 15 de 11 de 2010).
- Schumpeter, J. A. *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Madrid, México, Buenos Aires: Aguilar, S.A, 1952.
- Serrano, Pascual. 19 de 04 de 2010. <http://www.pascualserrano.net/noticias/hasta-la-bbc-lo-reconoce-2> (último acceso: 15 de 10 de 2010).
- . «Rebelión.» 06 de 12 de 2003. <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=53>.
- Siéyes, Emmanuel. *¿Qué es el tercer estado?* Madrid: Alianza Editorial, 1989.
- Suárez, Reynaldo. «Ricardo Alarcón de Quesada: Cuba, ¿entre Charles de Montesquieu y Jean Jacques Rousseau.» En *Cuba y su democracia*, de Ricardo Alarcón. Buenos Aires: Nuestra América, 2004.
- Suárez, Reynaldo, y Luis M. Buch. *Otros pasos del gobierno revolucionario cubano*. La Habana: Ciencias Sociales, 2002.
- Tamayo, Juan. «Disidencia cree que elecciones reflejan descontento en Cuba.» *El Nuevo Herald*, 28 de 04 de 2010.
- Tapia-Valdés, Jorge. «Cuba Constitucional.» *Nueva Sociedad*, nº 28 ene-feb (1977): 87-101.
- Toledo Santander, José Luis, entrevista de Julio César Guanche. *Entrevista con el presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la ANPP* (24 de junio de 2010).
- Tomasetta, Leonardo. *Participación y autogestión*. Buenos Aires: Amorrortu editores, 1972.
- Torrado, Fabio Raimundo. *Los derechos humanos en el sistema político cubano*. Ciudad de La Habana: Ciencias Sociales, 2003.
- Torres Santana, Ailynn. «La participación local para la alternativa. Espacio comunitario y estrategias de enfrentamiento a la pobreza en Cuba.» La Habana: Informe final de investigación. CLACSO-CROP, 2010.
- Triana, Juan, y Jorge Mario Sánchez. «Un panorama actual de la economía cubana. Las transformaciones en curso y sus retos perspectivas.» *DT No. 31*, 2008.
- Valdés Paz, Juan. *El espacio y el límite. Ensayos sobre el sistema político cubano*. La Habana: Ruth Casa Editorial/ICIC Juan Marinello, 2009.
- Valdés, Nelson P. «El Estado y la transición en el socialismo: creando nuevos espacios en Cuba.» *Temas*, nº no. 9 (1997): 101-11.
- Vega Vega, Juan. *Derecho constitucional revolucionario en Cuba*. La Habana: Ciencias Sociales, 1988.

Velasco, Juan Carlos. «La noción republicana de ciudadanía y la diversidad cultural.» *Isegoría*, n° 33 (2005): 191-206.

Viciano Pastor, Roberto, y Rubén Martínez Dalmau. <https://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/13/245.pdf> (último acceso: 21 de 09 de 2010).

Vidal, Pavel, entrevista de Julio César Guanche. *Entrevista con investigador del Centro de Estudios de la Economía Cubana* (21 de 06 de 2010a).

Villabella Armengol, Carlos. «El municipio cubano actual. Su modelo estatal.» *Tesis doctoral*. Camagüey: Universidad de Camagüey, 1998.

Villabella, Carlos. «El modelo estatal municipal cubano. Breves apreciaciones sobre sus instituciones .» En *Temas de Derecho Constitucional*, de Marta Prieto y Lisette Pérez. La Habana: Félix Varela, 2000.

Villasante, Tomás R. *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*. Madrid: Ediciones HOAC, 1995.

VVAA. «La reconstitución del Estado.» *Revista de Economía Política*, enero junio 1984.

Wilpert, G. «¿Qué es el socialismo del siglo XXI?» En *Socialismo y Democracia Participativa en Venezuela*, de Camila Piñeiro (comp.). en prensa.

Zaldívar, Abraham, entrevista de Julio César Guanche. *Fiscal* (7 de junio de 2010).