

# LA INSTITUCIONALIDAD DEL GOBIERNO LOCAL EN CUBA DESPUÉS DE 2018: GOVERNABILIDAD Y DESCENTRALIZACIÓN.

Julio Antonio Fernández Estrada  
Michel Fernández Pérez



## ÍNDICE

Resumen Ejecutivo / [3](#)

Introducción / [8](#)

El diseño constitucional de la rendición de cuentas / [28](#)

Implementación legal del texto constitucional / [30](#)

La rendición de cuentas en 40 años de experiencia / [33](#)

Propuestas de perfeccionamiento / [36](#)

Transparencia y control popular de la administración / [37](#)

A modo de conclusiones / [40](#)

Bibliografía / [44](#)

## RESUMEN EJECUTIVO

La presente investigación tiene como objetivo general analizar las fortalezas y debilidades del experimento institucional de reforma del poder estatal local en las provincias de Artemisa y Mayabeque, en aras de medir las posibilidades de creación de un régimen de descentralización administrativa municipal y provincial en Cuba.

**Los objetivos específicos que pretendemos analizar para alcanzar el objetivo general son los siguientes:**

- 1- La descentralización: esbozo teórico y doctrinal de su estudio por el Derecho Administrativo, Constitucional y Municipal en Cuba. Analizar su necesidad o no para el desarrollo local y nacional en Cuba.
- 2- Describir y analizar críticamente las relaciones entre poderes centrales y locales en Cuba en 41 años de Poder Popular. Subrayar áreas de fortalezas y de debilidades de esta relación.
- 3- Analizar las variables “competencia”, “autonomía”, “gobernanza” y “governabilidad” antes, durante y después del experimento de Artemisa y Mayabeque.
- 4- Sistematizar el resultado de investigaciones, estudios, tanto científicos como periodísticos, sobre las relaciones entre las Asamblea Nacional del Poder Popular (ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR) y las Asambleas locales en más de cuatro décadas, en busca de vínculos y prácticas utilizables y reemplazables.
- 5- Evaluar, mediante análisis de documentos, informes de tesis de diferentes niveles científicos, todos legítimos y de actualidad, así como a partir de entrevistas y observación directa en las localidades, el estado de la participación política, jurídica y económica del pueblo en el gobierno local. Analizar, especialmente, la importancia de la transparencia, la rendición de cuentas, las formas de control popular y la revocación del mandato para el buen gobierno democrático.

El llamado “experimento” de una nueva forma de gobierno local (que se inició con la aprobación, en agosto del 2010, de la Ley No. 110 modificativa de la división política administrativa en las nuevas provincias de Artemisa y Mayabeque) ha sufrido de muchas dificultades. Su norma complementaria, el Decreto No. 301 “Sobre las funciones estatales y de gobierno que se ejercen y cumplen en las provincias y municipios objeto

del experimento autorizado a realizar en sus respectivos territorios”, se aprobó en octubre de 2012, casi dos años después que el “experimento” había comenzado, por lo que -durante ese período- no había sustento legal para esa nueva forma de gobierno local. Por otra parte, el llamado “experimento” ha sido prorrogado en tres ocasiones por acuerdos de la ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR: primero hasta diciembre de 2014, después hasta diciembre de 2016 y, por último, hasta que concluya la Octava legislatura, que debe ser en 2018.

Las razones de estas prorrogas han sido porque los resultados del “experimento” no son los esperados, y su generalización a todo el país requiere de la reforma del artículo 117 constitucional. Unido a esto, el “experimento” se ha centrado en la separación de las funciones entre el gobierno provincial y las asambleas, potenciando los temas administrativos y ejecutivos; y ha dejado a un lado los relacionados con aumentar la participación y el control popular. Por otra parte, al asumir los gobiernos provinciales funciones que eran anteriormente de los organismos de la Administración Central del Estado, estos no han contado con el personal preparado para ello, ni han logrado realizar adecuadamente todas las funciones que tenían previstas en el Decreto No. 301.

### **En el presente trabajo de investigación hemos arribado a las siguientes conclusiones:**

- No se concibe adecuadamente en la praxis de la administración pública el concepto de “interés público”. En ocasiones se traduce como “interés del Estado”, cuando no se deben identificar de esta manera. El interés público es el interés de la colectividad como fenómeno plural, y no el de alguno de los actores individualizados que en ella conviven (donde el Estado, como fenómeno subjetivo, es uno de esos actores).
- Falta de una conceptualización integral sobre la responsabilidad administrativa, considerando su naturaleza jurídico-política y técnico-contable.
- Falta de integración real entre las administraciones públicas locales y las organizaciones de la Administración Central del Estado debido a que, en muchas ocasiones, los intereses de las primeras no coinciden con los de las segundas y, a veces, resultan hasta contrapuestos; existe una prevalencia del interés central sobre los intereses o necesidades locales, sin tomar en cuenta el adecuado equilibrio entre estos.
- Excesivo verticalismo y mecanismos de “orden y mando” (centralización y concentración) que frenan el poder de decisión y el desarrollo de iniciativas en la base.
- Demoras injustificadas en la aprobación o denegación de iniciativas o propuestas de los niveles de base de la administración pública por parte de los niveles superiores.
- Carencia de mecanismos para estrechar los vínculos entre la administración pública y las nuevas formas de gestión no estatal en el país, para el desarrollo de servicios de utilidad pública. En buena medida, esta carencia ocurre por la falta de claridad en la declaración de utilidad que hace la administración pública con respecto al servicio que deben prestar estas nuevas formas de gestión y la correspondiente finalidad de bienestar dirigida a los usuarios.
- La actuación de la administración pública resulta en extremo discrecional y con mecanismos inefectivos de control para reducir esa discrecionalidad.
- Falta de integralidad en la concepción de la gestión de la administración pública, especialmente a nivel territorial, lo que en ocasiones desvía la atención de las principales líneas de desarrollo de la economía y del bienestar de la población local.

- No existe una cultura de responsabilidad y transparencia en los directivos de la administración pública. No existe una rendición de cuentas efectiva de su gestión.
- Falta de consideración de la “participación” como categoría esencial de la gestión de la administración pública, tanto a lo interno de las organizaciones como de la población, en la búsqueda de soluciones.
- Falta de preparación de los directivos de la administración pública, especialmente en los niveles de base.
- Falta de articulación sistemática de los controles sobre la administración pública: administrativo, judicial, político y ciudadano.
- Falta de un sistema de información adecuado para la toma de decisiones.
- Las instancias locales (provinciales y municipales) tienen pobre participación e incidencia en la elaboración del plan de la economía nacional.
- Falta de autonomía financiera para la toma de decisiones y el desarrollo de proyectos, especialmente en los niveles de base de la administración pública.
- Existencia de necesidades de vida individual de los funcionarios de la administración pública, que hace que el mismo no viva “para” la administración pública, sino “de” la administración pública.
- Teniendo en cuenta que la administración pública, dentro de sus potestades, cuenta con la potestad normativa sobre su actuación (potestad reglamentaria), tiende a excederse en su poder, legitimándolo por norma reglamentaria.
- El control judicial de la Administración Pública no cumple el rol de importancia que debe tener a los fines de proveer un mejor funcionamiento administrativo y de protección de derechos e intereses de los ciudadanos y colectivos.
- Existen decisiones judiciales sin cumplir por la administración pública, lo que limita el actuar de los jueces, quienes son los que deben limitar jurídicamente la actuación de la administración pública.
- Inexistencia de la carrera administrativa en Cuba, con todo lo que ello implica. (necesidad de profesionalizar el personal de la Administración Pública).
- Falta de habilitación y de capacitación regular del funcionariado para el desempeño y la superación en sus funciones administrativas.<sup>1</sup>

### Otras conclusiones de nuestra investigación son:

- Según José Martí, el Municipio fue lo mejor que España dejó en América luego de la dominación colonial.
- Este municipio de estirpe romana, nos llegó desde la estructura de poder de la monarquía castellano-leonesa, en España.
- El municipio romano había sido la expresión más concentrada de la República y, por lo tanto, uno de los elementos de diferenciación más importantes con la democracia ateniense.
- Para la idea republicana original, el municipio no es una entidad “menor” de la soberanía popular ni del Estado, sino la expresión concentrada del poder político, económico y de autonomía jurídica del pueblo.
- El municipio, en un Estado unitario, puede ser autónomo sin que se rompa la idea de “poder central” en órganos nacionales.

<sup>1</sup> Tabares Neyra, Lourdes; Tamayo Pineda, Noris y Fernández Estrada, Julio Antonio: “Propuesta de perfeccionamiento de la administración pública cubana en las condiciones actuales. Informe de investigación”. Inédito. 2015.

- Esta autonomía debe ser conseguida por medio de formas diversas de participación popular que garanticen la conservación de la soberanía del pueblo.
- Esta participación se puede entender tanto como poder positivo (de promover, elegir, designar, proyectar, modelar, legislar), como negativo (fiscalizar, auditar, revocar, vetar).
- En la estructura del Poder Popular en el diseño del Estado cubano, desde 1976, la participación se considera vital para el ejercicio de la democracia socialista, porque es imposible entender la socialización de toda la economía y política posibles, sin la presencia constante y decisiva del pueblo.
- Sin embargo, la participación no se ha potenciado desde lo municipal en la experiencia política cubana desde 1976, porque los municipios no lograron ser más que una administración local sin vocación legislativa ni autonomía para decidir sobre sus necesidades económicas, políticas y sociales más perentorias.
- Esta falta de objetividad de la política municipal trae como consecuencia una consideración ciudadana de que el municipio no tiene poder alguno para resolver cuestiones de administración pública, aunque tenga el conocimiento y el compromiso con el pueblo (que lo haría el nivel mejor preparado para pensar y actuar según lo necesario y lo legal).
- La Administración Pública municipal en Cuba se ha acostumbrado a trabajar a través de directrices superiores, sin poder crear ni ejecutar presupuestos para el municipio, sin aprobar ordenanzas municipales, sin interesarse en los criterios del pueblo (que es quien sabe mejor, qué necesita, dónde y cuándo).
- Al contrario de lo que se pueda imaginar, esta situación no da más poder a los órganos superiores del Estado, sino que debilita la idea del Estado en general, porque el Estado que conocemos es primero el municipal, y nuestra cultura jurídica y política se alimenta de experiencias ciudadanas desde lo local-municipal.
- El socialismo es solo posible con máxima democracia, nunca con mínima; los enemigos históricos, políticos, teóricos y éticos del socialismo han sido los enemigos de la democracia (la democracia vista como “el poder del pueblo”).
- Por lo tanto, una de nuestras estrategias políticas, teóricas y éticas es ser cada día más democráticos; solo así seremos más capaces de acercarnos al socialismo, no como empoderamiento del Estado, sino como empoderamiento del pueblo.
- El socialismo (o la aventura de su construcción) necesita del Estado, siempre que este no monopolice toda la política y toda la participación.
- El socialismo necesita del pueblo, al menos en la misma medida que del Estado; porque sin la participación activa, decisiva, protagónica, constante, espontánea, organizada y diversa del pueblo, es imposible pensar en una futura socialización.
- Debemos pensar en la participación popular municipal en sus formas más diversas, desde la concepción del control de creación y ejecución de políticas públicas con enfoques de derechos, hasta el control social de servicios públicos.
- Para entender qué políticas públicas son necesarias, es importante el conocimiento sobre qué derechos son los que se violan, cuáles son los más preciosos a la población y qué derechos se ponen en juego con el diseño y ejecución de políticas públicas entendidas como legítimas.
- Por esta razón la mejor Administración Pública necesita de más derechos ciudadanos, de más garantías, de más formas de protección, de más formas de involucramiento de la ciudadanía.
- El municipio cubano tiene una gran ventaja, no viene de una práctica de enajenación de los dineros del

pueblo por administraciones ladronas; viene, en cambio, de una institucionalización que ha sufrido los embates de la ritualidad política y la formalización de la democracia.

- Nuestro municipio tiene la ventaja, además, de ser la expresión más cercana al pueblo del Poder Popular, por lo que el ejemplo político electoral que el pueblo cubano da al nominar directamente candidatos a delegados municipales, debe leerse como el primer momento de una serie de actos políticos, jurídicos, económicos y populares municipales; este no debería agotarse en la nominación y elección de la base de su democracia, sino que debe ser el primer acto de una puesta en escena de protagonismo popular.

- El desarrollo necesita del “desarrollo local”; pero el desarrollo (tanto local como nacional) necesita de la democracia como indicador de desarrollo, porque sería una trampa, en la que ya hemos caído como civilización, creer que el desarrollo es solo cuantificable en cifras macroeconómicas o microeconómicas. La satisfacción humana que es objeto de la Administración Pública, se logra en un balance de mejoras materiales, tangibles y no tangibles, pero también en mejoras de la calidad de la presencia política del pueblo, así como en el carácter decisivo de su actuación sobre el presente y el futuro.

## INTRODUCCIÓN

El futuro político de Cuba parece tener en el año 2018 un momento decisivo. Los anuncios que se han hecho desde el Estado parecen informar de un cambio generacional en la dirección del gobierno cubano; igualmente, se espera una reforma constitucional y una modificación de la Ley Electoral.

En todos los casos estos anuncios están acompañados de la incertidumbre, porque no se han divulgado las fechas oficiales de publicación de los resultados del trabajo de mesa de las comisiones o personas que trabajan en las propuestas de reformas. Esto limita nuestra mirada sobre los asuntos políticos, porque no son accesibles datos tangibles, sino solo esporádicos trabajos de campo o investigaciones académicas basadas en análisis de documentos de carácter económico, político y jurídico.

Esta investigación sobre el gobierno local en Cuba se realiza en el tiempo en que se desarrolla en las provincias Artemisa y Mayabeque un “experimento” de perfeccionamiento de la administración local. Este ha debido extenderse más de una vez por no arrojar todavía resultados contundentes, y porque su intención original era hacerlo extensible a todo el país, lo que complejiza las posibles consecuencias del estudio.

El trabajo que hemos realizado hasta hora, se basa en la sistematización de diversos resultados de investigaciones con diferente calado. Combinamos conclusiones científicas de tesis de maestrías o diplomados, con análisis más empíricos de gran valor, pues han sido desarrollados por sujetos protagónicos en sus comunidades, con liderazgo político y conocimiento profundo de la realidad social.

La mayoría de las investigaciones en las que nos basamos han sido divulgadas mínimamente, por lo que los datos que ofrecemos son actualizados y novedosos. Desde el punto de vista académico, usamos los aportes de la escuela cubana de Derecho municipal, encabezada por la profesora Lissette Pérez Hernández, de la Universidad de La Habana, que en fecha tan reciente como el año 2015 ha coordinado un libro junto al profesor Orestes Díaz Legón, resumen de muchos años de trabajo, sobre descentralización y desarrollo local en el municipio cubano.

La otra fuente fundamental de información científica ha provenido de las investigaciones, libros y trabajos tutorados por el Centro de Estudios de Administración Pública de la Universidad de La Habana, que es el único en Cuba que coordina e imparte una maestría en esta disciplina. Se trata de un post-grado evaluado nacionalmente de excelencia y que es de obligada consulta para los que tratan de acercarse al tema municipal, de gobernabilidad local, descentralización y desarrollo local. Este propio Centro ha elaborado un libro,



hoy en etapa de impresión, sobre “Administración Pública y Desarrollo Local”, coordinado por el profesor Hiram Marquetti Nodarse, que nos ha servido de referencia constante.

Otra vía que hemos usado para manejar datos novedosos es el estudio de ponencias a eventos nacionales e internacionales de profesores de todo el país, realizados en los últimos cinco años, sobre desarrollo local y perfeccionamiento de la Administración Pública.

### **Los objetivos que nos hemos trazado han sido:**

Objetivo general: Analizar las fortalezas y debilidades del experimento institucional de reforma del poder estatal local en las provincias de Artemisa y Mayabeque en aras de medir las posibilidades de creación de un régimen de descentralización administrativa municipal y provincial en Cuba.

### **Objetivos específicos:**

- 1- La descentralización: esbozo teórico y doctrinal de su estudio por el Derecho Administrativo, Constitucional y Municipal en Cuba. Analizar su necesidad o no para el desarrollo local y nacional en Cuba.
- 2- Describir y analizar críticamente las relaciones entre poderes centrales y locales en Cuba en 41 años de Poder Popular. Subrayar áreas de fortalezas y de debilidades de esta relación.
- 3- Analizar las variables “competencia”, “autonomía”, “gobernanza” y “governabilidad” antes, durante y después del experimento de Artemisa y Mayabeque.
- 4- Sistematizar el resultado de investigaciones, estudios, tanto científicos como periodísticos, sobre las relaciones entre las Asamblea Nacional del Poder Popular y las Asambleas locales en más de cuatro décadas, en busca de vínculos y prácticas utilizables y reemplazables.
- 5- Evaluar, mediante análisis de documentos, informes de tesis de diferentes niveles científicos, todos legítimos y de actualidad, así como a partir de entrevistas y observación directa en las localidades, el estado de la participación política, jurídica y económica del pueblo en el gobierno local. Analizar, especialmente, la importancia de la transparencia, la rendición de cuentas, las formas de control popular y la revocación del mandato para el buen gobierno democrático.

## **I. La descentralización: esbozo teórico y doctrinal de su estudio por el Derecho Administrativo, Constitucional y Municipal en Cuba. ¿Es necesaria la descentralización para el desarrollo local y nacional en Cuba?**

Para partir de una conceptualización de la descentralización se puede citar a Ramón Martín Mateo cuando dice que esta “supone la transmisión de competencias públicas desde el centro que las detentaba hacia una persona jurídico-pública que va a ejercerlas”.<sup>2</sup>

La descentralización ha sido considerada un peligro para la unidad estatal por los acérrimos defensores del control central de toda la política, sobre todo por el supuesto debilitamiento de los mecanismos defensivos,

---

<sup>2</sup> Martín Mateo, Ramón: “Administración Local y Constitución”, en VV.AA. Organización territorial del Estado (administración local), t 1, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, p 24.

tanto ideológica como económicamente, que se propiciarían, según esta interpretación, en ambientes administrativos descentralizados.

Sobre este aparente problema ha dicho Orestes Díaz Legón:

“La descentralización no significa ruptura o fragmentación de la unidad estatal, pero nos introduce a conformar un Estado en el cual se vertebran núcleos de poder más allá del nivel central o nacional. Se trata de un reacomodo de los centros neurálgicos de la toma de decisiones, sobre la base de la determinación de los fines y las competencias de cada nivel de gobierno”<sup>3</sup>.

Antes de avanzar en la esencia y en las potencialidades de la descentralización, es bueno aclarar las diferencias entre “desconcentración” y “concentración”, principios del funcionamiento del Estado y la Administración, tanto nacional como local, que han sido ampliamente tratadas por el Derecho Administrativo. Se trata de conceptos relacionados, pero diferentes, a la “descentralización” y la “centralización”.

Como han dicho Tamayo Pineda, Fernández Estrada y Blanco Rojas:

“A pesar de no existir una visión unitaria de estos últimos principios, al ser susceptibles de confusión con la descentralización funcional o territorial, su expresión y connotación se dirigen a la trasmisión efectiva y definitiva de competencias de una instancia superior de la Administración a una inferior, como forma de actuación de esta, por lo que se pueden adoptar como un modelo de gestión que descongestione el trabajo de los órganos superiores.

Se afirma, pues, la concentración, cuando las competencias resolutorias están predominantemente atribuidas a los órganos superiores de la organización; y la desconcentración, cuando se atribuyen estas a los órganos inferiores, sin tener que consultar cada decisión con los superiores”<sup>4</sup>.

Los problemas que trata de resolver la descentralización son de diversos tipos y sus tipologías también son diferentes. En el contexto de América Latina<sup>5</sup> no resulta extraordinario el pedido de la academia cubana a favor de una mayor descentralización de la autonomía municipal. Sobre este asunto Néstor Vega Jiménez ha dicho que, al menos, son tres las causas de esta reivindicación:

---

<sup>3</sup> Díaz Legón, Orestes: “Descentralización fiscal y desarrollo local en Cuba. Ideas preliminares (desde el Derecho) para la articulación del proceso”. En: *¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local*. Coordinadores Lissette Pérez Hernández y Orestes Díaz Legón. Editorial UH. La Habana, 2015, Pág. 295.

<sup>4</sup> Fernández Estrada, Julio Antonio; Tamayo Pineda, Noris y Blanco Rojas, Mauricio: “La competencia como presupuesto de la autonomía municipal”, En: *¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local*. Coordinadores Lissette Pérez Hernández y Orestes Díaz Legón. Editorial UH. La Habana, 2015. Pág. 252.

<sup>5</sup> “Desde mediados de los años 80 la descentralización administrativa es un asunto de creciente interés en América Latina. Las lecturas que de ella se hacen y los impulsos que recibe son de muy distinta naturaleza según sea la derecha o la izquierda quien los realice. El fenómeno contempla la política municipal, lo que significa la revalorización de una institución marginada secularmente y cuya importancia electoral siempre fue de segundo o tercer nivel”. Perales Arretxe, Iosu: “Poder local y democracia participativa en América Latina”. *Rebelión*, México, 2003, Pág. 27.

“...la primera, que presenta a la descentralización en función del regreso a los regímenes democráticos en la región, la segunda como respuesta a la crisis de los modelos de ajuste estructural y la tercera, más orgánica, que responde a una concepción diferente del Estado”<sup>6</sup>.

Sobre este mismo carácter múltiple de las causas de la descentralización ha escrito la profesora cubana Majela Ferrari:

“En América Latina, la descentralización ha estado principalmente relacionada con: a) disminuir el aparato estatal y hacer más eficiente la gestión pública; b) contribuir a la superación de la pobreza y la equidad; c) fortalecer el desarrollo nacional desde lo local; y d) profundizar y perfeccionar la democracia”<sup>7</sup>.

En Cuba, por otro lado, la petición de descentralización no es nueva y es considerada una solución a un problema acumulado desde la dominación colonial. Sobre este asunto ha dicho, de forma tajante, la municipalista Lissette Pérez Hernández:

“En Cuba, la historia demuestra que al municipio le han faltado alas para ejecutar su propio vuelo. La centralización ha mediado sus caracteres más sobresalientes en cada momento histórico y ha atado el despliegue de la iniciativa propia. El municipio está por merecer un voto de confianza para el progreso y la sostenibilidad de la localidad y con ella, de la nación”<sup>8</sup>.

Entonces, ¿qué tipo de centralización tenemos en Cuba? Esa es la pregunta que deberíamos hacernos para acercarnos, con prudencia, a una respuesta satisfactoria. Para este esfuerzo nos puede ayudar la siguiente interpretación:

“Nuestra nación sigue un esquema de centralización, no tan estricto como el que contempla una sola administración que asume la responsabilidad de satisfacer las necesidades de la colectividad, a partir de la atribución de las potestades y funciones indispensables para tal cometido. Esta asume el modelo de organización napoleónico, en el que la centralización permite la existencia de colectividades locales –municipios y provincias–, a las cuales –a pesar de que el Estado es quien define e interpreta sus necesidades y quien efectivamente dirige su actividad, se le reconoce una identidad propia, con su consiguiente nivel competencial, en pos de la satisfacción de intereses locales. En todo caso, bajo este sistema, el Estado controla estos entes locales y somete su actuación a rigurosas técnicas de tutela y control”<sup>9</sup>.

La descentralización se conecta con muchas posibilidades de desarrollo local y, por lo tanto, se relaciona con nuevas formas de entenderse la economía municipal, la autonomía financiera de los territorios y las relaciones asociativas inter-municipales. En Cuba, en la actualidad, se discute mucho sobre las potencialidades del municipio para lanzar las localidades hacia nuevas formas de participación; todas ellas pasan por un proceso de empoderamiento que va de la mano con la autonomía municipal.

Sobre las posibilidades de asociarse que los municipios utilizan en otros países, ha estudiado la profesora de la Universidad de Pinar del Río Orisel Hernández Aguilar:

---

<sup>6</sup> Vega Jiménez Néstor: “Asociacionismo municipal e inversión, y la descentralización en América Latina”, Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos locales (FLACMA), Quito, 2007, p 4, citado por Hernández Aguilar, Orisel: “La relación entre descentralización y asociativismo municipal. Perspectivas en Cuba”, en: *¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local*, Obra citada, Pág. 264.

<sup>7</sup> Ferrari Yaunner, Majela: “Las normas jurídicas locales. Perspectivas de su función y jerarquía en Cuba”. Obra citada, Pág. 208.

<sup>8</sup> Pérez Hernández, Lissette: “Antecedentes y retos de la descentralización del municipio cubano: diseño de un camino”. En obra citada, Pág. 118.

<sup>9</sup> Fernández Estrada, Julio Antonio; Tamayo Pineda, Noris y Blanco Rojas, Mauricio: “La competencia como presupuesto de la autonomía municipal”. Obra Citada, Pág. 252.

“La descentralización de los municipios, ya sea formal o informal, ha supuesto para estos el reto de asumir nuevas funciones, incluso aquellas que exceden su capacidad de gestión, para lo cual han recurrido, como una de las alternativas de solución, a la articulación de relaciones de colaboración intermunicipales”<sup>10</sup>.

Sobre las relaciones entre descentralización, participación y asociativismo municipal ha dicho la profesora Lissette Pérez:

“La descentralización y la participación exigen una estrategia coordinadora. El cumplimiento de responsabilidades concurrentes se debe lograr por medio de la formulación conjunta de objetivos y compromisos comunes, de la consecuente delegación de autoridad en instancias institucionales adecuadas y de relaciones de colaboración inter-municipal, que conduzcan, donde sea necesario, al asociativismo municipal”<sup>11</sup>.

Además de las grandes oportunidades que podría significar para el poder municipal en Cuba la posibilidad del asociativismo (como mecanismo de solidaridad y apoyo mutuo entre entes administrativos semejantes, pero no idénticos), también se ha propuesto con mucha fuerza por una parte importante de la academia cubana y por actores políticos locales, la descentralización fiscal.

Sobre este tema ha investigado, durante varios años, el jurista Orestes Díaz Legón, desde la Universidad de La Habana. Él ha dicho:

“En principio, la descentralización fiscal es instrumental, se transfieren funciones y responsabilidades a las autoridades locales en lo relativo a determinar y recaudar ingresos y al monto y calidad de sus gastos, en aras de alcanzar ciertos objetivos, entre los cuales está el logro de la democratización de la sociedad municipal y una eficiente gestión al prestar servicios públicos...”<sup>12</sup>.

La necesidad de la democratización de la “sociedad municipal” es una obsesión de los que intentan rearmar al municipio y presentarlo como una alternativa a la supuesta imposibilidad práctica de la democracia. El municipio es una invención del Derecho Público romano antiguo, transferida a las provincias romanas y a las formas políticas con ascendencia romana, como el municipio castellano-leonés en el medioevo español. José Martí llegó a considerar que el municipio era lo único democrático que la dominación colonial ibérica había dejado en América.

El romanista sardo Giovanni Lobrano, exponente de la escuela del Derecho Romano vivo, intenso y activo, capaz de resolver problemas del Derecho actual y uno de los iuspublicistas más importantes del siglo XX, ha dicho que la República era una federación de municipios y que cada municipio es una micro-república. La única forma de construir una máquina democrática donde existe una tradición municipal, es dotando al municipio de autonomía jurídica, económica, financiera y política, para resolver los problemas de la comunidad sin tener que esperar los permisos centrales. Todo esto es posible lograrlo sin crear ni una fisura en el Estado.

Sobre el mismo tema de la autonomía financiera ha dicho Orestes Díaz:

“En Cuba, para lograr la revitalización del municipio y para que este pueda enfrentar los desafíos que comporta el desarrollo local, es necesario transferir a las autoridades locales nuevas funciones, responsabilidades y competencias en el diseño y manejo de los ingresos y gastos municipales. Lo anterior precisa (...) del reco-

---

<sup>10</sup> Hernández Aguilar, Orisel: *Obra Citada*, Pág. 273.

<sup>11</sup> Pérez Hernández, Lissette: “Antecedentes y retos de la descentralización del municipio cubano: diseño de un camino”. En obra citada, Pág. 133.

<sup>12</sup> Díaz Legón, Orestes: “Descentralización fiscal y desarrollo local en Cuba. Ideas preliminares (desde el Derecho) para la articulación del proceso”. En obra citada, Pág. 295.

nocimiento a las autoridades locales de potestades para la búsqueda de nuevas fuentes de financiación (...) teniendo en cuenta en todo momento, el sentir y decir de los munícipes”<sup>13</sup>.

Todos los municipalistas, de cualquier época, están de acuerdo en que sin la participación de los munícipes, no hay democracia. Incluso los que aspiran solo a pálidas cuotas de democracia representativa y formal, necesitan adornar sus tesis con instituciones que (de forma esporádica y superficial) escenifiquen la consulta al soberano.

Los que consideramos que la democracia puede ser un modelo no solo justo sino eficaz, y un régimen de libertad e imperio de la ley, creemos que el municipio debe ser no el más pequeño, sino el primero y más importante espacio de la participación ciudadana.

La citada profesora Lissette Pérez lo dice de esta manera:

“La descentralización debe tenerse en cuenta como necesidad para alcanzar un funcionamiento estatal más democrático, en la medida en que se puede propiciar una decisión más popular y articular el Estado en su estructura y funcionamiento mismo, desde abajo, donde los municipios y las localidades desempeñen un papel activo, real y fundamental en el diseño y ejecución de políticas públicas. Sin dudas, una descentralización de esta naturaleza podría ser cimiento de una mayor relación entre la sociedad civil y el sistema político”<sup>14</sup>.

Una de las aristas de la descentralización que más se ha trabajado en los últimos años ha sido la del desarrollo turístico; sobre este asunto han escrito Ramón Martín y Yuri Pérez, de la Universidad de La Habana:

“Descentralizar las decisiones del desarrollo turístico hacia el ámbito local implica reconocer que hay intereses diferentes al interés central y que, con recursos propios locales u otras fuentes, deben ser también tomados en cuenta y facilitados desde el ámbito político-jurídico, para garantizar la elevación del nivel y calidad de vida de la población”<sup>15</sup>.

Sobre el mismo tema ha investigado la socióloga y economista Ivis Gutiérrez Guerra, que ha escrito:

“Es importante, también, para conseguir una articulación mutuamente beneficiosa entre turismo y desarrollo local lograr niveles adecuados de autonomía para los territorios, con respecto a las decisiones relacionadas con los proyectos de desarrollo y las inversiones. Se debe subrayar que no se trata de convertir al gobierno local en empresario, pero tampoco puede estar ausente o indiferente de los emprendimientos de su localidad y sus potenciales encadenamientos”<sup>16</sup>.

La descentralización se ha puesto sobre la mesa, junto a la autonomía municipal y el desarrollo local, como las formas mediante las cuales se pueda alcanzar en Cuba el desarrollo equilibrado de las regiones.

Mucho se ha investigado sobre desarrollo local en la última década, se celebran eventos nacionales e internacionales, donde participan las visiones económica, política, administrativa, jurídica, ambiental, financiera. Sobre el desarrollo local han dicho los profesores Ada Guzón y Rider Hernández:

“Cualquier proceso de desarrollo municipal precisa que se tenga en cuenta un conjunto de principios que condicionan el éxito de las acciones, entre los que se encuentra una visión integral del desarrollo, en tanto

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, Pág. 308 y 309.

<sup>14</sup> Pérez Hernández, Lissette: “Antecedentes y retos de la descentralización del municipio cubano: diseño de un camino”. En obra citada, Pág. 124.

<sup>15</sup> Martín Fernández, Ramón y Pérez Martínez, Yuri: “Desarrollo turístico sostenible en Cuba: un reto a la descentralización”. Obra citada, Pág. 326-327.

<sup>16</sup> Gutiérrez Guerra, Ivis: “Desarrollo local y turismo”. En Marquetti Nodarse, Hiram, Coordinador: *Administración Pública y desarrollo local*. Editorial UH, La Habana, 2016, Pág. 177.

actuación integrada en las dimensiones económico-productiva, ambiental, político-institucional y sociocultural<sup>17</sup>.

Contra el desarrollo local en Cuba conspiran muchos elementos, históricos, políticos, económicos<sup>18</sup>, de cultura administrativa centralizada, de inmovilidad de los actores locales, habituados a esperar por indicaciones superiores y a gastar un presupuesto entregado de forma vertical.

Académicos del centro de la isla, del municipio de Remedios, han dicho sobre este tema:

“En el contexto cubano, el desarrollo local exige una interpretación holística y sistémica de la realidad, y que las propias personas sean el centro de toda la política local en forma activa. Sin embargo, aún persisten en nuestros municipios debilidades como falta de comunicación y coordinación entre los diferentes actores, desarticulación de los procesos de planeamiento, insuficiente información y capacitación sobre gestión local de los dirigentes, falta de perspectivas para poder solucionar los problemas por la vía del desarrollo local<sup>19</sup>”.

El economista y profesor Hiram Marquetti Nodarse nos recuerda:

“En los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución (2011), aprobados en el VI Congreso del Partido, se ratificó la necesidad de concentrar en el ámbito territorial la búsqueda de respuestas a los diversos problemas existentes. Paralelamente, se propuso dotar a los territorios de la capacidad necesaria para que intervinieran, de forma activa, en la gestión del desarrollo a esta escala<sup>20</sup>”.

Pero, en la práctica, el “experimento” en las provincias Artemisa y Mayabeque no ha podido desatarse de las ataduras que durante décadas han limitado el actuar autónomo y el desarrollo local en el municipio. El Decreto 301 del Consejo de Ministros, que regula las cuestiones generales del ensayo administrativo en las mencionadas provincias, no toma en cuenta en las bases de la nueva relación entre Asambleas y Administraciones, una renovada participación popular; esto ha asegurado un desconocimiento social sobre las reformas en curso y confusiones generalizadas sobre los fines y alcances del “experimento”.

En el año 2013, una importante investigación realizada en los municipios de La Habana, ya arrojaba como resultados datos alarmantes sobre la descentralización y el desarrollo local.

Sobre las estrategias municipales de desarrollo se lee en este informe:

1. “La gestión del desarrollo no forma parte sustancial de la agenda de los gobiernos locales como guía de su gestión pública.

<sup>17</sup> Guzón Camporredondo, Ada y Hernández Márquez, Rider: “A propósito del desarrollo local en Cuba”. Obra citada, Pág. 113.

<sup>18</sup> El profesor Hiram Marquetti ha afirmado: “De hecho, uno de los grandes retos que enfrenta el denominado proceso de actualización del modelo económico es que no dispone de un proyecto de desarrollo productivo que tenga impacto a escala nacional, como ocurrió en los años setenta al implantar el sistema de dirección de la economía en que se intensificó el fomento del sector azucarero, o a principios de los noventa en que se priorizó la industria turística y la bio-farmacéutica”. Marquetti, Nodarse, Hiram: *El desarrollo local en Cuba: retos y perspectivas. En Administración Pública y desarrollo local*. Obra citada. Pág. 156.

<sup>19</sup> Paz Rodríguez, Águedo Manuel. CUM Remedios. Mesa Contreras, Gislena. CED. UCLV. García Fleites, Alexis Orlando. CED. UCLV, Barbosa Iglesias, Gleibys. CED. UCLV. “Metodología para organizar el trabajo con la preparación de los cuadros y reservas del municipio de Remedios en el desarrollo local”. Ponencia presentada a evento GESEMAP 2016, En Memorias digitales del Evento, Pág. 1 de la ponencia.

<sup>20</sup> Marquetti Nodarse, Hiram: “El desarrollo local en Cuba: retos y perspectivas”. En *Administración Pública y desarrollo local*. Obra citada. Pág. 128.

En ese sentido, no existe estrategia de desarrollo.

2. Existen escasas experiencias de proyectos municipales centrados en los principios de auto-organización, de auto-gestión y auto-financiamiento, que propicien el desarrollo endógeno.
3. La mayoría de los proyectos emergen de “arriba hacia abajo”, por lo que no están especialmente dirigidos a resolver los problemas del banco de problemas del territorio.
4. En la actualidad, no se tiene en cuenta la adecuación de los proyectos, programas y planes de desarrollo al contexto social en que se insertan, (condiciones habitacionales, estado de salud y otras problemáticas sociales), entre otros aspectos, por desconocimiento, falta de preparación de los que tienen el encargo social de gestionar e implementar planes y políticas<sup>21</sup>.

Para aspirar a un desarrollo local viable, sostenible e imperecedero es necesario plantearse objetivos y fines de este tipo de procesos, para establecer los elementos generalizables del desarrollo local para cualquier región y para poder determinar después las particularidades de cada provincia o municipio.

Una posible sistematización de los objetivos o fines del desarrollo local sería esta:

- “...el desarrollo local debe estar dirigido hacia la generación de bienestar y equidad social.
- Debe proponer la construcción de una meta compartida y un proyecto formulado por las sociedades locales.
- Debe basarse en una concepción de proceso sostenible, integral y viable.
- Debe reforzar la identidad y el sentido de pertenencia, por el significado y la legitimidad del espacio local para la población.
- Debe basarse en el aprovechamiento eficiente y racional de los recursos endógenos, y tener la capacidad de estimular y diversificar las actividades económicas y su crecimiento.
- Implica cambios de actitudes y comportamientos en grupos e individuos.
- Tiene que estar fuertemente sustentado en procesos participativos, más allá de la consulta y la movilización.
- La cooperación y la solidaridad serían dos de sus principales premisas, para fomentar así la creación y fortalecimiento de redes sociales.
- Debe ser un proceso creativo, articulador de actores y sujetos, innovador desde todos los puntos de vista, pero donde la planificación tenga un papel esencial<sup>22</sup>.

Tal vez la única vía para lograr el desarrollo local no sea la descentralización, pero en las circunstancias de la vida municipal cubana (con sus rasgos mantenidos durante décadas -tanto económicos, como políticos, administrativos, sociales, etc.- relacionados con formas de participación popular debilitadas y con una cultura organizativa del Estado local basada en la verticalidad y en la centralización, así como en el control asfixiante del desarrollo municipal por la provincia y los organismos de la administración central del Estado), creemos

<sup>21</sup> Tabares Neyra, Lourdes, Pérez Hernández, Lissette, Montejo Véliz, Rafael, Pérez Rodríguez, Nancy y González Mastrapa, Ernel. “Presentación preliminar de los resultados científicos alcanzados en los proyectos de investigación sobre la Administración Pública local, en municipios de la capital”.2013

<sup>22</sup> Guzón Camporredondo, Ada y Hernández Márquez, Rider: “A propósito del desarrollo local en Cuba”. Obra citada, Pág. 107.

que la descentralización como forma de fortalecimiento de la autonomía local, como vía de consolidación del empoderamiento popular, como camino democratizador desde el municipio hasta la nación, es una apuesta segura para Cuba.

Sobre este mismo asunto escogemos las palabras del profesor Yuri Pérez como conclusión de este epígrafe:

“La brújula democrática del socialismo indica que nuestro norte se localiza en un Estado descentralizado, exponente del poder popular, que promueva la acción participativa del ciudadano en todos los ámbitos de la sociedad (...) la centralización a ultranza no es sostenible en los tiempos que corren, si apostamos por el empoderamiento local y la capacidad de todos los actores que se desarrollan en este ámbito para solventar las complejas y crecientes dificultades de las comunidades”<sup>23</sup>.

## **II. Las relaciones entre los poderes centrales y locales en Cuba (en 41 años de Poder Popular). La Asamblea Nacional y las Asambleas Provinciales y Municipales.**

La relación entre poder central y local en Cuba ha sido difícil desde las primeras formas de organización administrativa impuestas por la metrópoli española a su llegada a Cuba. La única fuente de participación de la población, limitada pero legítima, eran los cabildos. La dominación colonial ibérica no se caracteriza por la flexibilidad administrativa, ni por la tolerancia política. Los primeros adoquines del camino de la falta de autonomía municipal en Cuba están colocados por el régimen español en nuestra Isla. Tanto el Estado, con directrices nacidas en la Corona, en el Real y Supremo Consejo de Indias, en la Casa de Contratación de Sevilla, como en sus representantes de ultramar (como los Virreinos, Capitanías Generales, Audiencias, etc., como el Derecho de Indias, prolijo y desajustado a la realidad social de América), dejaron sin posibilidades de decisión, no digase a los poderes locales, sino a las autoridades mayores de la Isla, que repetían, como medio de huida elegante y legitimadora, ante las órdenes obtusas de la metrópoli: se acata, pero no se cumple. No es objetivo de esta investigación recrear los avances de la organización estatal local en Cuba después de la etapa colonial, pero podemos resumir, antes de pasar a la etapa de desarrollo del Poder Popular, que la autonomía, la descentralización y el desarrollo local, no han sido nunca factores comunes de nuestra vida política municipal; que sí se ha visto engalanada por la creación científica sobre el municipio, sobre todo en la primera mitad del siglo XX<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Pérez Martínez, Yuri: “La matriz del poder en Cuba como encuadre teórico para la descentralización deseada: ¿brújula democrática del socialismo en la actualización del modelo socioeconómico?” Obra citada, Pág. 145 y 153

<sup>24</sup> “Durante la primera mitad del siglo pasado, los análisis de los juristas cubanos sobre las cuestiones municipales ocuparon un lugar especial, gracias a lo cual se creó la Escuela Cubana de Derecho Municipal. Solo a modo de ejemplo, es conveniente destacar nombres como Francisco Carrera Jústiz, fundador de la primera Cátedra de Estudios Municipales, en fecha tan temprana como 1906; Adriano Carmona Romay, creador del Programa de Estudios sobre Gobierno Municipal, el cual constituyó para varios países de América una referencia, por lo completo de los temas que abarcaba, así como, por su organicidad; y Ruy de Lugo-Viña, promotor de la Teoría de la inter-municipalidad; a los que pudieran sumarse también Ramiro Capablanca, Andrés Graupera y Andrés Angulo y Pérez”. Pérez Hernández, Lissette y Díaz Legón, Orestes: “Municipio y Desarrollo Local: continente y contenido. Apuntes en pos del perfeccionamiento del régimen jurídico municipal en Cuba.” En Administración Pública y Desarrollo Local. Obra Citada, Pág. 64.



Sobre el origen de los poderes locales en su forma actual<sup>25</sup>, nos dice la municipalista cubana Lissette Pérez Hernández:

“En Cuba el diseño del Poder Popular de forma genuina y auténtica, fue el fruto de un proceso de institucionalización que durante década y media, sentó las bases para formalizar la Revolución en el poder, creó una estructura estatal socialista, ordenó jurídicamente la democracia socialista desde la participación política como ejercicio directo de su realización, aplicó la división político-administrativa y transformó gradualmente la estructura organizativa y funcional del Estado”<sup>26</sup>.

El Estado socialista, organizado como Poder Popular, debió esperar una larga provisionalidad de 17 años<sup>27</sup>. La Constitución que los consagró y contuvo está todavía vigente y es, ella misma, una reliquia jurídica y política, de la época bipolar del mundo y de la Guerra Fría.

Sobre este aspecto dice el importante administrativista cubano Andry Matilla:

“...el vigente cuerpo constitucional –el de 1976 con las tres reformas que le sobrevivieron– lleva todavía en sí importantes huellas del “constitucionalismo socialista” como movimiento del que resultó en su versión primigenia, que le marcan en su identidad; y, frente a ese hecho y por vigente aún, en lo que le puede corresponder, dicho texto puede tenerse como “sobreviviente” del mencionado “constitucionalismo socialista”<sup>28</sup>.

El constitucionalismo socialista al que se refiere la anterior cita se caracterizaba por el reforzamiento institucional estatal de las entidades nacionales, y basaba todos los controles administrativos en la concentración y en la centralización. Los principios de la Constitución cubana, de unidad de poder, democracia socialista, centralismo democrático y legalidad socialista, son herencias del constitucionalismo socialista real.

Bajo los postulados de la doctrina jurídica soviética la autonomía local, los municipios descentralizados y el desarrollo visto de abajo hacia arriba, no tenían mucha cabida, lo que impidió prácticas de comunicación y relación política más libre, entre los poderes centrales y locales.

Existen al menos dos tesis que abordan la relación entre constitución formal y material, en Cuba, desde 1976. Una de ellas considera que en la Constitución de 1976 latían desde el inicio de su vigencia problemas

<sup>25</sup> “En aras de mejorar la gestión administrativa y como resultado del análisis de la necesidad de la descentralización de tareas y servicios, en 1974 se dictó la Ley de Reforma constitucional 1269, que creó una comisión para organizar, reglamentar y dirigir la instrumentación del Poder Popular en Matanzas como una experiencia que constituía un paso importante en la búsqueda de la organización definitiva del Estado cubano”. Jiménez Morales, Caridad Rosa: “La división político-administrativa: su institucionalización en la Constitución de la República de Cuba, en La Constitución cubana de 1976: cuarenta años de vigencia”. Matilla Correa, Andry (coordinador), Editorial UNIJURIS, La Habana, 2016, Pág. 119.

<sup>26</sup> Pérez Hernández, Lissette: “El poder popular cubano luego de cuarenta años de su constitucionalización, en La Constitución cubana de 1976: cuarenta años de vigencia”. Obra Citada, Pág. 74.

<sup>27</sup> “A modo de sinopsis, durante el período de 1959-1973, las formas de Administración territorial en Cuba transitaron por cuatro modelos fundamentales, que pueden enmarcarse atendiendo a sus características generales, tiempo de duración, estructura y métodos de dirección adoptados, en períodos históricos concretos:

- Gobiernos de Comisión Colegiados (Del 29/1/59 hasta el 27/02/59)
- Gobiernos de Administración Unipersonal (Del 27/02/1959 a 1961)
- Gobierno Único Colegiado (De 1961 a 1966)
- Gobiernos de Administraciones Locales (De 1966 a 1973)”.

Diéguez la O, Tanieris: “El rescate del Municipio. La experiencia de Matanzas en la creación de los órganos de Poder Local. Un acercamiento casuístico y teórico a sus antecedentes y proceso de generalización a todo el país”. Tesis en opción del título de Licenciada en Derecho, inédita, la Habana, 2006.

<sup>28</sup> Matilla Correa, Andry: “Unas líneas (preliminares para un libro) con motivo de los cuarenta años de vigencia de la Constitución cubana de 1976”. Obra citada, Pág. 13.

de diseño institucional, que trabarían rápidamente las posibilidades de desarrollo de la democracia cubana, y específicamente del Poder Popular, como expresión de soberanía del pueblo.

Por otro lado, una parte de la doctrina cubana considera que más que ausencias e incorrecciones en la constitución formal, se trata de incoherencias políticas y administrativas a la hora de realizar los contenidos de la Ley de leyes.

Sobre el centro de este debate ha escrito la profesora Lissette Pérez:

“Sin perjuicio del perfeccionamiento que requiere el Poder Popular, las disfuncionalidades que presenta en la actualidad, no son básicamente, resultado del diseño constitucionalmente formulado.

La institucionalización alcanzada en el año 1976, modificada en el año 1992, aunque está urgida de perfeccionamiento estructural y funcional, está todavía demandando realización efectiva en algunos de sus presupuestos fundacionales. La esencia del Poder Popular se resume formalmente en el hecho de que sea el pueblo quien detente constitucionalmente el poder político, de lo cual una trascendente manifestación de esencia participativa, lo constituye el control popular, institución jurídica que en Cuba está atrapada en una paradoja: las normas propician una amplia cobertura para el control, sin embargo, el control no se ejercita en toda su potencialidad”<sup>29</sup>.

La relación entre poderes centrales y locales en Cuba, desde 1976, ha reforzado la idea de un Estado fuerte y unido, que ve en la descentralización un problema a vencer, y no una variante para su mejor organización. Algunas características de los poderes locales en estas décadas, en su relación con los poderes centrales son: las provincias y municipios no elaboran sus propios presupuestos, sino que los ejecutan con grandes limitaciones económicas, burocráticas y de controles políticos. Las provincias y municipios no crean ordenanzas, por lo que la llamada gobernanza local queda restringida al cumplimiento de normativas superiores. Además, se ha remarcado el carácter macro-económico y estratégico, de arriba hacia abajo, que tiene el desarrollo local, según las concepciones al uso durante más de 30 años.

Algunas de estas ideas y concepciones han cambiado desde que en el VI Congreso del PCC se aprobaron algunos “lineamientos” relacionados con el fomento de la autonomía local, de la descentralización municipal, y sobre el desarrollo local.

La relación que se espera se reproduzca, según diseño legal, entre poderes centrales y locales, parte del siguiente esquema organizativo:

“El poder local en Cuba se concibe de la comunión entre los poderes provinciales y municipales, ambos, divisiones del territorio nacional cubano para los fines político-administrativos. Conforme a la regulación constitucional, la provincia se organiza políticamente conforme a Derecho, como eslabón intermedio entre el gobierno central y el municipal, en una extensión superficial equivalente a la del conjunto de municipios comprendidos en su demarcación territorial. Conforme los postulados constitucionales vigentes, las provincias cumplen sus funciones principales a través de las atribuciones de dos órganos principales que estructu-

---

<sup>29</sup> Pérez Hernández, Lissette: “El poder popular cubano luego de cuarenta años de su constitucionalización, en La Constitución cubana de 1976: cuarenta años de vigencia”. Obra Citada, Pág. 82-83.

ralmente las conforman: las Asambleas Provinciales del Poder Popular y los Consejos de la Administración Provincial. Órganos deliberativos y administrativos, respectivamente<sup>30</sup>.

La crisis de identidad y fuerza de los poderes populares locales comenzó muy rápido. En fecha tan temprana como los años 80 ya se debatía en la Asamblea Nacional qué hacer para conectar a la población con sus órganos políticos administrativos municipales, que se presentaban ya como ineficientes para resolver los problemas de la gente.

El proceso de conversión en rituales de los principios e instituciones fundamentales de la democracia cubana (dígase la rendición de cuentas y la revocación de mandatos de delegados y diputados), trajo como consecuencia, que la cantidad de jóvenes interesados en la participación como líderes locales disminuya año tras año, que las Asambleas de rendición de cuentas sean usadas para cuestiones distintas a las previstas en la ley, que las revocaciones de mandatos sean extrañas y mal vistas, que el Poder Popular haya perdido legitimidad, que la gente espere poco o nada de él y que muchos piensen que sería bueno sustituirlo por otro modelo de organización estatal.

En la práctica política cubana ni el Poder Popular, ni el central, han tenido nunca más poder que las estructuras equivalentes del PCC, tanto a nivel nacional como local. La falta de poder de los delegados, delegadas, diputados y diputadas, ha afectado mucho la credibilidad de la institución de poder estatal cubana, que se ha parecido demasiado a otras formas de representación política, sobre todo por la ausencia de mandato imperativo del pueblo a sus elegidos, dentro de la democracia socialista.

Fidel Castro fue el primero que planteó que debía encontrarse el eslabón perdido entre el pueblo y sus órganos estatales locales y para eso ideó la estructura que después se llamaría Consejo Popular, consagrada en la Reforma Constitucional de 1992 y en Ley posterior.

Según la idea de Fidel, “el Consejo Popular” no debía ser una estructura estatal más, sino una vía de comunicación y resolución de problemas entre el pueblo y el Estado a nivel local. En la Constitución y en la Ley resultó un órgano de poder local con máxima autoridad en su demarcación; facultad que jamás ha logrado ejercer Consejo Popular alguno.

El nacimiento de los Consejos Populares coincidió con la crisis del “Período Especial” en Cuba, lo que decretó su muerte civil a manos de la lucha por la supervivencia; esta realidad no dejó que se desarrollaran sus potencialidades en ningún momento.

Algunas esperanzas, más allá de la idea de la dirigencia del país, renacieron entre algunos teóricos en los años del nacimiento de los Consejos Populares. El maestro de muchas generaciones de juristas en Cuba, profesor Julio Fernández Bulté, consideraba que el Consejo podía ser una especie de institución tribunicia cubana, con facultades de veto ante decisiones impopulares, lo que lo convertiría en expresión de poder negativo dentro de la Constitución cubana. Esta misma idea la defendió en profundidad, en tesis de Maestría en Derecho Constitucional y Administrativo, de la Universidad de La Habana, el profesor Luis Mario Coto, de la Universidad de Mayabeque.

En la práctica, los Consejos Populares tampoco solucionaron los problemas de ilegitimidad y falta de poder del Poder Popular en la provincia y el municipio. Sus éxitos como forma de empoderamiento popular son esporádicos, y están determinados por liderazgos personales puntuales, que no se repiten como regularidad. La idea de Fidel Castro, en los años anteriores a la constitución de los Consejos era esta:

---

<sup>30</sup> Pérez Hernández, Lissette: “El poder popular cubano luego de cuarenta años de su constitucionalización, en La Constitución cubana de 1976: cuarenta años de vigencia”. Obra Citada, Pág. 75.

“... soy partidario decidido de que los municipios actúen en cuanto cosa ocurra dentro de la localidad que esté mal, y hemos desarrollado el concepto del presidente del consejo popular de una manera amplísima. Hemos creado el principio de una verdadera autoridad allí en la zona, que se meta en un hospital nacional, en un centro de investigaciones, en una empresa de cualquier organismo, en una empresa de cualquier municipio, así con un concepto muy amplio, como autoridad. Ellos no administran nada, no distribuyen nada, pero tienen que ver con todo lo que esté mal allí, independientemente de la institución a que pertenezca el lugar aquel...”<sup>31</sup>.

Para el “experimento” en las provincias Artemisa y Mayabeque, en el Decreto 301 que lo regula, los Consejos Populares tienen un papel mínimo, lo que es preocupante cuando se observa el diseño de este ensayo, porque el objetivo del mismo es sobre todo administrativo, de búsqueda de eficiencia en la relación entre Asambleas y Administraciones; pero los Consejos Populares debían servir de equilibrio entre ambas instituciones estatales locales, permitiendo, por ejemplo, mayor participación popular en la resolución de los problemas que afectan a la mayoría de la población.

## **2.1. La Asamblea Nacional del Poder Popular y sus relaciones históricas con las Asambleas del Poder Popular locales.**

El sistema de gobierno asambleario tiene en Cuba una versión interesante, con una propuesta constitucional (en 1976) que declaraba que la Asamblea Nacional del Poder Popular es el máximo órgano del Estado y que tiene, además, las atribuciones legislativa, constituyente y de control constitucional; lo que la hace una Asamblea poderosa, al menos en la norma escrita.

Sobre las Asambleas del Poder Popular, escribió la profesora Lissette Pérez:

“Con la regulación del Poder Popular a partir del año 1976, el Municipio recobra importancia y papel político, en particular, el diseño constitucional refuerza de forma esencial el papel de las Asambleas Municipales como órganos deliberativos, en tanto, estos órganos encarnan la condición popular del poder que ellas representan; reconocimiento que otorga la legitimidad requerida para que puedan resolver de forma independiente y a partir de su propia iniciativa, los problemas y necesidades más apremiantes de la localidad, en tanto, normativamente constituyen un eslabón fundamental para propiciar la gestión autónoma y descentralizada, que requiere la municipalidad”<sup>32</sup>.

Ya sabemos que esta gestión autónoma y descentralizada chocó, en la práctica, con patrones centralizadores y concentradores de las decisiones estatales, que han impedido que las provincias y municipios creen sus propias instituciones de participación y de renovación de la legitimidad política.

<sup>31</sup> Castro Ruz, Fidel: Actas de la Asamblea Nacional, inéditas. VIII Período de Sesiones III Legislatura (Diciembre de 1990). (Editado por la Imprenta de las Oficinas Auxiliares de la Asamblea Nacional del Poder Popular, 15 de Noviembre de 1993).

<sup>32</sup> Pérez Hernández, Lissette: “El poder popular cubano luego de cuarenta años de su constitucionalización, en La Constitución cubana de 1976: cuarenta años de vigencia”. Obra Citada, Pág. 76.

La relación entre la Asamblea Nacional del Poder Popular y sus hermanas menores, ha estado mediada por la propia pérdida de poder que durante mucho tiempo ha venido sufriendo el máximo órgano de poder estatal en Cuba.

La Asamblea Nacional ha abandonado prácticas de control de la actividad del Consejo de Estado y no ha declarado nunca la inconstitucionalidad de una disposición normativa o acto administrativo contrario a la Constitución. No ha sido presentado ante ella ningún proyecto legislativo nacido de iniciativa legislativa de un diputado o diputada individual, y tampoco ha llegado a ser discutido en el pleno de la Asamblea un proyecto de ley presentado por iniciativa popular.

La Asamblea Nacional ha aprobado tres veces menos Leyes, que los Decretos Leyes que ha aprobado en el mismo tiempo (cuarenta años), el Consejo de Estado; la gran mayoría de las leyes y acuerdos, han sido aprobados de forma unánime.

Los presidentes de la Asamblea Nacional no tienen el prestigio que se debía esperar a la hora de diseñar un sistema político y de gobierno basado en el poder del pueblo y en la majestuosidad de una Asamblea electa directamente por el pueblo.

El Estado cubano ha vivido un proceso de desplazamiento del núcleo de poder institucional, de la Asamblea Nacional al Consejo de Estado, acordado por la propia Asamblea, desde que, en 1979, aprobara dentro de su seno que los Decretos Leyes tendrían el mismo valor que las leyes.

Ante un órgano dirigido primero por Fidel Castro y después por Raúl Castro, la Asamblea Nacional no ha podido soportar el peso ni de su proyecto original, ni del poder emergente del Consejo de Estado.

Algunos elementos del diseño legal sí dejaban sin muchas posibilidades a la Asamblea Nacional, como la propuesta de que el pleno se reúna solo dos veces al año, lo que impide su comportamiento como órgano supremo de poder estatal.

El otro gran escollo que ha tenido que salvar la Asamblea ha sido el poder máximo del PCC, que es anterior a la propia estructura asamblearia y domina el sistema político desde la propia Constitución, que lo consagra como fuerza dirigente de la sociedad y el Estado, en el artículo 5 de la Carta Magna.

En este escenario, las Asambleas locales del Poder Popular no tienen mucho que esperar si de autonomía y descentralización se trata. Era imposible esperar autonomía jurídica municipal, si la Asamblea Nacional ha perdido, en la práctica, la potestad de ser el único órgano legislativo.

La Constitución de la República deja claro que todos los órganos estatales deben respeto y rendición de cuentas a los diputados de forma individual y a la Asamblea Nacional, como órgano; pero en el próximo

capítulo daremos datos que demuestran el carácter que algunas de las rendiciones de cuentas han tenido en las últimas décadas.

El reforzamiento de la institucionalidad es imposible de lograr si el propio Estado ha dado muestras, durante cuatro décadas, de vivir al margen de las estructuras establecidas, siempre supeditadas a formas ad hoc preferibles en cada caso y casi nunca sujetas a leyes constitutivas de competencias y responsabilidades.

Las Asambleas provinciales y municipales han jugado un papel menor en el sistema político cubano, por su impacto mínimo en la vida social, por su poca prestancia y autonomía económica, por su baja popularidad, por la crisis de legitimidad que viven constantemente los delegados y delegadas del Poder Popular, electos para no poder hacer nada.

Por otro lado, las Asambleas Provinciales sufren de falta de representatividad, cosa que no sucede a las Asambleas Municipales, porque las primeras se constituyen por elecciones libres, pero sobre candidaturas propuestas por Comisiones de Candidatura que sirven de filtro electoral a las autoridades políticas del país. Las Asambleas Municipales, por su parte, se constituyen a partir de elección libre pero en base a candidatura popular en Asambleas populares de barrio, lo que se considera el más alto indicador democrático del Sistema Electoral cubano.

Algunas debilidades de la relación entre órganos superiores y locales del Poder Popular, considerando las obligaciones constitucionales que tienen, saltan a la vista; algunas de ellas son:

- Es una debilidad del diseño constitucional la ambigüedad que se crea al declarar que las Asambleas del Poder Popular ejercen gobierno, porque no se expresa directamente que esta función la debe realizar el órgano administrativo de dichas asambleas, es decir, los Consejos de Administración Provinciales (CAP) y los Consejos de Administración Municipales (CAM).
- Lo anterior es una debilidad del diseño porque la propia Constitución declara que las Asambleas Provinciales del Poder Popular son el máximo órgano estatal local.
- Es una debilidad que la Asamblea Nacional del Poder Popular no revoca Decretos del Consejo de Ministros en la práctica, ni cuando estos son inconstitucionales.
- Es una debilidad que los Consejos Populares no ejerzan en la práctica las facultades de control y fiscalización que se le diseñaron.
- El Consejo de Estado no sigue la práctica de revocar acuerdos de Administraciones Locales ilegales e inconstitucionales.
- El Consejo de Ministros no sigue la práctica de revocar decisiones de administraciones locales.
- El Consejo de Ministros no sigue la práctica de proponer revocar a las Asambleas Provinciales y a las Asambleas Municipales decisiones de sus Consejos de Administración contrarias a normas de Organismos de la Administración Central del Estado.
- El Consejo de Ministros no sigue la práctica de proponer a la Asamblea Nacional del Poder Popular y al Consejo de Estado la suspensión de acuerdos adoptados por las Asambleas Provinciales y las Asambleas Municipales del Poder Popular.

-Las Asambleas Provinciales del Poder Popular no siguen la práctica de revocar decisiones de sus Consejos de Administración, ni de proponer al Consejo de Ministros revocar decisiones de los Consejos de Administración Popular, cuando son facultades delegadas por los Organismos de la Administración Central del Estado.

### III. Competencia, autonomía, gobernanza y gobernabilidad antes, durante y después del “experimento” de Artemisa y Mayabeque.

Como hemos dicho anteriormente:

“El tema de la competencia es medular en los trabajos científicos que se vinculan con el derecho administrativo –como régimen jurídico de la administración pública–, y desde su propia configuración como ciencia. De ahí se deriva que una de las principales razones de la existencia de la competencia como principio de esta ciencia sea el fin primordial de la eficacia en el actuar de la administración pública, a partir de la distribución de tareas entre distintos órganos –en sus expresiones estructurales, funcionales y territoriales– y en pos de la consecución del interés público”<sup>33</sup>.

Los profesores Lissette Pérez y Orestes Díaz, nos explican específicamente sobre las competencias municipales y su mejor articulación en el caso cubano:

“Las competencias municipales se determinan, fundamentalmente, a través de tres sistemas: el de los poderes enumerados, lista numerativa o enumeración concreta; el de los poderes no enumerados o cláusula general; y el sistema mixto. A partir de los criterios ofrecidos por la teoría y la práctica jurídica, a favor y en contra de estos, se considera que la articulación de un sistema mixto es el pertinente para el escenario cubano. Por un lado, junto a los asuntos que se le atribuirían al municipio para su específica atención, se permitiría su intervención y se ampliaría la variedad de actividades a desarrollar en todos los asuntos públicos que se materializan en la localidad; y por otro, si se toma conciencia de las diferencias inter e intra municipales (principio de heterogeneidad) la atribución de competencias no debe hacerse de manera uniforme, sino sobre pautas de flexibilidad y diversidad, lo cual permitiría que cada municipio, en función de sus necesidades peculiares, de sus medios humanos y técnicos y de sus modelos de gestión, fije las operaciones a realizar en función del desarrollo de su espacio territorial”<sup>34</sup>.

Si no se parte de un claro régimen de competencias es imposible esperar una sana descentralización basada en un marco normativo claro y útil al desarrollo local. La identificación y regulación estricta de competencias a las estructuras locales de poder estatal es el primer paso hacia espacios de autonomía y desarrollo local pensado, proyectado, organizado, ejecutado y controlado por los municipios.

<sup>33</sup> Fernández Estrada, Julio Antonio; Tamayo Pineda, Noris y Blanco Rojas, Mauricio: “La competencia como presupuesto de la autonomía municipal”, en *¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local*. Coordinadores Lissette Pérez Hernández y Orestes Díaz Legón. Editorial UH. La Habana, 2015. Pág. 246.

<sup>34</sup> Pérez Hernández, Lissette y Díaz Legón, Orestes: “Municipio y Desarrollo Local: continente y contenido. Apuntes en pos del perfeccionamiento del régimen jurídico municipal en Cuba”. En *Administración Pública y Desarrollo Local*. Obra Citada, Pág. 66.

Sobre esto argumentan Lissette Pérez y Orestes Díaz:

“La regulación, de forma clara, de las competencias del municipio es un elemento esencial para el posterior diseño de su régimen jurídico. Por ejemplo, determinar el ámbito político y administrativo municipales es el punto de partida para la claridad de las competencias en materia financiera, en particular, para el diseño del modelo de financiación municipal y la definición de los niveles de responsabilidad de las autoridades locales en materia de gastos. Asimismo, es un requisito para estructurar orgánicamente al municipio y establecer las atribuciones de cada uno de los órganos de manera coherente”<sup>35</sup>.

Las relaciones entre competencias, autonomía y gobernabilidad se dejan ver con más claridad cuando entendemos que el mejor gobierno posible, y los mejores estándares de bienestar social se cumplen en espacios políticos democráticos, lo que significa también mayor gobernabilidad.

Un régimen de competencias bien establecido para el municipio, una regulación jurídica que establezca espacios de autonomía económica, política, financiera, para decidir las estrategias de su desarrollo local, va de la mano con una buena gobernabilidad, en el sentido que la entendemos nosotros, que es en el de mejor y más consensuado gobierno.

Sobre la gobernabilidad<sup>36</sup> ha escrito el profesor cubano Osmel Alejandro Hernández:

“No es posible explicar el fenómeno de la gobernabilidad desde conceptos preestablecidos, no depende de la validez de una construcción teórica, sino de la postulación de las aspiraciones de las sociedades contemporáneas. No obstante, podemos decir que la gobernabilidad está asociada con la calidad y la capacidad de las instituciones y políticas de un sistema para lograr que el número de personas beneficiadas sea mayor que las perjudicadas, algo que podemos contextualizar con la teoría del óptimo de Pareto”<sup>37</sup>.

Igualmente es interesante la idea de Iosu Perales, cuando dice:

---

<sup>35</sup> Pérez Hernández, Lissette y Díaz Legón, Orestes: “Municipio y Desarrollo Local: continente y contenido. Apuntes en pos del perfeccionamiento del régimen jurídico municipal en Cuba”. Obra Citada, Pág. 67.

<sup>36</sup> “Etimológicamente el término Gobernabilidad se refiere a la habilidad de gobernar. Si entendemos a los gobiernos como redes de instituciones políticas, sería la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas (Altman y Castiglioni 1999). La preocupación y búsqueda del buen desenvolvimiento de la acción de gobernar ha sido una constante en la historia de la Humanidad desde el surgimiento de formas complejas e institucionalizadas de organización política y social. En los edictos de Kao-Tsu y Hsiao-Wen, que crearon la burocracia “profesional” en la China imperial y que datan del año 165 a. de NE., podemos encontrar ya una pragmática búsqueda de eficiencia y de eficacia de la administración que caracterizan al buen gobernar (IEN 1999)”. Prieto Martín, Pedro: “De la gobernabilidad a la gobernanza local: marco conceptual y metodológico”. Doctorado sobre Sociedad de la Información y el Conocimiento. Seminario de investigación sobre eGovernance: Información política en la red Director: Mikel Barreda Díez, Septiembre 2003. Pág. 3.

<sup>37</sup> Hernández Luis, Osmel Alejandro: “Gobernanza y Gobernabilidad a la luz de las reformas políticas, económicas y sociales en Cuba (2006 - 2014)”. Inédito 2014. Pág. 9.



“...las urgencias de América Latina en los ámbitos de la gobernabilidad legítima y el desarrollo humano sostenible, tienen en la vía de la participación ciudadana una oportunidad histórica. Este movimiento democrático encuentra en el marco de lo local un espacio apropiado. De tal manera, la triple dimensión de poder local, democracia y ciudadanía, convergen y multiplican sinergias que se retroalimentan, a través de la extensión de la democracia participativa”<sup>38</sup>.

Preferimos hablar, entonces, de gobernabilidad legítima para alejarnos de tesis que defienden el buen gobierno efectivo, aun si se logra por vías no democráticas o por medio de prácticas basadas en el consenso pasivo, la desinformación al pueblo y la falta de transparencia de la función de gobierno.

Frente al desarrollo de la globalización capitalista muchas miradas se han dirigido a lo local, tanto como medio para difuminar la cultura de la dominación como para enfrenarse a ella. El municipio, la región, la provincia, el barrio, pueden ser espacios ideales para desarrollar formas de participación que se suponen superadas por la historia, como son las asambleas populares, las consultas, los referendos.

Iosu Perales lo dice de esta manera:

“Es en este escenario que la palabra glocalización resume bien esa tensión dialéctica que consiste en pensar globalmente y actuar en el ámbito local. Se trata de un modo de respuesta con dos componentes: uno de resistencia y otro de alternativa al despliegue de un mercado darwinista y sin rostro democrático”<sup>39</sup>.

La forma de instrumentar la función de gobierno sería la gobernanza, que no se interesa por los aspectos del “deber ser” o de la legitimidad del gobierno (que ocupan a la gobernabilidad), sino que se inclina por la manera de lograr el trabajo y el proceso de gobernar.

De esta forma distingue a ambas Pedro Prieto Martín:

“Así, mientras que la Gobernabilidad como capacidad de la sociedad se refiere a las condiciones substantivas/materiales del ejercicio de poder y de la legitimidad del Estado y de su gobierno, la Gobernanza se refiere a los aspectos adjetivos/instrumentales del ejercicio del poder por parte del Estado, considerando especialmente al gobierno, pero atendiendo también al resto de organizaciones e instituciones que participan de tal poder. La calidad de la Gobernabilidad está pues basada en el grado de desarrollo institucional de la Gobernanza que hay en una sociedad”<sup>40</sup>.

Las posibilidades de la gobernanza están muy limitadas en Cuba, porque dependen totalmente de financiamientos y decisiones centrales, de órganos de poder nacional. Los municipios, al no poder dictar ordenanzas, no solo no pueden organizar su propio trabajo sino que aprenden a esperar qué órdenes son más fáciles de cumplir.

---

<sup>38</sup> Perales Arretxe, Iosu: “Poder local y democracia participativa en América Latina”. Rebelión, México, 2003, Pág. 4.

<sup>39</sup> Perales Arretxe, Iosu: “Poder local y democracia participativa en América Latina”. Obra Citada, Pág. 19.

<sup>40</sup> Prieto Martín, Pedro: “De la gobernabilidad a la gobernanza local: marco conceptual y metodológico”. Obra Citada, Pág. 9.

Todo el funcionamiento de la Administración Pública cubana se basa en una mirada “hacia arriba”, a las orientaciones, y nunca hacia los problemas. En la práctica cotidiana de trabajo de las Asambleas del Poder Popular, a los pedidos de la población se les llama “planteamientos”, y se les contabiliza por las respuestas que se les ha dado, no por la solución del problema.

En realidad podemos decir, sin temer a ser especulativos, que en los ambientes políticos donde se ha diseñado el “experimento” de las provincias Artemisa y Mayabeque, así como en las instancias de gobierno local (provincial y municipal) en todo el país, son extraños los conceptos de “autonomía”, “governabilidad” y “governanza”; no ha sido un interés político nacional fomentar sentimientos y expectativas de descentralización local hasta el punto de crearse municipios con formas distintas de participación; con desarrollo, por tanto, de autonomía municipal.

La convergencia de cuotas importantes de autonomía, propiciadas para una mejor y eficiente descentralización, ayudarían a elevar la calidad y la percepción social sobre la gobernabilidad, así como la legitimidad del gobierno local en Cuba. La gobernabilidad puede ser relanzada con una mejor gobernanza, que se base en la autonomía municipal, en las posibilidades crecientes de proyectar el desarrollo local desde las comunidades, donde están realmente los problemas y donde deberían estar las primeras soluciones.

La autonomía municipal puede permitir el renacer del Derecho de los municipios, surgido de ordenanzas que en la vida cotidiana regulen aspectos puntuales de lo local. Esta misma autonomía puede (sin hacer sufrir al Estado unitario, ni a la unidad de poder en el pueblo), oxigenar a la democracia como modo de vida, con espacios nuevos de participación y de control de la política y la economía municipal; como pueden ser las experiencias de presupuesto participativo, defensoría local del pueblo, control social de los servicios públicos, consultas populares y referendos, además de las rendiciones de cuenta y los procesos de revocación de mandatos.

#### **IV. Participación popular en el espacio local. Rendición de cuentas, revocación, control popular de la administración y transparencia.**

La participación popular en el espacio local en Cuba ha estado mediada por los grandes móviles del Estado central, considerados principios del sistema político; a saber: la independencia nacional, la autodeterminación del Estado cubano, y el derecho a construir una sociedad alternativa a la capitalista.

Cualquier forma de participación popular tiene que ser dirigida a realizar los principios anteriores, que han estado acompañados de formas de organización de la política que los han hecho más estrictos, como la institucionalización del monopartidismo y la consagración constitucional del PCC como “fuerza dirigente de la sociedad y el Estado”, regulación que determina un tipo de participación dependiente de las líneas ideológicas del Partido.

Después de 1976, los municipios parecían relanzados en su autonomía (por la importancia que debían tener

dentro del sistema del Poder Popular). Sin embargo, la realidad ha indicado que las Asambleas Municipales y Provinciales del Poder Popular, así como sus Consejos de la Administración correspondientes (antes de 1992 Comités Ejecutivos, y desde 1992 los Consejos Populares), no tienen la fuerza, la capacidad de decisión, de gestión, ni el poder económico, para resolver los problemas de la comunidad.

Los mecanismos más importantes de participación popular que el diseño constitucional cubano prevé para el espacio local son: el voto libre y secreto, como derecho; la rendición de cuentas de los representantes a los electores; la revocación del mandato de cualquier representante electo por el pueblo o por otros representantes (el caso de los miembros del Consejo de Estado); el derecho a participar en referendos y la iniciativa legislativa popular.

En el caso de la rendición de cuentas y de la revocación del mandato, se trata de elementos del principio de Democracia Socialista, llamado de “Organización y Funcionamiento del Estado cubano”, en el artículo 68 de la Constitución vigente.

La iniciativa legislativa popular es una de las vías que existen en Cuba para presentar proyectos de leyes a la Asamblea Nacional y el pueblo de Cuba puede hacerlo si autentifica 10 mil firmas individuales para acompañar dicho proyecto.

Han sido muy estudiadas tanto la rendición de cuentas como la revocación del mandato (dejaremos un espacio más grande a la primera), pero diremos antes que la revocación ha sido investigada en profundidad por el Máster en Derecho Constitucional y Administrativo y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana, Marcos Fraga. Algunas de sus conclusiones más interesantes nos informaban que el proceso de revocación de delegados a Asambleas Municipales del Poder Popular sufre de una burocratización tan grande que elimina su sentido democrático porque, en la mayoría de los casos, su consumación coincide con el próximo proceso parcial electoral, por lo que se prefiere no postular de nuevo al delegado objeto de la revocación.

El proceso electoral parcial se desarrolla en Cuba cada dos años y medio, y este tiempo es muy breve, tanto para que los delegados o delegadas cumplan con su misión política, como para revocar de forma eficiente a alguno de ellos.

Otra característica de la revocación, que ha afectado su sentido de participación popular, es su politización (como si se tratara de un enjuiciamiento al sistema político y al sistema electoral socialistas), cuando en realidad es una prueba del funcionamiento sano del Estado cubano, capaz de renovarse y evaluarse a sí mismo con prudencia y claridad.

La excesiva y falseada politización de los procesos de revocación han permitido que se den casos de revocación secretos, como el de algunos presidentes de Asambleas Provinciales del Poder Popular, que en los últimos años han sido removidos de sus cargos sin que se sepa si se ha realizado un proceso de revocación, un proceso penal o una ilegítima deposición.

La conclusión más pesante es que la revocación es extraña en el sistema político cubano, su éxito e invocación es mínima y, por lo tanto, su utilización es más que esporádica y no considerada como buena forma de participación popular.

A nivel local, además, no existe la práctica de la participación popular en las Asambleas Municipales, que en algunos casos se transmiten por radio a las comunidades; no existe la posibilidad de presentar proyectos de “acuerdos” a esas Asambleas y al no existir normativas propias del municipio, entonces tampoco existe iniciativa normativa popular local.

El pueblo, a nivel local, accede a los gobiernos municipales sobre todo mediante los llamados “planteamientos”, que se hacen tanto en despachos con presidentes de Asambleas, como desde las asambleas de rendición de cuentas.

El proceso de rendición de cuentas en Cuba está generalmente asociado al que realizan los Delegados a las Asambleas Municipales del Poder Popular ante sus electores, pero en Cuba el proceso de rendición de cuentas abarca mucho más que eso. En el presente texto se analizan las bases constitucionales y legales de este proceso en Cuba, cómo se ha implementado el mismo y se realizan propuestas para su perfeccionamiento. Desde el punto de vista conceptual se entiende como “rendición de cuentas” el proceso mediante el cual un individuo u organización tiene la obligación de exponer, explicar o justificar las acciones realizadas en un período de tiempo en el manejo o toma de decisiones sobre una cuestión o cuestiones determinadas que se le confiaron para que administrara o decidiera, ante los sujetos u organizaciones a los que se subordina<sup>41</sup>.

### **El diseño constitucional de la rendición de cuentas.**

Como se conoce, la Constitución cubana estructura el Estado bajo el principio de la “unidad de poderes”<sup>42</sup>, en el que la Asamblea Nacional del Poder Popular es el órgano supremo de poder del Estado (artículo 69 de la Constitución)<sup>43</sup>. Este “poder supremo” le viene conferido por el pueblo, que de acuerdo al artículo 3 de la Constitución, es donde reside la soberanía y del que dimana todo el poder del Estado, del que la Asamblea Nacional del Poder Popular es su representante y la que expresa su voluntad soberana (Art. 69 Const.). Las bases constitucionales de la rendición de cuentas están reguladas en el artículo 68 de la Constitución, que establece los principios de organización y funcionamiento del Estado cubano; en ese sentido los siguientes incisos regulan la rendición de cuentas:

---

<sup>41</sup> Sobre el concepto de rendición de cuentas puede consultar el artículo “¿Qué es la rendición de cuentas?”, Schedler, Andreas (2004). Cuadernos de transparencia, (IFAI) (3), en [https://works.bepress.com/andreas\\_schedler/6/download/](https://works.bepress.com/andreas_schedler/6/download/)

<sup>42</sup> El principio de la “unidad de poder” estaba expresamente regulado en el artículo 66 de la Constitución antes de la reforma de 1992, junto con el de “centralismo democrático”, posterior a esa reforma ambos principios fueron eliminados, pero como se mantuvo la misma forma de estructuración del Estado, el principio de “unidad de poder” se mantiene aunque no esté reconocido expresamente.

<sup>43</sup> Artículo 69: “La Asamblea Nacional del Poder Popular es el órgano supremo del poder del Estado. Representa y expresa la voluntad soberana de todo el pueblo”.

- b) las masas populares controlan la actividad de los órganos estatales, de los diputados, de los delegados y de los funcionarios;
- c) los elegidos tienen el deber de rendir cuenta de su actuación y pueden ser revocados de sus cargos en cualquier momento;
- e) los órganos estatales inferiores responden ante los superiores y les rinden cuenta de su gestión;

El citado inciso B reafirma el principio de la soberanía popular, ya que todos los órganos del Estado y el gobierno, incluidos los funcionarios (en otras palabras, “la burocracia”), son “controlados” por el pueblo. La gran pregunta es cómo este principio se manifiesta en la práctica política, cómo el pueblo “controla” a todos los dirigentes y funcionarios. Desde el punto de vista deontológico queda claro que la voluntad del poder constituyente (aquel que aprobó la Constitución) es que el pueblo tenga el máximo poder.

En el inciso C se establece la obligación de rendir cuentas de los elegidos, pero a diferencia de cómo estaba regulado en ese mismo inciso del artículo 66 de la Constitución (antes de la reforma de 1992), no se dice ante quién debe rendir cuentas. El inciso C, anterior a la reforma constitucional de 1992, decía que rendían cuenta ante sus electores. Como se sabe, antes de la reforma de 1992 solo se elegían directamente por el pueblo los delegados a las Asambleas Municipales del Poder Popular, los diputados de la Asamblea Nacional del Poder Popular y los delegados de las Asambleas Provinciales eran elegidos por las Asambleas Municipales del Poder Popular. En ese sentido, los delegados de las Asambleas Municipales del Poder Popular siempre han rendido cuentas de su gestión ante los electores y los delegados provinciales; y los diputados debían rendir cuentas ante las Asambleas Provinciales del Poder Popular que los eligieron.

El inciso E ratifica la estructura de subordinación vertical, que obliga a todos los órganos de menor jerarquía a rendir cuenta ante su superior.

Basándose en esos principios, el artículo 75 constitucional, que establece las atribuciones de la Asamblea Nacional del Poder Popular, dispone en el inciso Q, que la Asamblea Nacional del Poder Popular conoce, evalúa y adopta las decisiones pertinentes sobre los informes de rendición de cuenta que le presenten el Consejo de Estado, el Consejo de Ministros, el Tribunal Supremo Popular, la Fiscalía General de la República y las Asambleas Provinciales del Poder Popular.

Mientras que el artículo precedente (art.74), regula que el Consejo de Estado es responsable ante la Asamblea Nacional del Poder Popular y le rinde cuenta de todas sus actividades.

Por otra parte, el artículo 85 establece el deber de los diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular de rendir cuentas del cumplimiento de sus funciones, según lo establecido en la ley, remitiendo a una ley complementaria que regularía el proceso de rendición de cuentas de los diputados.

Siguiendo el principio de la supremacía de la Asamblea Nacional del Poder Popular, el artículo 99 dispone claramente que el Consejo de Ministros (gobierno) es responsable y rinde cuenta, periódicamente, de todas sus actividades ante esta.

A nivel de órganos locales del Poder Popular, el artículo 105 establece que las Asambleas Provinciales del Poder Popular conocen y evalúan los informes de rendición de cuenta, de su órgano de Administración (gobierno provincial) y de las Asambleas Municipales del Poder Popular, siguiendo los principios de subordinación vertical y de subordinación de los órganos ejecutivos-administrativos a los órganos electivos.

En ese mismo sentido, el artículo 106 dispone que las Asambleas Municipales del Poder Popular conocen y evalúan los informes de rendición de cuenta, de su órgano de Administración (gobierno municipal) en base

al principio expuesto en el párrafo anterior de subordinación de los órganos ejecutivos-administrativos a los órganos electivos.

El artículo 115 regula la rendición de cuentas de los delegados provinciales en el mismo sentido que los diputados, remitiendo a una ley complementaria para su regulación.

El artículo 114 de la Constitución, que establece las obligaciones de los delegados a las Asambleas Municipales del Poder Popular, regula expresamente que estos rinden cuenta ante sus electores (inciso C). Esta es la razón legal por la que se realizan en todo el país (a este nivel) las reuniones de rendición de cuentas. Es significativo que este sea el único puesto electivo al que se establece constitucionalmente la obligatoriedad de rendir cuenta ante sus electores. En el caso de los otros puestos electivos (delegados provinciales y diputados), se remite a la ley complementaria para definir ante quién, cómo y cuándo estos rendirán cuenta.

Otro aspecto muy importante (respecto a la ejecución del control popular de los órganos del Estado), es que constitucionalmente se establece que las sesiones de todas las asambleas (nacional, provincial y municipal) son públicas (art. 80 y 107), excepto por razón de interés de Estado o que se traten asuntos referidos al decoro de las personas. A nivel constitucional no se regula nada respecto a la publicidad de las sesiones de otros órganos del Estado y el gobierno.

Los artículos 125 y 130 establecen la obligatoriedad de rendir cuenta de los tribunales y del Fiscal General, remitiendo a la ley complementaria la forma y la periodicidad con que se realizará.

## **Implementación legal del texto constitucional**

Como vimos anteriormente, en muchas ocasiones el texto constitucional remite a la ley para regular la forma y la periodicidad con que se debe rendir cuentas.

Comenzando el análisis de manera vertical, encontramos que en el caso del Consejo de Estado (que representa a la Asamblea Nacional del Poder Popular entre uno y otro período de sesiones), este le rinde cuenta a la Asamblea Nacional del Poder Popular de todas sus actividades y es responsable ante ella, según el artículo 74 de la Constitución.

El Reglamento de la Asamblea Nacional del Poder Popular, de fecha 25 de diciembre de 1996, dedica el artículo 97 a la rendición de cuentas del Consejo de Estado, utilizando una redacción imprecisa (ya que dice que rinde cuenta sobre “las actividades generales realizadas en el período que se determine”, a diferencia del artículo 74 constitucional que dice claramente “todas sus actividades”). En este artículo se limita el mandato constitucional a rendir cuenta de todo solo a las actividades generales y no está definido legalmente qué se entiende por “actividades generales”.

Más interesante aún, resulta la forma en que el Reglamento establece la forma de control de los Decretos Leyes y los acuerdos del Consejo de Estado, donde el citado artículo 97 del Reglamento de la Asamblea Nacional establece que “dará cuenta de los decretos-leyes y acuerdos adoptados” a la Asamblea Nacional del Poder Popular. Nótese que se utiliza el verbo “dar” en lugar de “rendir”, que es el que se utiliza en la Constitución. No existe ninguna definición legal sobre qué diferencias existen entre “dar cuentas” y “rendir cuentas”; lo que sin dudas, desde el punto de vista del significado de ambas palabras, “dar” implica que el que da está en posición de poder sobre el que recibe, y el que “rinde” está por debajo o subordinado respecto al que está rindiendo. Por eso la Constitución dice expresamente que todos los órganos del Estado y el gobierno le rinden cuenta a la Asamblea Nacional del Poder Popular, porque es el órgano supremo de poder del Estado.

Esto pudiera parecer una cuestión de mera retórica legal, sino fuera por las consecuencias prácticas de estas disposiciones, que se analizarán más adelante, que debilitan el rol de la Asamblea Nacional del Poder Popular como órgano supremo.

No se encontró ninguna otra disposición legal sobre el procedimiento mediante el cual el Consejo de Estado le rinde cuentas a la Asamblea Nacional del Poder Popular; quizás esto debería estar regulado en el Reglamento del Consejo de Estado, que según el artículo 90, inciso P, de la Constitución, tiene la facultad de aprobar, cosa que no ha ocurrido hasta la fecha.

En el caso del Consejo de Ministros, como se mencionó anteriormente, el artículo 99 constitucional establece que el Consejo de Ministros es responsable y rinde cuenta, periódicamente, de todas sus actividades ante la Asamblea Nacional del Poder Popular.

El artículo 98 del Reglamento de la Asamblea Nacional expresa que el Consejo de Ministros rinde cuenta cuando determine la Asamblea Nacional del Poder Popular mediante información sobre las cuestiones que aquella considere y que dicha información es expuesta por quien designe el Presidente del Consejo de Ministros. Como se puede apreciar, la regulación de la rendición de cuentas del gobierno es poco precisa, ya que deja a decisión de la propia Asamblea Nacional del Poder Popular cuándo el Consejo de Ministros debe rendir cuentas y deja a su interpretación qué se entiende por “periódicamente”, elementos estos que han tenido consecuencias en la práctica política.

En este caso también se cuenta con la disposición normativa complementaria, que es el Decreto Ley No. 272 “De la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros”, del 16 de julio de 2010. Este Decreto Ley transcribe el contenido del artículo 99 constitucional, (en su artículo 7<sup>44</sup> y en el artículo 13 inciso G), y se establece como una atribución del Consejo de Ministros que este prepara el informe de rendición de cuentas a presentar ante la Asamblea Nacional del Poder Popular. Al ser este Decreto Ley una norma complementaria de la Constitución, se esperaba que precisara el procedimiento de la rendición de cuentas del Gobierno<sup>45</sup> ante la Asamblea Nacional; sin embargo, solo repite el indeterminado “periódicamente” que dice la Constitución. Por tales razones, no hay ninguna precisión legal de cómo, cuándo y de qué forma el Consejo de Ministros rinde cuenta ante la Asamblea Nacional del Poder Popular, solamente se acota que la propia Asamblea Nacional determinará cuándo se hace.

Respecto a la rendición de cuentas de las Asambleas Provinciales del Poder Popular, de los tribunales y la Fiscalía, están reguladas en los artículos 99 y 100, en el sentido que la Asamblea Nacional del Poder Popular decide cuándo éstas deben rendir cuentas.

El artículo 101 del Reglamento de la Asamblea Nacional del Poder Popular regula la rendición de cuentas de otros organismos del Estado, en el que se dispone que la Asamblea Nacional tiene la facultad de exigir que un organismo del Estado “le rinda informe de su gestión”. Como se aprecia en la redacción de este texto, no se utiliza el concepto de rendición de cuentas, sino el de “rendir informe de su gestión”, sin ninguna otra precisión legal sobre el significado de este término y en qué difiere de la rendición de cuentas. Lo relacionado con esta forma específica de rendición de cuenta de los organismos del Estado no está regulado expresamen-

---

<sup>44</sup> Artículo 7. De la rendición de cuenta. El Consejo de Ministros es responsable y rinde cuenta, periódicamente, de todas sus actividades ante la Asamblea Nacional del Poder Popular. (Decreto Ley No. 272/2010)

<sup>45</sup> Artículo 95. El Consejo de Ministros es el máximo órgano ejecutivo y administrativo y constituye el Gobierno de la República (Constitución de la República).

te en la Constitución, aunque sí es perfectamente coherente con el rol de la Asamblea Nacional como órgano supremo de poder.

Sin dudas, el cambio estructural más importante del sistema político cubano, después de la reforma de 1992, es la creación de la Contraloría General de la República, mediante la Ley No. 107 “De la Contraloría General de la República de Cuba” del primero de agosto de 2009. En esta ley se crea la Contraloría como “un órgano estatal, estructurado verticalmente en todo el país, que se le subordina jerárquicamente a la Asamblea Nacional del Poder Popular, al igual que al Consejo de Estado”<sup>46</sup>, con la misión de “auxiliar a la Asamblea Nacional del Poder Popular y al Consejo de Estado, en la ejecución de la más alta fiscalización sobre los órganos del Estado y del Gobierno.” Como queda claro en estas definiciones, la Contraloría está ubicada jerárquicamente por encima del gobierno y de todo el aparato ejecutivo-administrativo y solo se subordina a los órganos de poder más importantes, la Asamblea Nacional del Poder Popular y el Consejo de Estado. En ese sentido, la Ley No. 107, en su artículo 5, establece claramente la forma en que la Contraloría le rendirá cuentas a la Asamblea Nacional del Poder Popular y al Consejo de Estado. A diferencia de las otras regulaciones en esta materia que eran imprecisas, en este caso sí se regula expresamente que la Contraloría tiene que rendir cuentas a la Asamblea Nacional del Poder Popular o al Consejo de Estado, como mínimo, una vez en cada legislatura y todas las demás veces que estos órganos determinen, además de establecer la obligación de que anualmente presente al Consejo de Estado un balance de su trabajo en ese período. La regulación de la rendición de cuentas está, además, especificada muy concretamente en el “Reglamento de la Ley No. 107 “De la Contraloría General de la República de Cuba” (aprobado por el Consejo de Estado el 30 de septiembre de 2010). Por otra parte, la Resolución No. 60 “Normas del Sistema de Control Interno” del primero de marzo de 2011, dictada por la Contraloría, establece como parte del sistema de control interno la rendición de cuentas, dentro del componente Información y Comunicación<sup>47</sup>.

En el caso de la Contraloría, al ser un órgano estatal que no estaba previsto en la Constitución, quizás desde el punto de vista jurídico formal, hubiese sido más acertado realizar una reforma de la Constitución para su establecimiento, pero lo que sí es contrario al espíritu de su creación y a su rol dentro del sistema político, es que se excluyen de su control dos importantes ministerios (Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias y Ministerio del Interior), los que continúan aplicando sus normas internas de control y solamente tienen la obligación de informar sus acciones de control, al menos una vez al año, al Contralor General y, por su parte, el Presidente del Consejo de Estado puede disponer cuando considere que la Contraloría realice acciones de control a estas instituciones<sup>48</sup>.

Desde el punto de vista de la rendición de cuentas, lo establecido en las disposiciones normativas relacionadas con la Contraloría son mucho más claras y precisas que las que tienen que ver con los otros órganos del Estado y el gobierno.

A continuación se analizará cómo está regulada la rendición de cuentas de las personas que son electas directamente por el pueblo (diputados, delegados provinciales y delegados municipales).

Como se mencionó anteriormente, en el caso de los diputados y de los delegados provinciales, la Constitución remite a una ley complementaria para regular cómo estos rinden cuentas. Las disposiciones normativas

---

<sup>46</sup> Artículo 1.1 de la Ley No. 107 “De la Contraloría General de la República de Cuba”.

<sup>47</sup> Artículo 13, inciso c de la Resolución No. 60 “Normas del Sistema de Control Interno” de 1ro de marzo de 2011, dictada por la Contraloría General de la República.

<sup>48</sup> Disposición Especial Octava, Ley No. 107 “De la Contraloría General de la República de Cuba”



en este sentido son los Reglamentos de la Asamblea Nacional del Poder Popular<sup>49</sup> y de las Asambleas Municipales del Poder popular<sup>50</sup>.

Tanto para los diputados como para los delegados provinciales, se regula que estos deben rendir cuenta, por lo menos, una vez en el período en el que fueron electos ante la Asamblea Municipal del territorio que representan; así mismo, se faculta a las Asambleas Municipales para requerir que estos rindan cuentas en otras ocasiones.

En este caso se mantuvo la forma en que los diputados y los delegados provinciales rendían cuenta antes de la reforma de 1992, es decir, rinden cuenta ante la Asamblea Municipal y no ante quien los elige, que es el pueblo, como se dijo anteriormente, antes de 1992 las Asambleas Municipales del Poder Popular, eran las que elegían a los diputados y delegados provinciales. Esto guarda relación con la modificación del inciso C, del artículo 68 de la Constitución (antes de la reforma del artículo 66), en el que se eliminó que los elegidos tenían el deber de rendir cuenta ante sus electores y se utilizó la fórmula de rendir cuenta de su actuación, sin precisar ante quién. Sin dudas, esto fue un retroceso de los mecanismos de control y participación ciudadana, ya que los elegidos deben rendir cuenta ante quienes los eligen.

Por último, la figura del delegado a las Asambleas Municipales, más asociada en la conciencia colectiva nacional al que rinde cuentas de su gestión, sí tiene constitucionalmente establecido que debe rendir cuenta ante sus electores y el Reglamento de las Asambleas Municipales regula este proceso en los artículos 59, 60 y 61. En los mencionados artículos, de una forma acertada, se reglamenta el proceso de rendición de cuentas del delegado, que como mínimo tiene que rendir cuenta dos veces en el año de su gestión personal y está obligado a mantener un vínculo permanente con sus electores. Desde el punto de vista legal, no hay dudas que el proceso de rendición de cuentas mejor regulado es el de los delegados a las Asambleas Municipales y es el que se ha venido implementando desde la fundación de los Órganos del Poder Popular<sup>51</sup>. La figura del delegado a las Asambleas Municipales es la más democrática del sistema político cubano, partiendo desde su elección, rendición de cuentas y posibilidad de revocación; sin embargo, su actuar práctico está muy limitado, ya que tiene muy pocas facultades concretas de decisión en temas esenciales para la comunidad, funcionando más bien como un tramitador o intermediario de los reclamos populares ante los órganos de gobierno local.

## La rendición de cuentas en 40 años de experiencia.

Esta parte de la investigación ha estado limitada por la imposibilidad de acceso a las fuentes de información sobre los procesos de rendición de cuentas que se realizan en el país. Por lo que los resultados que aquí se presentan deben verse como parciales o no concluidos, siempre sujetos a nuevos resultados de otras investigaciones sobre este tema. Pero con la información a la que se ha podido tener acceso, resulta interesante pre-

---

49 Artículo 102 del Reglamento de la Asamblea Nacional del Poder Popular.

50 Artículos 65, 66 y 67 del Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular.

51 Sobre este tema se pueden consultar los Capítulos 4.2.2 y 4.2.3 del libro “Estado, participación y representación política en Cuba. Diseño institucional y práctica política tras la reforma constitucional de 1992” (Buenos Aires: CLACSO, diciembre de 2013) de Julio Cesar Guanache en <https://jcguanache.files.wordpress.com/2014/02/guanache-libro-clacso.pdf>

sentar los resultados de la realización de este proceso en el período de tiempo señalado. La fuente principal de información han sido las Gacetas Oficiales de la República de Cuba<sup>52</sup>.

Según la información disponible, la rendición de cuentas de los órganos inferiores de gobierno (Consejo de Estado, Consejo de Ministros, Organismos de la Administración Central del Estado, órganos locales, entre otros) ante el órgano supremo de poder del Estado, la Asamblea Nacional del Poder Popular, se ha comportado de una forma poco coherente a lo largo de este período.

Empezando por el Consejo de Estado, hasta el año 1996, la Asamblea Nacional del Poder Popular ratificaba expresamente los acuerdos y decretos leyes emitidos por este entre uno y otro período de sesiones de la Asamblea, reconociendo literalmente que el Consejo de Estado le rendía cuenta de sus actividades y gestiones. Durante este período de tiempo, en todas las ocasiones, la Asamblea Nacional del Poder Popular ratificó los decretos leyes y aprobó los informes presentados por el Consejo de Estado. El último acuerdo de este tipo que se conoce es el Acuerdo IV-58, de 25 de diciembre de 1996<sup>53</sup>, en el que ratificaron los decretos leyes aprobados por el Consejo de Estado (entre el primero de diciembre de 1995 y el 30 de noviembre de 1996). En esa misma sesión de la Asamblea Nacional del Poder Popular se aprueba, mediante el Acuerdo IV-56, el actual Reglamento de la Asamblea Nacional del Poder Popular; el cual, como se dijo anteriormente, no precisa la forma en que el Consejo de Estado debe rendir cuenta a la Asamblea Nacional del Poder Popular, y al no contar tampoco el Consejo de Estado con un Reglamento, nos encontramos con un período de 20 años sin que haya evidencia pública de la rendición de cuentas del Consejo de Estado a la Asamblea Nacional del Poder Popular.

En el caso del Consejo de Ministros (durante los años 1985, 1986 y 1988<sup>54</sup>) se encontró evidencia de presentación del “Informe de Rendición de Cuentas” de este a la Asamblea Nacional del Poder Popular, aunque es muy probable que durante la década del 80 el Consejo de Ministros haya rendido cuenta en otro momento a la Asamblea Nacional del Poder Popular, pero por las dificultades para el acceso a la información de las Gacetas Oficiales, solo se tiene evidencia de esos tres años mencionados. Desde esa fecha, no hay evidencia de que el Consejo de Ministros le haya rendido cuenta de su trabajo a la Asamblea Nacional del Poder Popular; incluso, con posterioridad a la aprobación del Decreto Ley No. 272 “De la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros” de 16 de julio de 2010, nunca el Consejo de Ministros ha rendido cuenta de su trabajo a la Asamblea Nacional del Poder Popular. Como se dijo anteriormente, este Decreto Ley, es impreciso en la regulación de la rendición de cuentas del Consejo de Ministros a la Asamblea Nacional del Poder Popular y desde el punto de vista legal lo único regulado en el sentido del momento en que el Consejo de Ministros debe rendir cuentas lo encontramos en el artículo 98 del Reglamento de la Asamblea Nacional del Poder

<sup>52</sup> La posibilidad de consultar un número muy amplio de Gacetas Oficiales se debe a la utilización del “Sistema informático para la gestión y facilidad de búsqueda dentro de los contenidos de las disposiciones publicadas en Gaceta Oficial”, “LegislaSoft” de Rubén Santiago López, [www.legislasoft.com](http://www.legislasoft.com)

<sup>53</sup> Gaceta Oficial No. 48 Ordinaria de 27 de diciembre de 1996

<sup>54</sup> Acuerdo No. II/65 de 27 de diciembre de 1985; Gaceta Oficial No. 19 Extraordinaria de 27 de diciembre de 1985; Acuerdo No. II/96 de 25 de diciembre de 1986, Gaceta Oficial No. 7 Ordinaria de 20 de enero de 1987; Acuerdo No. III/64 de 23 de diciembre de 1988, Gaceta Oficial No.1 Ordinaria de 3 de enero de 1989.

Popular (que dispone que el Consejo de Ministros rinde cuenta cuando “determine” la Asamblea Nacional mediante información sobre las cuestiones que aquella considere).

Con relación a la rendición de cuentas de otros Organismos de la Administración Central del Estado ante la Asamblea Nacional del Poder Popular, la información que se ha podido obtener es muy limitada. Por ejemplo, en los años 80 hay varias rendiciones de cuenta de organismos como el Ministerio de la Industria Sidero-Mecánica (1986)<sup>55</sup> y el Instituto Nacional de Turismo (1990)<sup>56</sup>. Asimismo, se encontraron otros acuerdos que planifican rendiciones de cuentas de otros organismos (Ministerio de la Industria Básica (1985), Ministerio de la Agricultura (1986), Instituto Nacional de Deportes, Educación Física y Recreación (1987), Ministerio de la Construcción (1989), Ministerio de la Industria de Materiales de la Construcción (1989)) pero en estos casos no se encontraron los resultados de estas rendiciones de cuenta.

No es hasta el 2008 que se encuentra otra rendición de cuentas, en este caso, del Ministerio de la Industria Sidero-Mecánica, y en el texto del acuerdo que aprueba el informe presentado por este Ministerio se refiere que es la tercera ocasión en que rinde cuenta ante la Asamblea Nacional del Poder Popular<sup>57</sup>. Como se mencionó en el párrafo anterior, este ministerio rindió cuenta en 1986, y en el acuerdo se dice que la última rendición de cuentas fue en el 2002; por lo que, en el caso de este organismo, sí se puede afirmar con certeza que rindió cuenta de su trabajo a la Asamblea Nacional del Poder Popular en tres ocasiones (1986, 2002 y 2008). En la rendición de cuentas de 1986, la Asamblea Nacional del Poder Popular le realizó 20 recomendaciones a este ministerio. En las de 2008 solo se consignan cuatro tareas a realizar y al no tenerse la información de la rendición de cuentas del 2002, es muy difícil darle continuidad a las decisiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular sobre este extinto ministerio, más aún si tenemos en cuenta que entre la primera y segunda rendición de cuentas pasaron 16 años, en los que ocurrieron cambios significativos en la sociedad y el Estado en Cuba.

En el 2012 rindió cuentas el Ministerio de Salud Pública y en el texto del acuerdo se expresa que es la segunda ocasión en que este rinde cuenta a la Asamblea Nacional del Poder Popular<sup>58</sup>, la vez anterior fue en el 1982, momento en el que se le realizaron 14 recomendaciones, en el 2012 (casi 30 años después), se le realizaron seis recomendaciones.

En los casos de la rendición de cuentas de las Asambleas Provinciales ante la Asamblea Nacional del Poder Popular en los años 80, hay evidencia de rendición de cuentas de varias de estas ante la Asamblea, incluso hay una recomendación del año 1987 para que se efectúe “una revisión integral de todo el proceso de rendición de cuenta de las asambleas provinciales ante la Asamblea Nacional con vistas a su perfeccionamiento.”<sup>59</sup> En los casos de las Asambleas Provinciales, se pueden encontrar tanto rendiciones de cuenta por cada Asam-

---

<sup>55</sup> Gaceta Oficial No. 7 Ordinaria de 20 de enero de 1987

<sup>56</sup> Gaceta Oficial No. 32 Ordinaria de 10 de agosto de 1990

<sup>57</sup> Gaceta Oficial No. 029 Extraordinaria de 14 de agosto de 2008

<sup>58</sup> Gaceta Oficial No. 033 Ordinaria de 20 de agosto de 2012

<sup>59</sup> Gaceta Oficial No. 81 Ordinaria de 21 de octubre de 1987

blea, como casos de un “Informe Resumen General” referido a estos órganos locales. Desde el año 1990 no se encontró evidencia de ninguna otra rendición de cuenta de las Asambleas Provinciales del Poder Popular.

Respecto al proceso de rendición de cuentas ante la Asamblea o sus comisiones en la sesión de julio de 2016, la prensa nacional reportó que dos ministerios (Economía y Planificación y Agricultura) no habían asistido a las sesiones de las comisiones (que tenían que evaluar aspectos concretos de temas en los que estos ministerios eran los responsables). A pesar de que el tema tuvo cobertura mediática, no se ha conocido hasta la fecha si la actuación de los funcionarios administrativos responsables de esto tuvo alguna consecuencia o si dieron alguna explicación a las Comisiones.

En el caso de las rendiciones de cuenta del Tribunal Supremo Popular y la Contraloría, estas se han efectuado regularmente; en el caso de la Contraloría, que es el último informe de rendición de cuentas que se dispone en la Gaceta Oficial, fue en el 2014<sup>60</sup>.

El proceso de rendición de cuentas que sí se ha cumplido desde la creación de los Órganos del Poder Popular, y que es la máxima expresión de democracia en el sistema político cubano, es el de los delegados a las Asambleas Municipales ante sus electores. Este proceso ha sido analizado públicamente muchas veces, y su implementación no ha sido uniforme en todo el país; dicho de otra manera: su efectividad no ha sido la misma. Existen territorios en los que funciona acertadamente y en otros se limita a reuniones formales, pero de lo que no caben dudas es de que este es el modelo que se debe potenciar como paradigma de la rendición de cuentas. La principal limitación de este modelo está dada por el poco poder que tiene el delegado y las limitadas competencias de los órganos municipales de poder.

### **Propuestas de perfeccionamiento.**

Sin dudas, la rendición de cuentas es un elemento esencial en todo proceso que quiera considerarse democrático, por eso es necesario que su diseño e implementación sea efectivo, en el sentido que garantice el control y la supervisión de los ciudadanos sobre los funcionarios electos o designados.

En el escenario cubano actual, en el que cada vez más intervienen nuevos sujetos sociales y económicos, diferentes del Estado (dígase, por ejemplo, cuentapropistas, cooperativas, diferentes forma de inversión extranjera, etc.), es imprescindible contar con los mecanismos para garantizar que el uso del dinero público sea correcto. Para esto hay una larga lista de acciones que son susceptibles de realizar, tales como la transparencia en el uso de estos fondos, procesos de licitación (ya reconocidos en la legislación cubana), realización de presupuestos participativos, entre otros. Todo esto sería la base que condicionaría, desde el punto de vista financiero, la posibilidad que los funcionarios puedan rendir cuenta de sus acciones.

Otro elemento esencial en el proceso de rendición de cuentas es que no deben existir indefiniciones legales, desde el punto de vista del tiempo y la forma en que se debe rendir cuenta, lo que relaja las obligaciones de los órganos inferiores ante sus superiores jerárquicos.

Como principio, todos deben rendir cuenta ante los que lo eligen y esto debe estar precisado expresamente en la ley y la Constitución; y deben existir los procedimientos para su implementación.

---

<sup>60</sup> Gaceta Oficial No. 37 Ordinaria de 27 de agosto de 2014

Sin dudas, con la forma actual de funcionamiento de la Asamblea Nacional del Poder Popular se hace imposible, por una mera cuestión de tiempo, que esta pueda actuar como un órgano efectivo de control de todos los demás aparatos del Estado y que su condición de órgano supremo de poder del Estado no se sea solo formal. Para superar esto tiene la Asamblea Nacional del Poder Popular que tener mucho más protagonismo en la vida política del país; o bien pensar en estructurar el Estado de otra manera, sin que la Asamblea Nacional del Poder Popular sea el órgano supremo de poder.

Otro tema esencial en el proceso de rendición de cuentas, es tener la información de la forma en que se ejecuta este proceso. En estos momentos son nulos o no existen datos sobre cómo los diputados rinden cuenta ante sus Asambleas Municipales, o cómo es el proceso de rendición de cuentas a lo interno de los órganos locales del Poder Popular. Para superar esto es necesaria una estrategia de comunicación que potencie la transmisión de estas informaciones al pueblo. Unido a que es imprescindible que todas las sesiones de los órganos representativos del Estado sean públicos y su acceso sea fácil para todos los ciudadanos, aspecto este que es muy fácil en la actualidad teniendo en cuenta los avances de las nuevas tecnología de la información. No sería descabellado tampoco pensar en crear una ley específica sobre el proceso de rendición de cuenta, en la que orgánicamente estaría regulado el proceso desde la base hasta los más altos cargos del Estado. Desde hace siglos los pueblos han luchado por tratar de quitarles el monopolio de la política a los funcionarios, los que sistemáticamente han demostrado una alta capacidad para impedir que el pueblo se consolide como el verdadero poder. La rendición de cuentas es una importante herramienta en la conquista de la democracia por el pueblo.

## Transparencia y control popular de la administración

En el año 2015, un grupo de dirigentes del Poder Popular en Artemisa investigaron sobre el funcionamiento de las instituciones de control popular en el trabajo del gobierno local y en su tesis de graduación en Diplomado de Administración Pública, afirmaron:

“En los chequeos que se realizan sobre la situación que presentan los planteamientos de la población en Procesos de Rendición de Cuenta del delegado a sus electores y los recibidos por Despacho, se evidencia a nivel municipal que las principales dificultades en el tema están en la solución, fundamentalmente por el insuficiente análisis que se realiza en los Consejos de Dirección y Reuniones de Puntualización de las entidades administrativas, que permita lograr la evaluación de cada uno de los pendientes, para la incorporación en los planes de la economía de aquellos que dependen de inversiones; la falta de visión de los cuadros administrativos en la realización del chequeo sistemático para dar prioridad a aquellos planteamientos históricos de otros mandatos; no se le da el mismo tratamiento a los planteamientos captados por Despacho que a los del Proceso de Rendición de Cuenta, además no se ha logrado la tramitación por parte de todos los delegados con las entidades administrativas”<sup>61</sup>.

La investigación que citamos trabajó con una muestra grande de delegados, presidentes de Consejos Populares, población en general, y funcionarios de los gobiernos municipales. De sus encuestas aplicadas en busca de las causas de la poca resolución de los problemas sociales que el pueblo considera acuciantes durante

<sup>61</sup> Torres Barrios, Jorge Luis; Rivero Rivera, Irma; Peñalver Hernández, Clara; Hernández Alfaro, Camilo Eusebio: “Situación de los planteamientos de la población en el XV mandato en el municipio de Artemisa”. Tesis en Diplomado provincial de Administración Pública. Inédita, abril de 2015.

décadas, y sobre todo para entender la forma en que se realiza el control popular al trabajo administrativo municipal, concluyeron que:

“...del total de 2,494 soluciones dadas hasta el momento a los 3,323 planteamientos realizados en los cuatro procesos, 1,008 soluciones corresponden a aquellas que se clasifican como soluciones con medidas, lo que representa un 40 por ciento del total, las cuales son el resultado de aplicar medidas organizativas, corregir decisiones, ofrecer una detallada y oportuna respuesta ante las cuestiones que afectan a la población que dependen de un correcto enfoque y funcionamiento de las direcciones administrativas, las cuales no transmiten ni difunden con claridad y precisión los cambios que se realizan, como ejemplos de ellos podemos citar las nuevas decisiones tomadas por el país con relación a la compactación y regionalización de los servicios médicos, los cambios introducidos en el trabajo por cuenta propia, el sistema de la vivienda, la venta de materiales de la construcción, el otorgamiento de créditos y subsidios, las nuevas decisiones tomadas en el sector de la educación, la venta de productos liberados que pertenecían a la canasta básica entre otras transformaciones”<sup>62</sup>.

De la encuesta realizada específicamente a los delegados y delegadas de Artemisa por los mencionados investigadores, se puede determinar, según las estadísticas por ellos mismos procesadas, un grupo de regularidades en la forma en que se da la comunicación entre el pueblo, sus delegados y los funcionarios administrativos del gobierno y los funcionarios de los Organismos de la Administración Central del Estado y hasta con representantes de empresas estatales.

“En primer lugar la encuesta aplicada a los delegados..., arrojó los resultados siguientes: en el caso de las respuestas a la pregunta 1 respondieron 55, que representan el 69 por ciento de los 80 consultados, que se sienten atendidos por las Direcciones Administrativas, el resto manifestó que no se sienten acompañados y atendidos del todo. Con relación a la respuesta al primer inciso, 60 delegados, para un 75 por ciento de la muestra, coinciden en que las Direcciones Municipales de Salud Pública, Educación, Organización Básica Eléctrica, Minint, Alimentaria y Comercio, dan respuestas rápidas y de calidad a los planteamientos, aun cuando no siempre disponen de los recursos necesarios para su solución. En el caso de la respuesta al inciso b, 70 delegados, que representan el 88 por ciento del total de la muestra, coinciden en que las direcciones de Viales, MINAZ, AZCUBA, ETECSA y la actividad agropecuaria son morosas en dar respuestas y que no siempre tienen la calidad requerida, resultando importante destacar que la mayor parte de sus soluciones dependen de recursos... En cuanto a las respuestas a la pregunta 3, 55 delegados, que representan el 68,8 por ciento, expresaron con claridad que les gustaría lograr un mayor acercamiento a las Direcciones Administrativas, por lo que consideran que no son sistemáticos en su exigencia y seguimiento al nivel de solución de planteamientos, en muchos casos los trabajos que desarrollan no les permiten disponer del tiempo necesario; los 25 restantes, que representan el 31,2 por ciento, consideran que son sistemáticos y no siempre encuentran la respuesta oportuna y con la calidad necesaria.”<sup>63</sup>.

Un análisis aparte necesitaría el tema del control constitucional en Cuba, sobre todo por la imposibilidad de la población de comenzar un proceso de inconstitucionalidad, tanto a nivel nacional como local. La Asamblea Nacional del Poder Popular tiene el mandato constitucional de realizar el control mayor, por la jerarquía

<sup>62</sup> Torres Barrios, Jorge Luis; Rivero Rivera, Irma; Peñalver Hernández, Clara; Hernández Alfaro, Camilo Eusebio: “Situación de los planteamientos de la población en el XV mandato en el municipio de Artemisa”. Tesis citada.

<sup>63</sup> Idem.

de este órgano, y lo debe hacer sobre las leyes que ella misma aprueba, como de las demás disposiciones normativas del ordenamiento jurídico cubano.

Es notable que la Asamblea Nacional no haya declarado nunca la inconstitucionalidad de ninguna disposición normativa; esto desde 1976.

Sobre el control constitucional en Cuba y, por tanto, sobre el control popular sobre la Administración, ha dicho la Dra. Noris Tamayo Pineda:

“Distingo entonces, en el ámbito nacional, las otras formas de control concebidas legalmente y sus marcos de competencia; siendo las que siguen: el control de constitucionalidad que realiza el Consejo de Estado sobre los acuerdos y disposiciones de las Administraciones Locales del Poder Popular y el que realiza de forma provisional sobre las disposiciones del Consejo de Ministros y los acuerdos y disposiciones de los Órganos Locales del Poder Popular; el control de constitucionalidad que realiza el Consejo de Ministros sobre las disposiciones de los jefes de los organismos de la Administración del Estado y las decisiones de las Administraciones Locales adoptadas en función de las facultades delegadas por los organismos de la Administración Central del Estado; el control de constitucionalidad que realizan las Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular sobre los acuerdos y disposiciones de los órganos o autoridades que le están subordinadas; y el control preventivo de constitucionalidad que realiza la Asamblea Nacional del Poder Popular sobre el proceso mismo de creación del derecho”<sup>64</sup>.

En todos estos casos se trata del deber ser del sistema de controles previstos por el diseño constitucional y legal cubanos, pero no existen pruebas documentales ni testimonios que demuestren que en algún momento se hayan realizado. Como hemos observado, es imposible lograr eficaces índices de autonomía local, sobre todo municipal, si no se incluye en esta fórmula la participación ciudadana, que debe trascender la participación de la representación política hacia formas de actuación más directas e impactantes en la forma de vida del pueblo.

Sin transparencia en la actividad de gobierno (tanto nacional como local) no es viable la gobernabilidad basada en el consenso activo, ni una gobernanza coherente, organizada y utilitaria. El éxito de la buena gobernanza se traduce en éxito de gobernabilidad.

En el caso de Cuba, podemos aprovechar las ventajas de un régimen de control popular sobre el Estado, en situación de falta de iniciativa e inmovilidad; pero, al menos, está presente en la regulación constitucional y el resto del ordenamiento jurídico.

Tanto la revocación del mandato, como la rendición de cuentas, así como las consultas populares, los referendos y la iniciativa legislativa popular, deben ser re-utilizadas desde el municipio, en un despertar paulatino de las instituciones creadas hace más de 40 años, y en otros casos se trataría de incorporar a la vía hacia la autonomía y la descentralización municipal, otras instituciones políticas, económicas y jurídicas, propias de constitucionalismos democráticos en otras latitudes.

---

<sup>64</sup> Tamayo Pineda, Noris: “La evolución del control de constitucionalidad en Cuba. Rasgos y proyecciones”. Tesis en opción del grado de Doctora en Derecho por la Universidad de Valencia. 2010. Inédita. Pág. 363-364.

Sobre esto ha escrito la profesora Lissette Pérez Hernández:

“La crisis de la democracia y la gobernabilidad no pueden verse como fenómenos aislados, uno presupone, en mi opinión, invariablemente al otro. No pueden los Estados satisfacer las demandas populares, las crecientes expectativas de los pueblos, si no mantienen la consulta popular sobre lo que ha de hacerse; si el gobierno no está obligado a tener en cuenta lo que los ciudadanos plantean”<sup>65</sup>.

### **A modo de conclusiones:**

En el año 2015 un equipo de investigadores del Centro de Estudios de Administración Pública, de la Universidad de La Habana, trabajó en una “Propuesta de perfeccionamiento de la Administración Pública cubana”, que se realizó tomando en cuenta, sobre todo, el espacio municipal, y específicamente se atendió la experiencia del “Experimento de Artemisa”, regulado en el Decreto 301.

En esta investigación sistematizamos un grupo de problemas de la siguiente manera: problemas conceptuales, organizativos, de gestión, económicos, asociados con la atención a la población, jurídicos y de los recursos humanos. Todos ellos sirven como conclusiones de este trabajo.

Algunos de los elementos considerados fueron:

- No se concibe adecuadamente en la praxis de la administración pública el concepto de “interés público”. En ocasiones se traduce como “interés del Estado”, cuando no se deben identificar de esta manera. El interés público es el interés de la colectividad como fenómeno plural, y no el de alguno de los actores individualizados que en ella conviven (donde el Estado, como fenómeno subjetivo, es uno de esos actores).
- Falta de una conceptualización integral sobre la responsabilidad administrativa, considerando su naturaleza jurídico-política y técnico-contable.
- Falta de integración real entre las administraciones públicas locales y las organizaciones de la Administración Central del Estado debido a que, en muchas ocasiones, los intereses de las primeras no coinciden con los de las segundas y, a veces, resultan hasta contrapuestos; existe una prevalencia del interés central sobre los intereses o necesidades locales, sin tomar en cuenta el adecuado equilibrio entre estos.
- Excesivo verticalismo y mecanismos de “orden y mando” (centralización y concentración) que frenan el poder de decisión y el desarrollo de iniciativas en la base.
- Demoras injustificadas en la aprobación o denegación de iniciativas o propuestas de los niveles de base de la administración pública por parte de los niveles superiores.
- Carencia de mecanismos para estrechar los vínculos entre la administración pública y las nuevas formas de gestión no estatal en el país, para el desarrollo de servicios de utilidad pública. En buena medida, esta carencia ocurre por la falta de claridad en la declaración de utilidad que hace la administración pública con respecto al servicio que deben prestar estas nuevas formas de gestión y la correspondiente finalidad

<sup>65</sup> Pérez Hernández, Lissette: “El Municipio y la elevación de su efectividad social. Algunas consideraciones relacionadas con su dimensión jurídica”. Publicado en la Revista AÍDA Ópera Prima de Derecho Administrativo. Opus N° 4 Julio-Diciembre 2008, UNAM, México. Pp. 185-214.



de bienestar dirigida a los usuarios.

- La actuación de la administración pública resulta en extremo discrecional y con mecanismos inefectivos de control para reducir esa discrecionalidad.
- Falta de integralidad en la concepción de la gestión de la administración pública, especialmente a nivel territorial, lo que en ocasiones desvía la atención de las principales líneas de desarrollo de la economía y del bienestar de la población local.
- No existe una cultura de responsabilidad y transparencia en los directivos de la administración pública. No existe una rendición de cuentas efectiva de su gestión.
- Falta de consideración de la “participación” como categoría esencial de la gestión de la administración pública, tanto a lo interno de las organizaciones como de la población, en la búsqueda de soluciones.
- Falta de preparación de los directivos de la administración pública, especialmente en los niveles de base.
- Falta de articulación sistemática de los controles sobre la administración pública: administrativo, judicial, político y ciudadano.
- Falta de un sistema de información adecuado para la toma de decisiones.
- Las instancias locales (provinciales y municipales) tienen pobre participación e incidencia en la elaboración del plan de la economía nacional.
- Falta de autonomía financiera para la toma de decisiones y el desarrollo de proyectos, especialmente en los niveles de base de la administración pública.
- Existencia de necesidades de vida individual de los funcionarios de la administración pública, que hace que el mismo no viva “para” la administración pública, sino “de” la administración pública.
- Teniendo en cuenta que la administración pública, dentro de sus potestades, cuenta con la potestad normativa sobre su actuación (potestad reglamentaria), tiende a excederse en su poder, legitimándolo por norma reglamentaria.
- El control judicial de la Administración Pública no cumple el rol de importancia que debe tener a los fines de proveer un mejor funcionamiento administrativo y de protección de derechos e intereses de los ciudadanos y colectivos.
- Existen decisiones judiciales sin cumplir por la administración pública, lo que limita el actuar de los jueces, quienes son los que deben limitar jurídicamente la actuación de la administración pública.
- Inexistencia de la carrera administrativa en Cuba, con todo lo que ello implica. (necesidad de profesionalizar el personal de la Administración Pública).
- Falta de habilitación y de capacitación regular del funcionariado para el desempeño y la superación en sus funciones administrativas.<sup>66</sup>

### Otras conclusiones de nuestra investigación son:

- Según José Martí, el Municipio fue lo mejor que España dejó en América luego de la dominación colonial.
- Este municipio de estirpe romana, nos llegó desde la estructura de poder de la monarquía castellano-leonesa, en España.

<sup>66</sup> Tabares Neyra, Lourdes; Tamayo Pineda, Noris y Fernández Estrada, Julio Antonio: “Propuesta de perfeccionamiento de la administración pública cubana en las condiciones actuales”. Informe de investigación. Inédito. 2015.

- El municipio romano había sido la expresión más concentrada de la República y, por lo tanto, uno de los elementos de diferenciación más importantes con la democracia ateniense.
- Para la idea republicana original, el municipio no es una entidad “menor” de la soberanía popular ni del Estado, sino la expresión concentrada del poder político, económico y de autonomía jurídica del pueblo.
- El municipio, en un Estado unitario, puede ser autónomo sin que se rompa la idea de “poder central” en órganos nacionales.
- Esta autonomía debe ser conseguida por medio de formas diversas de participación popular que garanticen la conservación de la soberanía del pueblo.
- Esta participación se puede entender tanto como poder positivo (de promover, elegir, designar, proyectar, modelar, legislar), como negativo (fiscalizar, auditar, revocar, vetar).
- En la estructura del Poder Popular en el diseño del Estado cubano, desde 1976, la participación se considera vital para el ejercicio de la democracia socialista, porque es imposible entender la socialización de toda la economía y política posibles, sin la presencia constante y decisiva del pueblo.
- Sin embargo, la participación no se ha potenciado desde lo municipal en la experiencia política cubana desde 1976, porque los municipios no lograron ser más que una administración local sin vocación legislativa ni autonomía para decidir sobre sus necesidades económicas, políticas y sociales más perentorias.
- Esta falta de objetividad de la política municipal trae como consecuencia una consideración ciudadana de que el municipio no tiene poder alguno para resolver cuestiones de administración pública, aunque tenga el conocimiento y el compromiso con el pueblo (que lo haría el nivel mejor preparado para pensar y actuar según lo necesario y lo legal).
- La Administración Pública municipal en Cuba se ha acostumbrado a trabajar a través de directrices superiores, sin poder crear ni ejecutar presupuestos para el municipio, sin aprobar ordenanzas municipales, sin interesarse en los criterios del pueblo (que es quien sabe mejor, qué necesita, dónde y cuándo).
- Al contrario de lo que se pueda imaginar, esta situación no da más poder a los órganos superiores del Estado, sino que debilita la idea del Estado en general, porque el Estado que conocemos es primero el municipal, y nuestra cultura jurídica y política se alimenta de experiencias ciudadanas desde lo local-municipal.
- El socialismo es solo posible con máxima democracia, nunca con mínima; los enemigos históricos, políticos, teóricos y éticos del socialismo han sido los enemigos de la democracia (la democracia vista como “el poder del pueblo”).
- Por lo tanto, una de nuestras estrategias políticas, teóricas y éticas es ser cada día más democráticos; solo así seremos más capaces de acercarnos al socialismo, no como empoderamiento del Estado, sino como empoderamiento del pueblo.
- El socialismo (o la aventura de su construcción) necesita del Estado, siempre que este no monopolice toda la política y toda la participación.
- El socialismo necesita del pueblo, al menos en la misma medida que del Estado; porque sin la participación activa, decisiva, protagónica, constante, espontánea, organizada y diversa del pueblo, es imposible pensar en una futura socialización.
- Debemos pensar en la participación popular municipal en sus formas más diversas, desde la concepción del control de creación y ejecución de políticas públicas con enfoques de derechos, hasta el control social

de servicios públicos.

- Para entender qué políticas públicas son necesarias, es importante el conocimiento sobre qué derechos son los que se violan, cuáles son los más preciosos a la población y qué derechos se ponen en juego con el diseño y ejecución de políticas públicas entendidas como legítimas.

- Por esta razón la mejor Administración Pública necesita de más derechos ciudadanos, de más garantías, de más formas de protección, de más formas de involucramiento de la ciudadanía.

- El municipio cubano tiene una gran ventaja, no viene de una práctica de enajenación de los dineros del pueblo por administraciones ladronas; viene, en cambio, de una institucionalización que ha sufrido los embates de la ritualidad política y la formalización de la democracia.

- Nuestro municipio tiene la ventaja, además, de ser la expresión más cercana al pueblo del Poder Popular, por lo que el ejemplo político electoral que el pueblo cubano da al nominar directamente candidatos a delegados municipales, debe leerse como el primer momento de una serie de actos políticos, jurídicos, económicos y populares municipales; este no debería agotarse en la nominación y elección de la base de su democracia, sino que debe ser el primer acto de una puesta en escena de protagonismo popular.

- El desarrollo necesita del “desarrollo local”; pero el desarrollo (tanto local como nacional) necesita de la democracia como indicador de desarrollo, porque sería una trampa, en la que ya hemos caído como civilización, creer que el desarrollo es solo cuantificable en cifras macroeconómicas o microeconómicas. La satisfacción humana que es objeto de la Administración Pública, se logra en un balance de mejoras materiales, tangibles y no tangibles, pero también en mejoras de la calidad de la presencia política del pueblo, así como en el carácter decisivo de su actuación sobre el presente y el futuro.

## BIBLIOGRAFÍA:

- Castro Ruz, Fidel: Actas de la Asamblea Nacional, inéditas. VIII Período de Sesiones III Legislatura (Diciembre de 1990). (Editado por la Imprenta de las Oficinas Auxiliares de la Asamblea Nacional del Poder Popular, 15 de Noviembre de 1993)
- Díaz Legón, Orestes: Descentralización fiscal y desarrollo local en Cuba. Ideas preliminares (desde el Derecho) para la articulación del proceso. En ¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local. Coordinadores Lisette Pérez Hernández y Orestes Díaz Legón. Editorial UH. La Habana, 2015.
- Diéguez la O, Tanieris: El rescate del Municipio. La experiencia de Matanzas en la creación de los órganos de Poder Local. Un acercamiento casuístico y teórico a sus antecedentes y proceso de generalización a todo el país. Tesis en opción del título de Licenciada en Derecho, inédita, la Habana, 2006.
- Ferrari Yaunner, Majela: Las normas jurídicas locales. Perspectivas de su función y jerarquía en Cuba. ¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local. Coordinadores Lisette Pérez Hernández y Orestes Díaz Legón. Editorial UH. La Habana, 2015.
- Fernández Estrada, Julio Antonio, Tamayo Pineda, Noris y Blanco Rojas, Mauricio: La competencia como presupuesto de la autonomía municipal, en ¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local. Coordinadores Lisette Pérez Hernández y Orestes Díaz Legón. Editorial UH. La Habana, 2015.
- Gaceta Oficial No. 48 Ordinaria de 27 de diciembre de 1996
- Acuerdo No. II/65 de 27 de diciembre de 1985; Gaceta Oficial No. 19 Extraordinaria de 27 de diciembre de 1985; Acuerdo No. II/96 de 25 de diciembre de 1986, Gaceta Oficial No. 7 Ordinaria de 20 de enero de 1987; Acuerdo No. III/64 de 23 de diciembre de 1988, Gaceta Oficial No.1 Ordinaria de 3 de enero de 1989.
- Gaceta Oficial No. 7 Ordinaria de 20 de enero de 1987
- Gaceta Oficial No. 32 Ordinaria de 10 de agosto de 1990
- Gaceta Oficial No. 029 Extraordinaria de 14 de agosto de 2008
- Gaceta Oficial No. 033 Ordinaria de 20 de agosto de 2012
- Gaceta Oficial No. 81 Ordinaria de 21 de octubre de 1987
- Gaceta Oficial No. 37 Ordinaria de 27 de agosto de 2014
- Guanache, Julio Cesar: “Estado, participación y representación política en Cuba. Diseño institucional y

práctica política tras la reforma constitucional de 1992 (Buenos Aires: CLACSO, diciembre de 2013) de <https://jcguanche.files.wordpress.com/2014/02/guanche-libro-clacso.pdf>

- Gutiérrez Guerra, Ivis: Desarrollo local y turismo. En Marquetti Nodarse, Hiram, Coordinador: Administración Pública y desarrollo local. Editorial UH, La Habana, 2016.

- Guzón Camporredondo, Ada y Hernández Márquez, Rider: A propósito del desarrollo local en Cuba. ¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local. Coordinadores Lissette Pérez Hernández y Orestes Díaz Legón. Editorial UH. La Habana, 2015.

- Hernández Aguilar, Orisel: La relación entre descentralización y asociativismo municipal. Perspectivas en Cuba, en ¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local. Coordinadores Lissette Pérez Hernández y Orestes Díaz Legón. Editorial UH. La Habana, 2015.

- Hernández Luis, Osmel Alejandro: Gobernanza y Gobernabilidad a la luz de las reformas políticas, económicas y sociales en Cuba (2006 - 2014). Inédito 2014. Pág. 9.

- Jiménez Morales, Caridad Rosa: La división político-administrativa: su institucionalización en la Constitución de la República de Cuba, en La Constitución cubana de 1976: cuarenta años de vigencia. Matilla Correa, Andry (coordinador), Editorial UNIJURIS, La Habana, 2016.

- Marquetti Nodarse, Hiram: El desarrollo local en Cuba: retos y perspectivas. En Marquetti Nodarse, Hiram, Coordinador: Administración Pública y desarrollo local. Editorial UH, La Habana, 2016.

- Martín Fernández, Ramón y Pérez Martínez, Yuri: Desarrollo turístico sostenible en Cuba: un reto a la descentralización. ¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local. Coordinadores Lissette Pérez Hernández y Orestes Díaz Legón. Editorial UH. La Habana, 2015.

- Martín Mateo, Ramón: Administración Local y Constitución, en VV.AA. Organización territorial del Estado (administración local), t 1, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985.

- Matilla Correa, Andry: Unas líneas (preliminares para un libro) con motivo de los cuarenta años de vigencia de la Constitución cubana de 1976. La Constitución cubana de 1976: cuarenta años de vigencia. Matilla Correa, Andry (coordinador), Editorial UNIJURIS, La Habana, 2016.

- Paz Rodríguez, Águedo Manuel. CUM Remedios. Mesa Contreras, Gislena. CED. UCLV. García Fleites, Alexis Orlando. CED. UCLV, Barbosa Iglesias, Gleibys. CED. UCLV. Metodología para organizar el trabajo con la preparación de los cuadros y reservas del municipio de Remedios en el desarrollo local. Ponencia presentada a evento GESEMAP, En Memorias digitales del Evento, 2016.

- Perales Arretxe, Iosu: Poder local y democracia participativa en América Latina. Rebelión, México, 2003.

- Pérez Hernández, Lissette: El Municipio y la elevación de su efectividad social. Algunas consideraciones relacionadas con su dimensión jurídica. Publicado en la Revista AÍDA Ópera Prima de Derecho Administrativo. Opus N° 4 Julio-Diciembre UNAM, México, 2008.

- Pérez Hernández, Lissette: Antecedentes y retos de la descentralización del municipio cubano: diseño de un camino. ¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local. Coordinadores Lissette Pérez Hernández y Orestes Díaz Legón. Editorial UH. La Habana, 2015.

- Pérez Hernández, Lissette: El poder popular cubano luego de cuarenta años de su constitucionalización, en La Constitución cubana de 1976: cuarenta años de vigencia. Matilla Correa, Andry (coordinador), Editorial UNIJURIS, La Habana, 2016.

- Pérez Hernández, Lissette y Díaz Legón, Orestes: Municipio y Desarrollo Local: continente y contenido. Apuntes en pos del perfeccionamiento del régimen jurídico municipal en Cuba. En Marquetti Nodarse, Hi-

ram, Coordinador: Administración Pública y desarrollo local. Editorial UH, La Habana, 2016.

- Pérez Martínez, Yuri: La matriz del poder en Cuba como encuadre teórico para la descentralización deseada: ¿brújula democrática del socialismo en la actualización del modelo socioeconómico? En ¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local. Coordinadores Lissette Pérez Hernández y Orestes Díaz Legón. Editorial UH. La Habana, 2015.

- Prieto Martín, Pedro: De la gobernabilidad a la gobernanza local: marco conceptual y metodológico. Doctorado sobre Sociedad de la Información y el Conocimiento. Seminario de investigación sobre eGovernance: Información política en la red Director: Mikel Barreda Díez, Septiembre 2003.

- Schedler, Andreas “¿Qué es la rendición de cuentas?”, Cuadernos de transparencia, (IFAI) (3), en [https://works.bepress.com/andreas\\_schedler/6/download/](https://works.bepress.com/andreas_schedler/6/download/)(2004).

- Tabares Neyra, Lourdes, Pérez Hernández, Lissette, Montejo Véliz, Rafael, Pérez Rodríguez, Nancy y González Mastrapa, Ernel. Presentación preliminar de los resultados científicos alcanzados en los proyectos de investigación sobre la Administración Pública local, en municipios de la capital. 2013

- Tabares Neyra, Lourdes, Tamayo Pineda, Noris y Fernández Estrada, Julio Antonio: Propuesta de perfeccionamiento de la administración pública cubana en las condiciones actuales. Informe de investigación. Inédito. 2015.

- Tamayo Pineda, Noris: La evolución del control de constitucionalidad en Cuba. Rasgos y proyecciones. Tesis en opción del grado de Doctora en Derecho por la Universidad de Valencia. 2010. Inédita.

- Torres Barrios, Jorge Luis, Rivero Rivera, Irma, Peñalver Hernández, Clara, Hernández Alfaro, Camilo Eusebio: Situación de los planteamientos de la población en el XV mandato en el municipio de Artemisa. Tesis en Diplomado provincial de Administración Pública. Inédita, abril de 2015.

- Vega Jiménez Néstor: Asociacionismo municipal e inversión, y la descentralización en América Latina, Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos locales (FLACMA), Quito, 2007.

**LA INSTITUCIONALIDAD DEL  
GOBIERNO LOCAL EN CUBA  
DESPUÉS DE 2018:  
GOVERNABILIDAD Y  
DESCENTRALIZACIÓN.**

Julio Antonio Fernández Estrada  
Michel Fernández Pérez

