



Tribunal Regional Eleitoral
de Pernambuco



REVISTA DE ESTUDOS ELEITORAIS

Número 1 - 2017



Recife - 2017

LA EXPERIENCIA DE LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DE LOS CONSEJOS POPULARES EN CUBA THE EXPERIENCE OF DEMOCRACY THROUGH THE POPULAR CONSELIS IN CUBA

DRA. C. ORISEL HERNÁNDEZ AGUILAR⁶⁷

RESUMEN

Los municipios, que constituyen el nivel inferior –territorial y funcional– del aparato estatal cubano, por cuanto están más cerca de los electores, se erigen en el espacio idóneo para vertebrar la participación ciudadana que se propugna como pilar del referido sistema de organización. Por tal razón, las autoridades municipales cubanas se encuentran enmarcadas en un diseño participativo que cuenta con varios mecanismos –elección, revocación, rendición de cuentas y despachos– para mantener el involucramiento popular en su gestión de gobierno. Este espectro participativo se ve enriquecido con la inclusión de los Consejos Populares que ciertamente lo hacen más pleno. A fin de determinar el contenido y alcance que tiene la democracia dentro del marco institucional que ofrecen los Consejos Populares en ese artículo se explicaran todas las posibilidades que dicha estructura del Poder Popular abre a la intervención ciudadana.

Palabras Claves: Municipio, Consejos Populares, participación popular, democracia y Derecho.

SUMMARY

The municipalities, which constitute the lower level - territorial and functional - of the Cuban state apparatus, inasmuch as they are closer to the voters, stand in the ideal space to support the citizen participation that is advocated as a pillar of said system of organization. In this way, the Cuban municipal authorities are part of a participatory design that has several mechanisms -election, revocation, accountability and dispatches- to keep popular involvement in its governance. This participative spectrum is enriched with the inclusion of The Popular Councils that certainly make it more full. In order to determine the content and scope of democracy within the institutional framework offered by the Popular Councils in that article will explain all the possibilities that the structure of the People's Power opens to citizen intervention.

Key Words: Municipality, Popular Councils, popular participation, democracy and Law.

INTRODUCCIÓN

El Estado se construye sobre la base de la soberanía popular. Al respecto el artículo 3 de la Constitución de la República de Cuba cimienta “una concepción democrática del poder con doble carácter: participativo al establecer la posibilidad de su ejer-

⁶⁷ Profesora de Derecho, Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas, Universidad “Hermandos Saiz Montes de Oca”, Pinar del Río. Cuba. E-mail: oriselha@upr.edu.cu. Teléfono: (48)759729

cicio directo, y representativo cuando se ejerce a través de los órganos representativos y de poder” (PÉREZ HERNÁNDEZ, 2006: 110).

Sobre esa base se construye un sistema institucional propio y auténtico (FERNÁNDEZ BULTÉ, 2009: 120), abierto a las transformaciones que demande la realidad nacional (GARCÍA BRIGOS, 2006: 146) y en el que la participación adquiere la condición de elemento central (PÉREZ MARTÍNEZ, 2015: 153): el Poder Popular.

Como apunta GARCÍA BRIGOS (2006: 141-147), se trata de un sistema de órganos representativos estatales intervencionalizados entre sí, que ostentan la máxima jerarquía en cada una de las divisiones político-territoriales que integran al país, mediante el cual se efectúa –en lo fundamental– de forma institucional, regular, sistémica y sistemática, la intervención real y efectiva del pueblo en la función de dirección de la sociedad que se ejerce por medio del Estado en Cuba.

Los municipios, que constituyen el nivel inferior –territorial y funcional– del aparato estatal, por cuanto están más cerca de los electores, se erigen en el espacio idóneo para vertebrar la participación ciudadana que se propugna como pilar del referido sistema de organización.

Por tal razón, las autoridades municipales cubanas, en su desempeño, se encuentran enmarcadas en un diseño participativo que cuenta con varios mecanismos –elección (Constitución de la República de Cuba, 2002: Art. 135), revocación (Ley N° 89 Ley de Revocatoria del Mandato de los Elegidos a los Órganos del Poder Popular, 1999), rendición de cuentas (Constitución de la República de Cuba, 2002: Art. 68 c), Art. 114 c) y Art. 115) y despachos (Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular, 1995: Art. 61)– para mantener el involucramiento popular a lo largo de toda su gestión de gobierno.

Este espectro participativo se ve enriquecido a nivel municipal por la inclusión, junto a los mecanismos antes aludidos, del reconocimiento constitucional de los Consejos Populares, que ciertamente lo hacen más pleno.

Según la norma constitucional los Consejos Populares “Trabajan activamente por la eficiencia en el desarrollo de las actividades de producción y de servicios y por la satisfacción de las necesidades asistenciales, económicas, educacionales, culturales y sociales de la población, promoviendo la mayor participación de esta y las iniciativas locales para la solución de sus problemas” (Constitución de la República de Cuba, 2002: Art. 104), por lo que la participación constituye la forma por excelencia de desarrollo de su actividad, lo que queda pendiente a desarrollar por la ley complementaria a la que remite el legislador constitucional (Ley N° 91 De los Consejos Populares, 2000).

A fin de determinar el contenido y alcance que tiene la democracia dentro del marco institucional que ofrecen los Consejos Populares en ese artículo se explicaran todas las posibilidades que dicha estructura del Poder Popular abre a la intervención ciudadana.

LOS CONSEJOS POPULARES DENTRO DEL ESQUEMA DE LA DEMOCRACIA MUNICIPAL CUBANA.

La base participativa del Estado cubano se amplió con la reforma de 1992 (Ley de Reforma Constitucional, 1992) no solo con la extensión del alcance de algunos de los mecanismos existentes sino también por la creación de nuevos espacios.

Como resultado de esta modificación quedó configurado un diseño en el cual la elección de los delegados a las Asambleas Municipales del Poder Popular se realiza a través de la nominación y el voto con carácter directo y popular (Ley N° 72 Ley Electoral, 1992).

La rendición de cuentas, que se presenta en la ley suprema como un “deber de los elegidos”(Constitución de la República de Cuba, 2002: Art. 68 c)), cumple con la lógica de que, siendo la elección popular directa, son idénticos los titulares facultados para el control mediante este mecanismo. Siendo así, los artículos correspondientes a los Órganos Locales del Poder Popular (Constitución de la República de Cuba, 2002: Art. 114 y 115) precisan que los delegados de las Asambleas Municipales rendirán cuentas a sus electores de su gestión personal según el procedimiento que la ley establece. A tenor de lo dispuesto en el Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular (1995: Art. 60) “El delegado está obligado a reunirse con sus electores por lo menos dos veces al año, con el objeto de rendirles cuenta de su gestión persona”, para lo cual debe observar las indicaciones que se especifican en el artículo de referencia.

A fin de mantener un vínculo real, permanente y sistemático de los delegados con sus electores, que permita que se atiendan los asuntos de interés para estos se celebran los despachos. Entre una y otra reunión de rendición de cuenta, en un día fijado de cada semana, se reciben a aquellos electores de la circunscripción que soliciten entrevistas o le hayan escrito planteando alguna cuestión que se deba atender (Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular, 1995: Art. 61). El aspecto más relevante de este mecanismo es cuanto enriquecen la relación de mandato al crear un intercambio más constante que las rendiciones de cuentas, con lo que se aumenta la legitimidad del ejercicio de la condición de delegado al instituir una vía de identificación más personal entre elector y elegido.

La revocación, al ser relativa a responsabilidades electas directamente por el pueblo, se previó para su realización por el mismo electorado, por lo que la previsión de la Constitución cubana reformada dispone que podrán ser revocados en cualquier momento tanto los diputados como los delegados, reservando a una ley posterior la determinación de las causas y los procedimientos para su realización.

Según lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley N° 89 Ley de Revocatoria del Mandato de los Elegidos a los Órganos del Poder Popular procede la revocación del mandato ante alguna de las causales siguientes: a) incumplimiento reiterado de las obligaciones derivadas del mandato conferido; b) incurrir en hechos que lo hagan desmerecer de buen concepto público, y c) manifestar una conducta incompatible con el honor de ser representante del pueblo en un órgano del Poder Popular. El artículo 6 de la citada ley otorga la facultad para revocar a los delegados a las Asambleas Municipales solo a los electores de la circunscripción en que fueron elegidos. Para ello

pueden seguirse dos procedimientos: uno cuando el procedimiento sea instado por otro delegado a la Asamblea Municipal (Sección Primera, Capítulo II, Ley N° 89 Ley de Revocatoria del Mandato de los Elegidos a los Órganos del Poder Popular, 1999), y otro si los promoventes son un veinticinco por ciento, como mínimo, de los electores de la circunscripción por la que fue elegido (Sección Segunda, Capítulo II, Ley N° 89 Ley de Revocatoria del Mandato de los Elegidos a los Órganos del Poder Popular, 1999).

Por lo antes expuesto se puede concluir que, la existencia de tales espacios de control descarta como naturaleza propia del vínculo entre elector y elegido a nivel municipal en Cuba la de una rancia representación política de corte liberal, perfilando con propiedad la existencia de un mandato en la instancia municipal.

Dentro de esta dinámica de relaciones se insertan los Consejos Populares.

Esta instancia se crea en ciudades, pueblos, barrios, poblados y zonas rurales, abarcando un mínimo de cinco circunscripciones(Ley N° 91 De los Consejos Populares, 2000: Art. 6).Se integran por los delegados elegidos en las circunscripciones que comprenden y representantes designados por las organizaciones de masas, las instituciones y entidades más importantes de la demarcación, aunque en su composición los delegados son mayoría siendo que los restantes miembros se definen de acuerdo con el número posible de cubrir, sus necesidades intereses, según determine el Presidente de la Asamblea Municipal del Poder Popular, oído el parecer de los propios delegados, las direcciones municipales de las organizaciones de masas e instituciones y las entidades que se considere deben estar representadas en el Consejo Popular(Ley N° 91 De los Consejos Populares, 2000: Art. 8 y 9). Dicha composición mayoritaria por delegados legitima de partida a la institución a la vez que sienta para ella el presupuesto de una actuación vinculada al electorado a quien estos responden.

La Ley No. 91 De los Consejos Populares establece en forma negativa lo que no es un Consejo Popular, método cuestionable para una definición especialmente legal, pero que devela importantes aristas de su naturaleza.En primer término, esclarece que “no constituye una instancia intermedia a los fines de la división política-administrativa y sin disponer de estructuras administrativas subordinadas, ejerce las atribuciones y funciones que le otorgan la Constitución y las leyes”(Ley N° 91 De los Consejos Populares, 2000: Art. 3). La carencia de estructuras administrativas en la ejecución de sus responsabilidades es suplida, y por demás de forma muy coherente “con la participación activa del pueblo en interés de la comunidad y de toda la sociedad”(Ley N° 91 De los Consejos Populares, 2000: Art. 3) como apoyo básico fundamental a su actividad. Esta es, tal vez, la parte más clara de su naturaleza, que lo define como instancia organizativa, dentro del Poder Popular, para el ejercicio de determinadas funciones, previstas legalmente, con la participación popular como método primario, con lo que se erige en mecanismo democrático-democratizador por excelencia. La concreción de este carácter participativo popular tiene su desarrollo a lo largo del resto del texto de la ley en cuestión.

En la concreción del carácter participativo la ley parte de conferir tales responsabilidades tanto al Consejo(Ley N° 91 De los Consejos Populares, 2000: Art. 21 g)) en su conjunto como a su Presidente(Ley N° 91 De los Consejos Populares, 2000: Art. 22

g)), poniendo en evidencia que se considera de la mayor importancia al atribuir a los más altos cargos su puesta en práctica.

El Capítulo VI “De la Participación Popular” se compone de cuatro artículos destinados íntegramente a la intervención ciudadana. El primero de estos, el artículo 35, establece que esta “constituye la vía fundamental para realizar su labor. Ella está presente desde la identificación de los problemas y necesidades y sus posibles soluciones, hasta la adopción de las decisiones, así como en la planificación, desarrollo y evaluación de las principales acciones que se ejecutan en la demarcación”. A la par que esto confirma a la participación como medio principal para el funcionamiento de los Consejos Populares, delimita las distintas fases por las que transita el proceso participativo en la toma de decisiones por el poder.

El resto del articulado amplía el desarrollo del artículo 35 al especificar los objetivos de la participación y desglosar los sectores populares específicos que componen la categoría de los vecinos, que son los llamados a incorporarse a su accionar.

Vale destacar la inclusión de los niños como posibles actores dentro del Consejo Popular, lo cual le asigna un rol formativo y educativo digno de crédito a esta institución (Ley N° 91 De los Consejos Populares, 2000: Art. 37).

Por su parte la introducción la categoría “vecino”, como titular de la facultad de participar, da lugar a una indeterminación o vaguedad legislativa, al carecer de definición en el texto de la norma en cuestión o cualquier otra del ordenamiento referida al tema como lo son la Constitución y el Reglamento de las Asambleas Municipales. Si se sigue el tracto de la categoría vecinos (Ley N° 91 De los Consejos Populares, 2000: Art. 21 k), 37, 38 b), 43, 44 y 48) a lo largo de la ley se hace evidente que su contenido difiere incluso de otros términos más usuales en las normas cubanas como ciudadanos y residentes, categorías también presentes en la misma. La explicación probable de su inclusión es el carácter comunitario del trabajo que los Consejos se proponen, por lo que debe sumar a sus tareas a todos los miembros de la sociedad local, sin importar su condición de ciudadanos o residentes, conclusión esta que se ampara en la tradición jurídico-legal cubana, en la que sí figuró tal denominación, lo cual puede constatarse mediante el examen de la legislación municipal anterior a la Revolución (Ley Orgánica Municipal de la Península, 1878 y Ley Orgánica de los Municipios, 1908).

Un aparte dentro del Capítulo que analizamos merece el artículo 38 que aporta al contenido del proceso participativo enunciado en el artículo 35 una de las etapas que aquel pasara por alto: la de control, aunque solo en este caso remite a las que se realizan con la mediación del Consejo Popular.

Se hace notorio que el contenido de las regulaciones de este Capítulo, estando intitulado “De la Participación Popular”, no alcance a precisar las formas de llevarla a cabo, aunque fuere en forma de *numerus apertus*. El valor legal del cómo en este particular es insubestimable, pues sería la forma de legitimar la existencia de nuevas formas participativas que enriquecerían la materialización del principio de democracia socialista, además de que constituye una importante exigencia práctica al tratarse de una forma de ejercicio de la soberanía popular novedosa y relativamente joven.

Aun cuando el Capítulo VIII se denomina “Del control y la fiscalización” posee también la naturaleza participativa del Consejo Popular, lo cual se hace evidente en su artículo 44 que establece como una de las alternativas a seguir para el control y la fiscalización que ejerce el Consejo Popular sobre las entidades la utilización de “comisiones integradas por miembros del Consejo o por vecinos que reúnan las condiciones de capacidad, prestigio y moral, o por ambos”.

El desacierto de esta regulación del control y la fiscalización, como tareas del Consejo Popular, está en haberlas ubicado como elementos independientes del proceso participativo, lo que es refutado por la simple lectura de la norma, por lo que, a pesar a su fragmentación legal, se debe reconocer al control de las actividades de instituciones distintas al Consejo como parte del mismo.

Por otra parte, sus méritos más loables son el evidenciar que existen variantes para la implementación de la participación popular que pueden ser muy simples de organizar y carentes de costos económicos, y poner de relieve que el legislador reconoce en la población la presencia de un potencial humano muy significativo, que en los ámbitos profesional y patriótico ha probado sus capacidades y aptitudes, y que como ciudadanos pueden ser encausados hacia el servicio colectivo en la satisfacción de las necesidades comunales. Es lamentable que, en la lógica de la norma analizada, el redactor no haya formulado previsiones semejantes para el resto de las fases del proceso participativo.

El Capítulo VII “Atención a la población” de la Ley de los Consejos Populares se ocupa de las acciones que estos desarrollan a fin de atender los problemas que aquejan a la comunidad y para promover las posibles soluciones de los mismos con la activa participación de los delegados, las organizaciones de masas, las instituciones y las entidades del lugar (Ley N° 91 De los Consejos Populares, 2000: Art. 39). Según lo dispuesto corresponde, además, al Consejo Popular evaluar “los resultados que se logran y la atención que reciben los planteamientos que formulan los electores en las reuniones de rendición de cuenta y en los despachos de los delegados” (Ley N° 91 De los Consejos Populares, 2000: Art. 40), estando facultado en consecuencia para, cuando lo considere necesario, intervenir con la gestión oportuna para que sean atendidos por quienes corresponda.

De lo expuesto se puede colegir que se concibe a la institución estudiada como un soporte para potenciar los mecanismos participativos locales ya existentes a través de un nuevo espacio de interacción entre el pueblo y sus mandatarios.

CONCLUSIONES

- Las autoridades municipales del Poder Popular en Cuba desarrollar su gestión en el marco de una relación de estrecha vinculación con su electorado, caracterizada por la presencia de diversos mecanismos participativos que aseguran que se supe la tradicional naturaleza representativa propia del vínculo entre elector y elegido, perfilando con propiedad la existencia de un mandato en la instancia municipal.

- La inclusión dentro de la dinámica democrática local cubana de los Consejos Populares, como institución centrada en la potenciación de la intervención popular

para la gestión encaminada a procurar una mejor satisfacción de las necesidades de la comunidad, ha venido a erigirse en un importante complemento para los mecanismos participativos ya existentes, fortaleciendo la legitimidad de la estructuras locales del Poder Popular al constituir un nuevo espacio de interacción entre el pueblo y sus mandatarios.

REFERENCIAS

Fernández Bulté, J. (2009): “El proceso de institucionalización en Cuba”, en Matilla Correa, A. (Coordinador): *Estudios de Historia del Derecho en Cuba*, La Habana: Editorial Ciencias Sociales. Pp. 102-136.

García Brigos, J. P. (2006): “Los órganos del Poder Popular: forma de organización del Estado socialista cubano”, en Pérez Hernández, L. y Prieto Valdés, M. (Compiladoras): *Temas de Derecho Constitucional Cubano*, La Habana: Editorial Félix Varela. Pp. 141-147.

Pérez Hernández, L. (2006): “Algunas consideraciones en torno a la democracia”, en Pérez Hernández, L. y Prieto Valdés, M. (Compiladoras): *Temas de Derecho Constitucional Cubano*, La Habana: Editorial Félix Varela. Pp. 105-117.

Pérez Martínez, Y. (2015): “La matriz del poder en Cuba como encuadre teórico para la descentralización deseada: ¿brújula democrática del socialismo en la actualización del modelo socioeconómico?”, en Pérez Hernández, L. y Díaz Legón, O. (Coordinadores): *¿Qué municipios queremos? Respuestas en clave de descentralización y desarrollo local*, La Habana: Editorial UH. Pp. 135-154.

Constitución de la República de Cuba (vigente), Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Especial, La Habana, 24/02/1976, reformada por la Ley de Reforma Constitucional, Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria, N° 9, La Habana, 13/07/1992 y por la Ley de Reforma Constitucional, Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria, N° 10, La Habana, 16/07/2002.

Ley Orgánica Municipal de la Península, aplicada para la isla de Cuba, Gaceta de Madrid N° 204 y N° 251, 25/07/1878 y 28/07/1878 (respectivamente), Gazeta, colección histórica: ayuda y contenido. Agencia Estatal. Boletín Oficial del Estado Español, consultado en www.boe.es, en fecha 21 de octubre de 2011.

Ley Orgánica de los Municipios de 1908, Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria, La Habana, 29/05/1908.

Ley N° 72 Ley Electoral, Gaceta Oficial de la República de Cuba, N° 09, Extraordinaria, La Habana, 2/11/1992.

Ley N° 89 Ley de Revocatoria del Mandato de los Elegidos a los Órganos del Poder Popular, Gaceta Oficial de la República de Cuba, N° 62, Edición Ordinaria. La Habana, 23/09/1999.

Ley N° 91 De los Consejos Populares, Gaceta Oficial de la República de Cuba, N° 6, Extraordinaria, La Habana, 25/07/2000.

Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular, Gaceta Oficial de la República de Cuba, N° 04, Extraordinaria, La Habana, 13/09/1995.