

LA PARTICIPACIÓN POPULAR EN CUBA. ANÁLISIS JURÍDICO Y PROPUESTAS DENTRO DEL CONTEXTO CUBANO PARA SU PERFECCIONAMIENTO

ALBERT NOGUERA FERNÁNDEZ

INTRODUCCIÓN

EL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN POPULAR ESTÁ, en su esencia, estrechamente relacionado con dos de los anhelos del ser humano: el reconocimiento de la identidad y el derecho del individuo —formalmente anónimo pero al fin y al cabo verdadero protagonista de la historia— de poder intervenir e influir en la toma de decisiones que afectan su vida cotidiana. En el texto que presento a continuación, analizaré los principales mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas que existen hoy en Cuba, dividiendo éstos en dos grupos: 1) la participación popular en el sistema político cubano y 2) los movimientos vecinales comunitarios y asociaciones civiles. El artículo hace un recorrido por los componentes generales y disposiciones legales que organizan y regulan la praxis en estas formas participativas. En cada una de las esferas citadas, el artículo aporta una presentación, tal y como se acostumbra en el ámbito académico cubano, de los diferentes estudios, reflexiones y propuestas jurídicas que se están debatiendo en el interior del país con el objetivo de contribuir, mediante el derecho, a consolidar y profundizar la implicación y participación de los ciudadanos en la esfera pública, irreductible primer principio de la democracia.

1. LA PARTICIPACIÓN POPULAR EN EL SISTEMA POLÍTICO CUBANO

La institucionalización de la organización y praxis política en Cuba, después de la Revolución, tiene lugar con la Constitución de 1976, en la que se consagran jurídicamente los fundamentos del modelo político socialista y el Sistema de Órganos del Poder Popular, creando una serie de mecanismos

de *participación directa* y de *representación* para el ejercicio del poder del pueblo (en el artículo 4 se establece: "En la República de Cuba todo el poder pertenece al pueblo trabajador que lo ejerce por medio de las Asambleas del Poder Popular y demás órganos de Estado que de ellas se deriven, o bien directamente"), así como la estructura político-administrativa que le serviría de soporte. Este mismo año, el Consejo de Ministros dicta la Ley No. 1304 de la División Político-administrativa, de 3 de julio, mediante la cual se lleva a cabo la organización de una nueva división político-administrativa, quedando el país estructurado en 14 provincias y 169 municipios, uno de ellos, el de Isla de la Juventud, con carácter especial, con vínculo directo con el gobierno central. A la vez, los municipios se dividen en circunscripciones electorales.

Este sistema ha sido objeto de continuas modificaciones; los cambios más importantes se producen con la Ley de Reforma Constitucional de 12 de julio de 1992. Tales cambios empezaron a gestarse a partir del Acuerdo del Buró Político del Comité Central, de mayo de 1990, que señalaba, como uno de los propósitos del mismo, la necesidad de hallar vías para mejorar los mecanismos participativos y representativos para el ejercicio del *poder popular*. Este acuerdo fue complementado con: 1) la realización de un importante debate público abierto sobre este tema, durante las discusiones del llamamiento al IV Congreso del Partido; 2) la creación, por parte de la Comisión Organizadora del IV Congreso, poco después de su constitución el 26 de mayo de 1990, de una comisión para estudiar el perfeccionamiento de los Órganos del Poder Popular, integrada por delegados y diputados, dirigentes nacionales, provinciales y municipales del Poder Popular, cuadros y funcionarios de la administración central del Estado y del aparato auxiliar del Comité Central del Partido; 3) el Acuerdo III-112 de la Asamblea Nacional del Poder Popular, de julio de 1990, que encomendaba al presidente de la misma la organización y ejecución de un estudio y análisis acerca de la vida y funcionamiento de los Órganos Municipales del Poder Popular, el cual se realizó en 35 municipios del país; y 4) la creación de grupos de consulta provinciales, integrados por funcionarios estatales, delegados provinciales y municipales, diputados y cuadros del Partido, para analizar las opiniones vertidas por la población en los debates realizados.

Como resultado de todo este trabajo, se elaboró el proyecto "Resolución sobre el perfeccionamiento de la organización y funcionamiento de los Órganos del Poder Popular", que fue presentado para su examen y aprobación previa a la Comisión Organizadora del IV Congreso, y fue ése el documento que se discutió y aprobó como resolución, durante el Congreso, en octubre de 1991. Esta resolución constituyó la base de las modificaciones,

en lo que se refiere a este tema, introducidas en el texto constitucional por la Ley de Reforma Constitucional de 12 de julio de 1992.¹

Veamos detalladamente, a continuación, los mecanismos de participación establecidos por la Constitución de 1976 y las modificaciones incorporadas en 1992.

Los mecanismos de participación directa del pueblo en la toma de decisiones

La participación directa del pueblo en la toma de decisiones se estableció en la Constitución de 1976, a través de las diferentes formas:

- La consulta popular, regulada en el vigente artículo 75.b de la Constitución. El propio anteproyecto de Constitución del 76 fue discutido por 6 200 000 personas, agrupadas en las organizaciones políticas y de masas, así como los combatientes en las unidades militares y los colectivos de las misiones en el exterior. Más de 16 000 personas propusieron modificaciones y adiciones, respaldadas por 600 000 participantes en asambleas, con respecto al preámbulo y a 60 de los 141 artículos del anteproyecto. Con posterioridad, diferentes proyectos de ley han sido también discutidos masivamente: la Ley No. 16 del Código de la Niñez y la Juventud, de 28 de junio de 1978; la Ley No. 12 del Código Penal, de 15 de febrero de 1979; la Ley No. 49 del Código de Trabajo, de 28 de diciembre de 1984; la Ley No. 36 de Cooperativas de Producción Agropecuarias, de 22 de julio de 1982, y la Ley No. 48 General de Viviendas, de 27 de diciembre de 1984 —estas dos últimas en sectores específicos y competentes para su contenido. Los llamados “Parlamentos Obreros” —debates efectuados por la Confederación de Trabajadores de Cuba (CTC) en los centros de trabajo— se reunieron en 1993 a fin de discutir las medidas para enfrentar el “periodo especial” y en 1996 el alcance de la Ley No. 73 del Sistema Tributario de 1994. Las “Asambleas Campesinas” fueron consultadas en el año 2001 sobre el proyecto de Ley de Cooperativas;

- El referendo, regulado en el artículo 75.u. de la Constitución y desarrollado en el título IX —artículos 162 a 170— de la Ley Electoral No. 72/92. Desde su institucionalización, el único referendo fue el de 15 de febrero de 1976 para aprobar la Constitución, en el que votó 98% de la población en edad electoral, otorgando 97.7% el “sí” a la Constitución. Desde entonces no se ha celebrado ningún plebiscito más;

¹ Véase J. Escalona, “En torno a la Ley de Reforma Constitucional”, *Revista Cubana de Derecho*, Unión Nacional de Juristas de Cuba, núm. 8, octubre-diciembre de 1992.

- La iniciativa legislativa popular, regulada en el artículo 88 g. de la Constitución y desarrollada en el capítulo V, sección segunda —artículos 62 a 66—, del Reglamento de la Asamblea Nacional del Poder Popular; y,

- El proceso de agregación de demandas, regulado en el artículo 63 de la Constitución y llevado a la práctica, principalmente, mediante las asambleas de rendición de cuentas, reguladas en el artículo 60 del Reglamento de las Asambleas Municipales, para los delegados municipales, y artículo 58 del Reglamento de las Asambleas Provinciales, para los delegados provinciales, con sus electores, así como en los despachos semanales, artículo 61 del Reglamento de las Asambleas Municipales, de los delegados municipales con sus electores. Las estadísticas muestran que de la totalidad de planteamientos formulados por la población, 90% se realiza en las asambleas de rendición de cuentas y sólo 10% en despachos. En la valoración de la Comisión de Órganos Locales de la Asamblea Nacional sobre el desarrollo de los despachos de los delegados con sus electores, y el control, tramitación, atención y solución a los planteamientos que se realizan por éstos, efectuada en 1996, se señaló la crisis en que cayó este último mecanismo, los despachos, amenazando con su extinción. Las causas de esta situación fueron: 1) la poca programación y sistematicidad con que los delegados los realizan, y 2) su falta de efectividad devenida falta de credibilidad de la población hacia ellos. La solución a los planteamientos tramitados por esta vía en provincia La Habana, desde 1995 hasta abril de 1996, abarcaba sólo 45.6% de las demandas hechas. Los municipios con menor índice de solución fueron: el Cotorro (0%), San Miguel del Padrón (12.5%), Playa (20.3%), Cerro (21.6%) y Marianao (22.5%). Aunque después del informe de valoración realizado por la Comisión se adoptaron medidas destinadas a mejorar el funcionamiento de este espacio y se reflejaron algunos avances, al concluir el VIII mandato, a finales de 1997, el número de planteamientos presentados y resueltos por esta vía en provincia La Habana había aumentado, según datos oficiales, a 82.69%. A mediados del mandato IX, junio de 1998, se habían resuelto 52.07% de los mismos; este mecanismo continúa presentando deficiencias.²

Los mecanismos de representación. El Sistema de Órganos del Poder Popular.

Conjuntamente con los anteriores mecanismos, para el ejercicio de aquellos actos ejecutivos o “de gobierno” que requieren de diligencia y acción

² M. Burgos, *La participación popular en los órganos estatales del municipio cubano*, tesis de diploma para la licenciatura en derecho, Universidad de La Habana, 1998, pp. 136-143 y 156- nota 20, mecanuscrito.

personal, el pueblo designa *mandatarios*, los delegados a las asambleas municipales y provinciales³ y diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular,⁴ sobre los que ejerce un control permanente (el artículo 68.b de la Constitución afirma: “las masas populares controlan la actividad de los órganos estatales, de los Diputados, de los Delegados y de los funcionarios”) y se reserva el derecho de revocarlos en el momento que estime pertinente, si considera que no han cumplido con su mandato de representación ante los órganos estatales. Es importante, para entender la naturaleza de esta “entrega” o “transmisión” de las *protestas* —poder soberano del pueblo— a *mandatarios*, detenerse un instante y ver la distinta funcionalidad política de las instituciones del *mandato* y la *representación*, ambas originarias del derecho privado. La figura del *mandato* fue usada por la iuspublicística romano-latina, defensora de un modelo de ejercicio del poder colectivo, para los romanos; el poder soberano del *populus* era indelegable e intransferible y se ejercía directamente a través de los comicios, tanto curiados como tribales, y después de Serbio Tulio, los centuriados. Mediante el *mandato* —“éste es un contrato consensual por el cual una persona llamada *mandante*, que dispone de total lucidez y capacidad, ordena a otra llamada *mandatario*, que haga en su nombre tal o cual gestión, sin que en ningún momento el *mandante* enajene su personalidad ni su voluntad sino que cede algo de su autoridad para que, en su nombre, el *mandatario* haga determinadas diligencias, por supuesto, vigilándolo, controlándolo y reservándose el derecho de rescindirle en cualquier momento”— los romanos designaban *magistrados* para el ejercicio de determinadas acciones que todo el *populus* reunido en comicios no podía hacer; estos magistrados estaban bajo la vigilancia del “poder negativo” del tribuno que, con su *jus vetus* y su *sacer*, ejercía el control sobre ellos. Por el contrario, la figura de la *representación* fue usada por la iuspublicística germano-anglosajona, un modelo que nació en “los bosques de la Germania” que se basa en la delegación del poder soberano en manos de supuestos representantes. Ésta concebía el pueblo como una masa de anal-

³ El artículo 103 de la Constitución establece: “Las Asambleas Municipales y Provinciales del Poder Popular son los Órganos Superiores Locales del poder del Estado, y, en consecuencia, están investidos de la más alta autoridad para el ejercicio de las funciones estatales en sus demarcaciones respectivas y para ello, dentro del marco de sus competencias, y ajustándose a la ley, ejercen Gobierno.”

⁴ De acuerdo con lo establecido en el capítulo X —artículos 69 a 101— de la Constitución, la Asamblea Nacional del Poder Popular es el órgano supremo del poder del Estado. Es el único órgano con potestad constituyente y legislativa. Ejerce la más alta fiscalización sobre los órganos del Estado y el gobierno. Elige al presidente, al primer vicepresidente, a los vicepresidentes, al secretario y a los demás miembros del Consejo de Estado; designa, a propuesta del presidente del Consejo de Estado, al primer vicepresidente y demás miembros del Consejo de Ministros.

fabetos incapaces de gobernarse sin caer en la anarquía o el caos. Mediante la *representación*, “una persona llamada *representante* asume la voluntad de otra incapaz, llamada *representado*, y actúa en nombre de ella, con gran libertad, de hecho el *representante* se subroga en la personalidad y en la voluntad del *representado*, lo sustituye plenamente. En general requieren *representante*, los menores de edad y los incapacitados”. En el siglo XVIII, esta contraposición de modelos iuspublicísticos y constitucionales extremos se manifiesta en el enfrentamiento entre las ideas y planteamientos jurídico-políticos de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), admirador de la república romana y de sus instituciones, y Charles-Louis de Secondat Montesquieu (1689-1775), que se declara adherente al modelo de la monarquía parlamentaria, moderada, la cual considera heredera del modelo “de los bosques de la Germania”.⁵

El control pueblo-mandatarios se lleva a cabo mediante las siguientes formas previstas en la ley:

- Las elecciones, reguladas en la Ley Electoral No. 72/92. Como establece Jorge Lezcano en *El sistema político cubano* (1999), los rasgos definitorios del régimen electoral cubano son: 1) inscripción universal, automática y gratuita de todos los ciudadanos. Derecho que se ejerce a partir de los 16 años de edad; 2) postulación de los candidatos por los propios electores. Al existir un solo partido en el país, las normas prohíben que éste, que además no es un partido electoral, participe en la propuesta de los candidatos, por ello se entrega esa facultad, que en otros sistemas poseen los partidos políticos, a los propios electores, que ejercen en asamblea pública, en cada circunscripción electoral, núcleo base de todo el sistema; 3) inexistencia de campañas electorales discriminatorias, millonarias, ofensivas y difamatorias. Los candidatos no pueden realizar ninguna actividad a favor de su candidatura, pues esta tarea es exclusiva de las comisiones electorales, que la efectúan sin preferencia de ningún tipo; 4) total limpieza y transparencia de las elecciones. Las urnas se sellan en presencia de la población y, ante ésta, de manera pública, se realiza el conteo de votos; 5) obligación de que todos los electos lo sean por mayoría (más de 50% de votos válidos emitidos); de no alcanzarse, van a segunda vuelta los dos que más votos obtuvieron; 6) el voto es libre, igual y secreto; 7) todos los órganos del poder del Estado son elegibles y renovables. Los diputados a la Asamblea Nacional se eligen para un mandato de cinco años. En cada elección se renueva más de 50% de los diputados. Igual término rige para los delegados a las asambleas provincia-

⁵ Sobre este tema véase Fernández J. Bulté, “Democracia y república. Vacuidades y falsificaciones”, *Revista Temas*, La Habana, núm. 36, enero-marzo de 2004, y J. A. Fernández, *El Tribunalado; sus expresiones posibles en la crisis del actual modelo iuspublicístico*, tesis para obtener el grado de doctor en ciencias jurídicas, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana, 2005.

les. Los delegados a las asambleas locales se eligen para un mandato de dos años y medio; 8) todos los elegidos tienen el deber de rendir cuenta de su actuación y pueden ser revocados en cualquier momento de su mandato; 9) los delegados y diputados no son profesionales. Cada elegido sigue recibiendo solamente el salario de la actividad laboral que desempeña; y 10) alta participación del pueblo en las elecciones. En todos los procesos que se han celebrado desde 1976, ha participado más de 95% de los electores;⁶

• La rendición de cuentas, regulada en los artículos 68.c de la Constitución y desarrollada en el capítulo XII —artículos 97 a 101— del Reglamento de la Asamblea Nacional sobre la rendición de cuenta de los órganos del Estado e informe de los organismos de la administración central del Estado y otros organismos estatales, y capítulo XIII —artículo 102— para los diputados. En el caso de los delegados, los ya citados artículos 60 del Reglamento de las Asambleas Municipales, para los delegados municipales, y 58 del Reglamento de las Asambleas Provinciales, para los delegados provinciales. Según estadísticas oficiales de la Asamblea Nacional del Poder Popular, durante el periodo 1993-1999, las cifras de asistencia de electores a las asambleas de rendición de cuentas de los delegados municipales del poder popular en Ciudad Habana fueron las siguientes: mandato 1993-1995: 70.4% (I periodo), 72.8% (II periodo), 66.8% (III periodo), —(IV periodo); mandato 1995—1997: 73.0% (I periodo), 76.4% (II periodo), 78.9% (III periodo), 80.2% (IV periodo); mandato 1997-1999: 83.3% (I periodo), —(II, III, IV periodos)⁷; y

• La revocación de mandato, reconocido en el artículo 68 c. de la Constitución, a modo general, en el artículo 85 para el caso de los diputados y en el artículo 112 para el de los delegados, y desarrollado en la Ley No. 89 de Revocación de mandato de los elegidos a los Órganos del Poder Popular, de 14 de septiembre de 1999. El número de delegados a la Asamblea Municipal del Poder Popular revocados ha sido: mandato 1976-1979, de 10 725 delegados electos, 114 (9.9%) revocados; 1979-1981, de 10 656, 83 (6.6) revocados; 1981-1984, de 10 735, 45 (3.8%) revocados; 1984-1986, de 10 963, 24 (2.5%) revocados; 1986-1989, de 13 256, 42 (3.0%) revocados; 1989-1992, de 14 246, 22 (1.7%) revocados; 1992-1995, de 13 865, 17 (1.0%) revocados; 1995-1997, de 14 229, 20 (1.4%) revocados; 1997-2000, de 14 533, 10 (0.7%).⁸

⁶ J. Lezcano, *El sistema político cubano*, La Habana, Fondos del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS), abril de 1999, pp. 22-23.

⁷ Estadísticas Oficiales de la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP).

⁸ *Idem*.

Los cambios introducidos por la Ley de Reforma Constitucional de 12 de julio de 1992

Las perfecciones introducidas a este sistema por la Ley de Reforma Constitucional de 1992 fueron las siguientes:

- La constitución de los consejos populares, reconocidos en el artículo 104 de la Constitución y desarrollados en la Ley No. 91 de los Consejos Populares, de 25 de julio de 2000. El antecedente práctico y conceptual de los consejos populares se sitúa en los antiguos *delegados ejecutivos*. Ya antes de la institucionalización del Sistema de Órganos del Poder Popular, en su fase experimental de dos años en provincia de Mantanzas, se vio la posibilidad de que determinados territorios, por su lejanía con respecto al centro político-administrativo u otras causas, se vieran afectados en su atención por el órgano municipal. Para salvar esta situación, se concibió durante la experiencia el *delegado administrativo* que, al extenderse los Órganos del Poder Popular a todo el país, quedó instituido como *delegado ejecutivo*. Éste, designado por el órgano local, tenía facultades expresamente otorgadas por las propias asambleas, para garantizar la atención, en lo correspondiente a ese órgano, de los asuntos eminentemente propios de la localidad. Para el ejercicio de sus funciones, el *delegado ejecutivo* contaba, además, con una comisión auxiliar integrada por representantes de las organizaciones de masas del lugar. La figura del *delegado ejecutivo* estaba regulada en las Normas Reglamentarias de las Asambleas Municipales.

En 1986 la Asamblea Nacional promulga la Ley No. 56 de 4 de julio de 1986, que modifica las Normas Reglamentarias de las Asambleas Municipales y faculta a las asambleas provinciales para que, a propuesta de las primeras, pudieran crear consejos populares en núcleos de población que no fueran cabezas de municipios y contaran con una apreciable cantidad de habitantes y significativo volumen de actividad productiva y de servicios. Se daba comienzo así a los consejos populares. El primer consejo popular se constituye en julio de 1988 en Santiago de las Vegas, provincia Ciudad de La Habana, y entre 1988 y 1990 se crearon 225 en diferentes lugares del país. Los consejos populares se constituyen como eslabón entre el órgano municipal y los ciudadanos, y trabajan para la satisfacción de las necesidades asistenciales, económicas, educacionales, culturales y sociales de la población, así como para la eficiencia en el desarrollo de las actividades de producción y de servicios, promoviendo siempre en estas funciones la máxima participación de los habitantes de la zona. Los consejos están compuestos por un presidente, que es uno de los delegados, elegido por los propios delegados de las circunscripciones que comprenden el área de cada consejo de entre ellos mismos, por los restantes delegados de las circunscripciones

del área, por un representante de cada una de las organizaciones de masas existentes en el lugar (Federación de Mujeres Cubanas —FMC—, Asociación Nacional de Agricultores Pequeños —ANAP—, Confederación de Trabajadores de Cuba —CTC—, etc.) y por otras personas que representan intereses de la comunidad (por ejemplo, miembros de la dirección de unidades de producción y de servicios de la localidad, etc.). En 1990, con la promulgación del Acuerdo del Consejo de Estado de 1° de octubre, se autoriza la constitución de consejos populares en Ciudad de La Habana, con carácter experimental. En diciembre de 1991, durante el X periodo de sesiones de la III legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, se acuerda hacer extensiva la constitución de los consejos populares a todo el país, atendiéndose a las características y peculiaridades de cada lugar. Y finalmente, en 1992, al modificarse la Constitución, queda ya plasmado, en ese plano legal, la existencia de los consejos dentro del Sistema del Poder Popular, formalmente recogido en el capítulo referido a los Órganos del Poder Popular;⁹

• La eliminación de los comités ejecutivos de las asambleas municipales y provinciales del Poder Popular y la creación de los consejos administrativos. Desde la constitución de los Órganos del Poder Popular se afirmaba que las asambleas eran los máximos órganos locales del poder estatal, pero la práctica fue conduciendo cada vez más a que el ejercicio real de ese poder no residiera en la asamblea, sino en el órgano concebido para representarla entre periodos de sesiones y exclusivamente como ejecutante de sus decisiones: los comités ejecutivos al nivel correspondiente. Esta realidad era señalada críticamente en la práctica cotidiana y fue planteada en diferentes estudios sobre el funcionamiento del sistema estatal. Unido a ello, los comités ejecutivos también presentaban insuficiencias técnicas en su trabajo, condicionadas entre otras cosas por el hecho de que sólo delegados electos podían formar parte de los mismos (entre quienes no siempre había personas idóneas y lo suficientemente preparadas —estadísticas de finales de 1987 demostraron que, de 2913 dirigentes administrativos municipales, 31 % no poseía los requisitos formales, es decir, nivel educacional o experiencia para el cargo), lo que hacía mayor la insatisfacción con su gestión. Además de ocupar un lugar que no les correspondía, lo ocupaban desempeñando con insuficiencias técnicas su función. En respuesta a esta situación, se valora y decide implementar la eliminación de los comités ejecutivos. Paralelamente, la Constitución establece que, en adelante, se crearán las administraciones locales, que recibieron el nombre de consejos de

⁹ Sobre los consejos populares, véase J. P. García Brigos, *Democracia, Estado y autogobierno social: los Consejos Populares en Cuba*, en M. Prieto y L. Pérez (comps.), *Temas de derecho constitucional*, La Habana, Ed. Félix Varela, 2000, pp. 221-227.

administración, planteando en su artículo 103 que: “Las Administraciones locales que estas Asambleas constituyen dirigen las entidades económicas, de producción y servicios de subordinación local, con el propósito de satisfacer las necesidades económicas, de salud y otras de carácter asistencial, educacional, cultural y recreativo de la colectividad del territorio a que se extiende la jurisdicción de cada una”; sus componentes no tienen que ser necesariamente delegados electos. En enero de 1993 se emite el Acuerdo 2654 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, el cual contiene las Normas referentes a la organización, integración y atribuciones de las administraciones municipales y provinciales subordinadas a las Asambleas del Poder Popular (posteriormente, en el 2001, por Acuerdo No. 4047 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros se aprueba el Reglamento de las Administraciones Locales y Provinciales del Poder Popular), y desde 1995 circulan los Reglamentos de las Asambleas Municipales y Provinciales del Poder Popular, aprobados por acuerdo del Consejo de Estado de 13 de septiembre;¹⁰ y

• Las regulaciones sobre el voto directo y secreto para elegir a los diputados a la Asamblea Nacional (artículo 71) y a los delegados a las asambleas provinciales (artículo 135, 2do. párrafo). Para hacer efectivas estas formulaciones, se requirió de la aprobación de una nueva ley, la Ley Electoral de 29 de octubre de 1992.¹¹

¹⁰ J. P. García Brigos, *La participación popular en la forma de organización del Estado socialista cubano*, en A. Vázquez y R. Dávalos (comps.), *La participación social. Desarrollo urbano y comunitario*, I Taller de Desarrollo Urbano y Participación, Ed. Facultad de Filosofía e Historia / Departamento de Sociología, Universidad de La Habana, diciembre de 1996, pp. 40-41.

¹¹ Además de éstos, los otros cambios introducidos en la Constitución relativos a esta materia fueron: establecimiento de diferencias en las atribuciones y responsabilidades —antes unificadas en un mismo artículo— de las asambleas provinciales (artículo 105) y municipales (artículo 106). Ello obligó a crear un nuevo capítulo, el XI, referido a la división político-administrativa, donde se establece una definición diferenciando la provincia del municipio; eliminación en el artículo 68.a (“todos los órganos representativos del poder del Estado son electivos y renovables”) de la referencia a los tribunales. A la vez, en el artículo 120 se propone que la ley regule lo referido a la organización de los mismos, incluyendo la forma de elección de sus jueces y las causas y procedimientos para su revocación; derogación en el mismo artículo 68, del inciso —antes 66.f.— referido al “sistema de doble subordinación” que regía la actividad de los órganos ejecutivos y administrativos locales (“subordinación al Órgano del Poder Popular correspondiente a su instancia y subordinación a la instancia superior que atiende las tareas administrativas que el órgano local tiene a su cargo”), pues se entiende que los órganos a que se refiere, y todos los del país, están subordinados a las leyes, decretos-leyes, decretos y resoluciones que dictan los órganos del poder central, que son los que norman su actuación, y no a meras disposiciones de “la instancia superior que atiende las tareas administrativas que el órgano local tiene a su cargo”; y cambio del título del capítulo X (Órganos Superiores del Poder Popular), que modifica el anterior VIII (Órgano Supremo del Poder Popular del Estado), pues el nuevo capítulo ya no regula sólo las funciones y atribuciones de la Asamblea Nacional del Poder Popular, sino también las de su Consejo de Estado y el de Ministros.

La vinculación de los citados instrumentos de participación directa y representación ha posibilitado estructurar en Cuba un sistema político poseedor de un conjunto de instituciones y procedimientos que dan a su población un nivel de participación inédito en su historia.

Algunas propuestas para su perfeccionamiento

A pesar de lo anterior, como todo sistema, éste puede continuar perfeccionándose en muchos de sus aspectos para contribuir a una cada vez mayor implicación y participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Algunas de las propuestas jurídicas que en esta dirección se han planteado en los últimos años son las siguientes:

A) El reconocimiento constitucional del *derecho de participación*. La Constitución no enuncia ni regula expresamente la participación política como derecho específico —como sí lo hace respecto de otros, como el derecho al trabajo, a la salud, a la educación, etc.—, sino que se refiere a ella indirectamente como vía de ejercicio directo del poder soberano que le atribuye al pueblo y regula alguna de sus formas o mecanismos de manera dispersa en diferentes capítulos: derecho de intervenir en los asuntos del Estado (artículo 131), derecho de asociación, reunión y manifestación (artículo 54), derecho de queja y petición (artículo 63), derecho al voto (artículo 132), derecho a ocupar cargos públicos (artículo 133), derecho de revocación de los representantes (artículo 68), obligación de los elegidos de rendir cuentas a los electores (artículo 68 c.) y derecho de resistencia y rebelión (artículo 3). Considerando la importancia de la participación popular en la toma de decisiones públicas como atributo esencial del ejercicio del poder en el sistema socialista, así como en la práctica sociopolítica como elemento esencial para contrarrestar los valores de desarraigo, individualismo y egoísmo, es necesario que la Constitución, en su carácter de norma fundamental, reconozca expresamente la participación política como un derecho más y que unifique y sistematice en un solo precepto las formas o mecanismos concretos a través de los cuales se puede ejercer ese derecho.

B) La profundización en la descentralización de la toma de decisiones a favor de los municipios. La creación de una Ley de Organización y Funcionamiento de los Municipios. Al constituir los municipios el eslabón político-administrativo más próximo a los ciudadanos, es en ellos donde la participación ciudadana se da de forma más real y verdadera, donde se posibilita el debate y el control de gestión, la agregación de demandas populares a la agenda política, etc. Consecuentemente, un incremento de su poder o competencias —descentralización en la toma de decisiones a favor

del municipio— supondría una motivación participativa añadida para los ciudadanos, pues uno de los ejes motivacionales básicos para la implicación es la *percepción de rentabilidad*, cuando se piensa que participar es útil y sirve para influir e intervenir realmente en la toma de decisiones.

Como señalan Lissette Pérez y Martha Prieto en *Ejercer gobierno: una capacidad potencial de las asambleas municipales del poder popular* (1997), la Constitución, al reconocer en su artículo 68 ch. que cada órgano estatal desarrolla ampliamente, dentro del marco de su competencia, la iniciativa encaminada al aprovechamiento de los recursos y las posibilidades locales, y que los municipios son las sociedades locales, con personalidad jurídica a todos los efectos legales —artículo 102—, está fundamentando la concesión de una autonomía a los municipios que es decisiva para la satisfacción de las necesidades mínimas locales, la realización de los fines estatales en cada territorio y para que aquéllos puedan ejercer gobierno en correspondencia con las facultades que la ley les otorga (evidentemente, esta autonomía de los municipios debe basarse en una armonía entre centralización y descentralización de las decisiones, pues los municipios son también parte del entramado estatal).¹²

A pesar de la existencia de las diversas reglamentaciones que regulan las instituciones municipales (en la actualidad, las instituciones municipales están reguladas por la Constitución, el Reglamento de las Asambleas Municipales, las Normas Transitorias del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros sobre Consejos de la Administración y, en la práctica, por el Acuerdo del Consejo de Estado de 1° de octubre de 1990 sobre los Consejos Populares), la autoras citadas apuestan por la necesaria aprobación de una Ley de Organización y Funcionamiento de los Municipios que establezca los siguientes aspectos:

1) Una definición de qué se entiende por municipio, sus elementos constitutivos y los principios generales que determinan su organización y funcionamiento (los órganos municipales y la figura de los delegados como representantes populares, así como los mecanismos de participación de la población a este nivel y los vínculos entre los órganos y delegados y la población).

2) Delimitación de las competencias y atribuciones de los Órganos Locales del Poder Popular en lo relativo a la toma de decisiones, así como de las esferas y asuntos concretos en que puede tener lugar la participación directa de los ciudadanos en el proceso decisorio que transcurre en el ámbito municipal. En la actualidad, dice Mirtha Arely del Río en *La participación*

¹² M. Prieto y L. Pérez, *Ejercer gobierno: una capacidad potencial de las asambleas municipales del poder popular*, en M. Prieto y L. Pérez (comps.), *Temas de derecho constitucional cubano*, La Habana, Ed. Félix Varela, 2000, p. 204.

popular en el proceso de toma de decisiones públicas en el ámbito local comunitario en Cuba. Su régimen jurídico (2002), la Constitución en su artículo 106 e. establece que corresponde a las asambleas municipales adoptar acuerdos y dictar disposiciones sobre “asuntos de interés local”, pero no existe en ninguna parte una definición expresa y concreta de este término. Tampoco existe una definición de los asuntos sobre los que “le compete” tomar decisiones a los consejos populares a tenor de la Ley del 91, lo cual provoca muchas veces confusión en la interpretación del alcance de sus facultades decisorias.¹³ Esto hace conveniente definir y regular expresamente las competencias de los municipios para adoptar y aplicar acuerdos. L. Pérez y M. Prieto, en *Consideraciones en torno a un proyecto de ley de organización y funcionamiento de los municipios* (2000), afirman que teniendo en cuenta, si nos atenemos a la letra constitucional, que la finalidad del municipio es la satisfacción de las necesidades mínimas, hay que dar competencias a los municipios en las siguientes esferas de actuación: acueducto y alcantarillado, suministro de agua, urbanismo, electricidad y alumbrado, salud, asistencia y seguridad social, higiene, educación, cultura, deporte, recreación, protección del medio ambiente, gas manufacturado, correos y telégrafos, gastronomía local y, si se estimase conveniente, policía local. Estas esferas pueden variar en dependencia de las características del territorio.¹⁴

3) Establecimiento del modelo económico y de finanzas local. No hay duda de que la existencia de ingresos y recursos económicos propios, así como la capacidad para disponer de éstos, desde su planificación hasta su utilización en los fines que se propongan (sin olvidar el carácter relativo de su autonomía, como consecuencia de ser el municipio elemento del sistema), son una de las fuentes principales para hacer de los municipios instancias reales de poder y participación popular. De ahí que sea importante establecer expresamente las bases económicas del municipio, es decir, cómo será la economía local y sus fuentes de ingresos, el alcance de la capacidad de gestión económica, etc. Algunas recomendaciones que la ley podría incluir:

Para dotar a los municipios de mayor autonomía de gestión económica:

- que el municipio, determinadas sus prioridades, pueda incluir, en el proyecto de presupuesto que presenta a la provincia, algunos indicadores o establecer la asignación de recursos para la atención de tales prioridades.

¹³ M. Arely del Río, *La participación popular en el proceso de toma de decisiones públicas en el ámbito local comunitario en Cuba. Su régimen jurídico*, resumen de la tesis de opción al grado de doctora en ciencias jurídicas, Universidad Central “Marta Abreu” de las Villas, Santa Clara, 2002, pp. 22-23.

¹⁴ M. Prieto y L. Pérez, *Ejercer gobierno: una capacidad potencial de las asambleas municipales del poder popular*, op. cit., p. 208.

En la actualidad, la que determina la distribución económica por esferas es la Dirección Provincial de Finanzas; al municipio sólo le queda administrar. Para elaborar su propuesta de presupuesto anual, hoy en día, el órgano municipal se atiene a las directivas provinciales. Una vez elaborado el proyecto de presupuesto lo presenta a la Dirección Provincial de Finanzas, que lo evalúa y presenta su versión a la Asamblea Provincial y al Ministerio de Finanzas y Precios. Este último, haciendo un desglose por provincias, lo somete en forma global a la aprobación de la Asamblea Nacional. Una vez aprobado, retorna al municipio a través de la Dirección Provincial de Finanzas, la que ya ha determinado definitivamente su distribución por esferas. De acuerdo con el Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular —artículo 7n.—, una de las atribuciones de éstas es aprobar el presupuesto del municipio, pero si bien es cierto que las asambleas municipales elaboran el proyecto, cuando lo reciben para su aprobación final, tal acto se convierte en una formalidad pues el documento, aun cuando puede haber variado en el proceso anterior, ya ha sido aprobado por todas las instancias superiores. Evidentemente, aunque dote de mayor autonomía en la gestión económica a los órganos municipales, la propuesta aquí formulada no supone que el municipio deje totalmente de estar condicionado por las directivas provinciales. No se debe olvidar que, si el municipio es parte de un sistema de órganos, debe garantizarse por el Estado un desarrollo equilibrado entre todos los territorios para que sea posible acometer las tareas y obras más acuciantes de cada zona y la solución de las prioridades municipales, a la par que éste vela por el desarrollo a escala nacional.¹⁵

Para dotar a los municipios de mayores ingresos económicos:

- un mayor control (modo más eficaz en el cobro de impuestos;¹⁶ mejor control de la eficacia productiva de las empresas que reportan beneficios sobre las ganancias, y ahorro, es decir, disminución de los gastos) sobre las actuales fuentes de ingresos económicos del municipio: aportes de las empresas cuyas producciones están dirigidas a la localidad, amortizaciones sobre los medios básicos o por gestión de venta local, multas y créditos personales, impuestos territoriales —trabajo por cuenta propia, transporte terrestre, propaganda, etc.—, conduciría al incremento de los ingresos;
- que parte del superávit obtenido en el balance de ingresos y gastos anuales, resultante del ahorro y control más eficiente, pueda emplearse en

¹⁵ *Idem*, p. 205.

¹⁶ Para algunas propuestas de medidas que contribuyan a aumentar la eficacia en el cobro de impuestos y disminuir así la evasión fiscal, véase “*Estructura social e igualdad en la Cuba actual: la reforma de los 90 y los cambios en la estructura de clases cubana*”, del autor del presente artículo, *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, Amsterdam, CEDLA, núm. 76, abril de 2004, pp. 45-60.

la inversión para el desarrollo local o para la satisfacción de las prioridades del municipio. En la actualidad, el superávit existente va sólo a los fondos centrales;

- que un porcentaje del aporte que las unidades y entidades económicas —pertenecientes a empresas nacionales y provinciales que prestan servicios en los diferentes municipios— hacen a la empresa o unión de empresas se destine al lugar de enclave natural de la unidad recaudadora. Dicho porcentaje de participación debe estar en correspondencia con su actividad en el territorio; y

- que las empresas que operan en moneda libremente convertible (CUC) aporten un porcentaje en esa moneda al fondo local. Actualmente estas empresas pagan sus impuestos al municipio de enclave en moneda nacional, lo que afecta la capacidad recaudadora de éste si tenemos en cuenta que con moneda nacional es limitada la posibilidad de obtener recursos materiales para invertir.¹⁷

2. MOVIMIENTO VECINAL COMUNITARIO Y ASOCIACIONES CIVILES

Conjuntamente con los mecanismos e instituciones de participación política, existe también en la sociedad cubana una red de espacios participativos, los cuales forman un complejo entramado con distinto alcance y posición en su estructura, con múltiples objetivos, así como una diversidad temporal y sociológica. Estos diferentes escenarios pueden existir dentro de instituciones profesionales, educativas, etc., o como asociaciones culturales o de otro tipo. Al margen de su jerarquía y alcance social, cada uno de estos espacios constituye, en dependencia de un conjunto de factores de diversa índole, estructuras que expresan patrones interactivos y, por tanto, reguladores y productores de subjetividad. Me centraré, básicamente, en el movimiento vecinal comunitario y las asociaciones civiles.

La conceptualización del término *comunitario* ha sido planteada por diferentes autores; consideraré, entre ellos, la descrita por A. Sánchez en *Psicología comunitaria: bases conceptuales y operativas* (1991), cuando dice:

teóricamente planteamos que estamos en presencia de una comunidad cuando es posible identificar en un grupo las características que se detallan a continuación: *a)* los miembros del grupo comparten un espacio geográfico y éste tiene un significado para ellos; *b)* la existencia del grupo es consistente y tiene una perdurabilidad en el tiempo, una estabilidad temporal que garantiza un

¹⁷ Sobre estas propuestas, véase M. Prieto y L. Pérez, *Ejercer gobierno: una capacidad potencial de las asambleas municipales del poder popular*, op. cit., pp. 204-209.

mínimo de convivencia y duración asociativa ya sea formal o informal; c) la existencia de instituciones y servicios que identifican al grupo, así como la base material que posibilita el desarrollo, distribución y prestación de servicios sociales a los miembros del grupo; d) se crea una estructura y sistema social (formales o informales) de carácter político, económico, cultural, profesional, entre otros, que posibilita la integración de sus miembros; y e) se verifica la presencia de un fuerte componente psicológico de carácter identificativo y relacional en dos dimensiones: vertical (personal): identificación y sentido de pertenencia a la comunidad que tienen sus miembros, y horizontal (interpersonal): que sería el conjunto de logros y relaciones que desarrollan los miembros del grupo entre sí.¹⁸

De las diversas entidades comunitarias posibles, las experiencias cubanas tienden a enmarcarse en pequeños poblamientos y en agrupaciones barriales. El movimiento comunitario en Cuba tiene sus antecedentes en los primeros años de la Revolución; aunque se trata de un recuento pendiente de hacerse, es posible mencionar a manera de ejemplo: los proyectos de comunidades pesqueras en los viejos pueblos pesqueros, a comienzos de los sesenta; las comunidades agrícolas en los viejos agrupamientos rurales —bateyes, caseríos— o en los nuevos “planes” de desarrollo agropecuario —de obreros agrícolas o de campesinos— en los años sesenta y setenta; las cooperativas, cañeras y no cañeras, de comienzos de los sesenta y mediados de los setenta en adelante; y las comunidades urbanas en barrios históricos, principalmente insalubres, y en nuevas áreas residenciales, en los sesenta, setenta y ochenta.

A pesar de todos estos ejemplos, Juan Valdéz, en *Notas sobre el poder local, movimiento comunitario y democracia en Cuba* (1997), señala que estas experiencias comunitarias, en el conjunto de la sociedad cubana de todos estos años, habían mostrado un carácter residual, consecuencia, entre otras causas, de la ausencia de una definida política comunitaria entre las estrategias de la Revolución. No obstante, en los años noventa ocurren dos experiencias comunitarias de la mayor trascendencia para este movimiento dentro del proyecto socialista cubano: la creación de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC)¹⁹

¹⁸ A. Sánchez, *Psicología comunitaria: bases conceptuales y operativas*, citado por E. Martínez, M. Cadiz y R. Fajardo, *Proyecto “Nuevo Horizonte”: una propuesta de transformación del barrio la Timba*, La Habana, Fondos del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS), 2002, p. 14, informe mecanuscrito.

¹⁹ A partir de 1993, las grandes extensiones de tierra que ocupaban las granjas o empresas agrícolas del Estado son fragmentadas, mediante el Decreto-Ley No. 142 de septiembre de 1993, en las denominadas Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC). Ante el derrumbe del socialismo internacional y la consiguiente reducción del suministro externo de insumos (fertilizantes, combustibles, neumáticos, baterías, piezas de repuesto) con los que se

y las actuales acciones comunitarias en el interior de agrupaciones barriales.²⁰

Respecto de estas últimas experiencias, los movimientos barriales emergentes, Haraldo Dilla, Armando Fernández y Margarita Castro, en *Movimientos barriales en Cuba: un análisis comparativo* (1996), los caracterizan a partir de los siguientes rasgos: *a)* son movimientos no conectados entre sí, por lo que poseen eminentemente un sentido local; *b)* exhiben una vocación autogestionaria; *c)* se proponen metas de transformación integral de las comunidades a partir de consideraciones socioculturales; *d)* se apoyan en ejercicios “difusos” de los liderazgos y los activismos, diferentes del concepto habitual de dirigentes y miembros.

Por lo general, son proyectos de desarrollo comunitario que se extienden en el escenario de la crisis económica de los noventa, y que tienden a llenar espacios de coordinación y gestión que el Estado ya no puede satisfacer con eficacia.²¹ Sin embargo, no podemos definirlos como contestarios, al contrario, a la mayoría de ellos el Estado les ha prestado apoyos vitales para su existencia. Dos factores han contribuido decisivamente a la creación de tales proyectos: *1)* la nueva demarcación territorial definida por los consejos populares, la cual ha propiciado el redescubrimiento del barrio o la creación del mismo; los barrios tradicionales o nuevos son, a la vez que una extensión del sistema político, el espacio de los movimientos comunitarios; y *2)* el desarrollo de los Talleres de Transformación Integral de Barrio (TTIB), creados, de modo experimental, en 1988 por el Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital (GDIC)²² y hoy extendidos en numerosos

garantizaba la producción en la gran propiedad agrícola estatal, con la fragmentación de la tierra en las UBPC —caracterizadas por mecanismos de funcionamiento cooperativo: propiedad de los asociados sobre la producción y, consecuentemente, sobre sus ganancias; e introducción de métodos de autogestión y autofinanciamiento— se perseguía la creación de un nuevo sistema de estímulos con el objetivo de hacer aumentar la producción disminuyendo el gasto en los recursos materiales.

²⁰ J. Valdéz, “Notas sobre el poder local, movimiento comunitario y democracia en Cuba”, en R. Dávalos y A. Basail (comps.), *Desarrollo urbano: proyectos y experiencias de trabajo*, II Taller de Desarrollo Urbano y Participación, Ed. Facultad de Filosofía e Historia/Departamento de Sociología, Universidad de La Habana, noviembre de 1997, p. 5.

²¹ H. Dilla, A. Fernández y M. Castro, “Movimientos barriales en Cuba: un análisis comparativo”, en A. Vázquez y R. Dávalos (comps.), *La participación social. Desarrollo urbano y comunitario*, I Taller de Desarrollo Urbano y Participación, *op. cit.*, p. 66.

²² El Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital (GDIC) fue creado a fines de 1987 para asesorar al gobierno de la ciudad en un momento en que se comenzaba una fuerte actividad constructiva, incluyendo la revitalización de microbrigadas. Entre sus objetivos principales estaba evitar el sectorialismo en la planificación y las inversiones, mejorar la imagen urbana, lograr una alta calidad en los proyectos y obras por realizar en la capital y crear una voluntad para la conservación y rescate de los valores urbanísticos de la ciudad (Z. A. Hernández Padrón

puntos de la ciudad de La Habana y del país, y los Grupos Gestores Comunitarios (GGC). Tales talleres o grupos, compuestos por sociólogos, arquitectos, trabajadores sociales, técnicos de la construcción, líderes naturales del barrio, etc., tienen por función: *a)* organizar y movilizar a la comunidad, promoviendo su participación en la solución de problemas comunitarios desde su etapa inicial; *b)* introducir soluciones alternativas aprovechando las potencialidades de las instituciones docentes, investigativas, culturales, etc., del barrio; *c)* coordinar con los diferentes actores sociales la solución de los problemas comunitarios; y *d)* asesorar técnica y metodológicamente al Consejo Popular en el diseño de su plan estratégico.

Realizan su trabajo a partir del planeamiento estratégico comunitario, como planificación flexible a mediano plazo, con la participación popular que estimulan a través de métodos de educación y técnicas grupales y participativas que permiten la identificación, análisis y toma de decisiones sobre los problemas comunitarios, así como las acciones por realizar y su evaluación, lo que posibilita elaborar la estrategia de transformación sobre la base de la acción de los vecinos”.²³ Algunos ejemplos de movimientos vecinales barriales son el proyecto “Nuevo Horizonte” en el barrio la Timba en La Habana, el movimiento de los horticultores de Santa Fe (La Habana), el proyecto urbano participativo en una manzana de Holguín, el proyecto Comunitario del barrio El Condado de Santa Clara, el proyecto comunitario del barrio de Atarés en La Habana y un largo etcétera.

Junto al movimiento comunitario, otra forma de participación son las asociaciones civiles. En cuanto a éstas, Cecilia Linares, en *Desarrollo cultural y participación en el contexto municipal cubano* (2004), las clasifica en dos grandes bloques:

- Aquellas que tienen personalidad jurídica amparada por la Ley No. 54/85 de Asociaciones y su reglamento, aprobado por la Resolución 53/86 del Ministerio de Justicia; y

- Otras que, sin reconocimiento jurídico, actúan en espera de su aprobación legal o como parte de los proyectos comunitarios promovidos por programas de desarrollo de distintas instituciones y organizaciones sociales del territorio, algunas surgidas de la iniciativa de las personas residentes en la localidad. Dentro de este grupo se incluye toda una gama de grupos, clubes, peñas y círculos, los cuales constituyen estruc-

y E. M. Guerra, “Mi barrio como un sol. Una experiencia de participación comunitaria en el Consejo Popular Libertad”, en R. Dávalos y A. Basail (comps.), *Desarrollo urbano: proyectos y experiencias de trabajo*, op. cit., p. 113.

²³ *Idem*, p. 114.

turas de participación, más o menos complejas, con uno u otro grado de formalidad.²⁴

Según datos del censo de asociaciones, realizado en 1998 por el Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, existían en el país 2 225 inscritas en el registro correspondiente, ubicadas principalmente en la capital y en las cabeceras provinciales y municipales. Los territorios con mayor número de estas agrupaciones son Ciudad de La Habana (sede fundamental de las de rango nacional), La Habana, Villa Clara y Matanzas, mientras que Las Tunas, Ciego de Ávila y Guantánamo son las regiones con menos instituciones de este tipo. De rango nacional había 213; éstas se componen de una red de filiales subordinadas, de carácter provincial, municipal y local. Otro grupo de asociaciones opera únicamente a escala provincial y están inscritas en los registros de ese nivel.²⁵

Propuestas para su fortalecimiento

Estas dos formas participativas planteadas, los movimientos vecinales comunitarios y las asociaciones civiles, constituyen, sin duda, vehículos facilitadores de la participación ciudadana en el desarrollo local; no obstante, para el caso de todos los denominados movimientos o proyectos comunitarios y para gran parte de las agrupaciones o asociaciones que operan especialmente en la base, el hecho de no contar con un reconocimiento ni regula-

²⁴ C. Linares, "Desarrollo cultural y participación en el contexto municipal cubano", *Revista Temas*, La Habana, núm. 36, enero-marzo de 2004, p. 45.

²⁵ Las actividades de estas asociaciones abarcan una amplia gama de campos, entre los que se destacan: artístico-cultural (en el censo están asentadas oficialmente 52 asociaciones culturales, 14 de nivel nacional: Unión Nacional de Escritores y Artistas de Cuba, Asociación Hermanos Saiz, Federación Nacional de Cine-Clubes de Cuba, Federación Filatélica Cubana, Asociación Promotora del Tango, Asociación de Orquestas de Charanga, Asociación Cubana de Artesanos Artistas, etc.); científico-técnico y profesional (existen un total de 168 asociaciones de este carácter, la mayoría, 83, nacionales: Sociedad Cubana de Psiquiatría, Asociación de Bibliotecarios de Cuba, Sociedad Cubana de Ciencias Fisiológicas, etc.); rehabilitación de grupos poblacionales con limitaciones físicas o psíquicas, o de algún tipo de desventaja social (Asociación de Sordos e Hipoacústicos, Asociación Cubana de Limitados Físicos y Motores, Movimiento de Círculos de Abuelos, etc.); desarrollo y cultivo de lazos de amistad, ayuda mutua, fraternidad y solidaridad (hay 1 099 instituciones de carácter fraternal y 17 de amistad, para un total de 1 116. De las asociaciones fraternales, 24 tienen rango nacional, 287 tienen su sede en Ciudad de La Habana y 127 en provincia de La Habana. Villa Clara posee 107); origen étnico (existen 127 en el país ubicadas principalmente en Ciudad de La Habana, aunque hay otras no legalizadas, como la Sociedad Asturiana en Pinar del Río, la Asociación de Descendientes de Irlandeses en Santiago de Cuba y la Asociación de Castellanos, la Peña Gallega y Hermanos de Cataluña en Camagüey). (C. Linares, *op. cit.*, pp. 46-47.)

ción legal —el intento de alguno de estos proyectos de alcanzar el estatus de asociación civil ha fracasado dadas las restricciones existentes para ello en la legislación— constituye una importante limitación para el despliegue de sus acciones: el tener que negociar, para acceder a cuotas de poder y a recursos que hagan viables sus programas, con actores externos diversos (el gobierno municipal y sus empresas y dependencias, otros actores gubernamentales, ONG nacionales e internacionales), sin contar con un estatus legal claro, reduce sus resultados. Además, en el caso de aquellos movimientos comunitarios cuyo eje es precisamente el desarrollo de actividades productivas —propiedad cooperativa de un grupo de vecinos—, se encuentra, entre otras dificultades, que no existe en el país una legislación que autorice la *propiedad cooperativa urbana*.

La capacidad de gestión que han adquirido tales espacios participativos, como instrumento complementario a los Órganos del Poder Popular de implicación y participación de los ciudadanos en la esfera pública, así como, en algunos casos, de desarrollo de formas de economía popular marcadas por principios asociacionistas de productores y consumidores sobre una base solidaria que incide en la socialización del mercado, representa una experiencia histórica de participación popular y para contrarrestar los valores erosionadores de la solidaridad y la cooperación hegemónicos a nivel mundial, que no puede desaprovecharse en una sociedad que ha fijado sus metas estratégicas en un orden alternativo al capitalismo. De ahí la necesidad de su institucionalización. Aunque si bien, en el caso de las asociaciones civiles, el marco legal donde deben estar encuadradas está ya definido, para los movimientos vecinales comunitarios es más complicado. ¿Qué marco jurídico debe regular su existencia? ¿Pueden incluirse dentro del régimen común de la Ley de Asociaciones y su reglamento o precisarán un régimen jurídico especial? Si el movimiento vecinal comunitario es un fenómeno social diferente, tanto por su base social como por sus peculiares formas de actuación, no equiparable a las asociaciones civiles ordenadas por la Ley de Asociaciones No. 54 de 27 de diciembre de 1985 y su reglamento, precisará un estatuto propio en forma de “ley de movimientos vecinales comunitarios”, donde se regule: *a)* con amplitud de miras y, al tiempo, de forma flexible —se trata de un conjunto sumamente rico— todas y cada una de las posibles formas organizativas del movimiento vecinal comunitario; y *b)* las relaciones movimientos comunitarios-órganos gubernamentales, esto es, la participación de los movimientos comunitarios en el conjunto de iniciativas administrativas que puedan afectar el desarrollo del municipio o sus equipamientos.