

***LOS CONSEJOS POPULARES: ORIGEN, EVOLUCION Y
PERSPECTIVAS.***

1986- 2015

**Lic. Jesús P. García Brigos.
Doctor en Ciencias Filosóficas.**

**(LIBRO APROBADO ORIGINALMENTE POR EL CONSEJO CIENTÍFICO DEL INSTITUTO DE
FILOSOFÍA Y RECOMENDADA SU PUBLICACIÓN EN 1996)**

EDICIÓN REVISADA Y ACTUALIZADA EN 2015.

INDICE

INTRODUCCION.....	4
Capítulo I: ANTECEDENTES CONCEPTUALES Y PRACTICOS DEL CONSEJO POPULAR.....	6
1.- El Delegado Ejecutivo.....	6
2.- III Congreso del Partido Comunista de Cuba.....	8
Resolución sobre el perfeccionamiento de la división político administrativa del país aprobada por el III Congreso del PCC y los Consejos Populares.....	8
- Reducción del número de municipios en Ciudad de la Habana.....	12
- En ciudades grandes como Santiago de Cuba y Camagüey constituir entidades más pequeñas manteniendo la unidad y homogeneidad propias de dichas ciudades.....	13
- En poblados relativamente aislados propiciar mantener facilidades administrativas y de servicios y crear una autoridad para fiscalizar e impulsar la solución de los problemas, no una instancia político administrativa: los Consejos Populares.....	13
Algunas reflexiones sobre el conjunto de las ideas planteadas por el III Congreso del P.C.C. a modo de puntualización necesaria.....	16
3.- Ley nº 56 del 4 de julio de 1986: Asamblea Nacional del Poder Popular.....	18
4.-Instrumentación de la Ley Número 56 de 1986.....	21
5.- Bases para la creación de los Consejos Populares: Buró Político del PCC. 1988.....	26
6.-Lo ocurrido después de la Ley Número 56 de 1986.....	27
Zonas comunales.....	27
Zonas de defensa.....	28
Talleres de transformación integral de los barrios.....	28
7.-Estaba todo lo necesario para iniciar la experiencia.....	29
1. Los primeros Consejos Populares constituidos en poblados y pequeñas ciudades.....	32
2. Octubre de 1990: los Consejos Populares se extienden a toda la Ciudad de La Habana.....	32
3. Diciembre de 1991: se aprueba la extensión a todos los lugares del país que lo necesiten.....	35
4. Se refrenda constitucionalmente la inserción del Consejo Popular al sistema de gobierno cubano: Reforma Constitucional de 1992.....	37
5. Algunas puntualizaciones parciales necesarias.....	39
CAPITULO III. ¿QUE ES EL CONSEJO POPULAR?: LO NORMADO Y LO QUE EN LA PRACTICA SE PROMUEVE QUE SEA EL CONSEJO POPULAR.....	41
1. Lo normado acerca de los Consejos Populares posteriormente a 1988.....	41
Acuerdo del Consejo de Estado de La República De Cuba para autorizar la experiencia de constitución de los Consejos Populares en Ciudad de la Habana.....	42
Elementos del estudio realizado previo a la organización de los Consejos Populares en Ciudad de la Habana.....	42
Contenido del acuerdo del Consejo de Estado del 1ro de octubre de 1990.....	49
Reforma Constitucional: Julio de 1992.....	54
¿Qué nos deja la expresión constitucional de los Consejos Populares?.....	56
Bases para la organización y funcionamiento de los Consejos Populares-Proyecto.....	58
Algunos comentarios generales sobre las Bases para la Organización y Funcionamiento de los Consejos Populares-Proyecto.....	75
Otros documentos que contribuyen a normar la articulación de los Consejos populares al sistema de órganos del Poder Popular: Acuerdo del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros del 15 de enero de 1993 y Reglamentos de las Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular de setiembre de 1995.....	77
Acuerdo Número 2654 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros con fecha 15 de enero de 1993: Normas referentes a la organización, integración y atribuciones de las administraciones municipales y provinciales subordinadas a las Asambleas del Poder Popular.....	77
Reglamentos de las Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular. Consejo de Estado. Septiembre de 1995... ..	80
2.- ¿Que es lo que se promueve en la práctica que son los Consejos Populares?.....	83
La formación de una representación directa a partir de la actuación práctica inmediata del Consejo Popular.....	83
Los medios masivos de comunicación como formadores de una representación práctico- cotidiana del Consejo Popular.....	86
La acción política como formadora de concepciones sobre el Consejo Popular.....	90
1- El ambiente político generado en torno a los Consejos Populares como formador de una representación del Consejo... ..	90

2. El discurso político y la formación de una representación del Consejo Popular.....	94
Acerca de la necesidad de regular lo referente a los Consejos Populares.....	94
El Consejo Popular: eslabón para llenar insuficiencias del sistema, para responder a la situación extrema de crisis económica en el Periodo Especial, y como concepción estratégica.....	97
Aunque se evita dar definiciones, se promueve lo que define al Consejo Popular, y lo que debe ser su contenido.....	101
El Consejo y el presidente del Consejo Popular.....	108
El Consejo y la participación popular: las organizaciones de masas y las entidades económicas: movilización, apoyo y participación.....	113
¿Que son los Consejos Populares en la década de los noventa del pasado siglo.....	115
CAPÍTULO IV. PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO DE LOS CONSEJOS POPULARES.....	117
SEGUNDA PARTE: CONSEJOS POPULARES, PERIODO ESPECIAL Y ACTUALIZACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO.	126

INTRODUCCION.

Los Organos del Poder Popular, desde la propia experiencia llevada a cabo en Matanzas en 1974, han puesto de manifiesto que la premisa básica de su funcionamiento y desarrollo se encuentra en la participación popular en su gestión.

Transcurridos más de cuarenta años de aquellos primeros pasos, se hace cada vez más clara la necesidad de una constante ampliación cuantitativa y cualitativa de las posibilidades reales de intervención de los ciudadanos en la gestión de gobierno estatal de la nación y del perfeccionamiento de la participación popular en esta actividad especializada de la sociedad como esencia de nuestro proceso de transformación socialista. Y se han dado pasos en tal sentido.

Uno de los pasos dados ha sido la constitución de los Consejos Populares, originalmente con el fin de tener un elemento del sistema de gobierno que actúe entre el Delegado de circunscripción y el órgano de poder que a la vez ejerce gobierno en el nivel más cercano a la vida cotidiana de la población: la Asamblea Municipal. Ya por la propia posición en el sistema, el Consejo Popular tiene importancia en la ampliación de la vinculación de los ciudadanos con la gestión de gobierno, al propiciar acercar a la base el ejercicio de estas funciones especializadas dentro de la actividad social; mas no solo por eso.

Ante el Estado en la construcción socialista se plantea una contradicción dialéctica esencial: como parte del identificado necesario proceso de su “extinción”, *tiene que ampliar la vinculación de los ciudadanos a su funcionamiento, al mismo tiempo que garantizar el ejercicio del poder por las fuerzas sociales interesadas en el surgimiento, desarrollo y consolidación de la nueva naturaleza social, conduciendo dicho proceso.*

Para el Sistema del Poder Popular, a más de cuarenta años de su constitución, esta contradicción resulta decisiva en su perfeccionamiento como parte de los cambios sistémicos que deben desarrollarse en nuestra sociedad para garantizar la consolidación de nuestro socialismo próspero, haciéndolo sostenible ante todos los retos del contexto actual. Y los Consejos Populares, extendidos a todo el país y refrendados constitucionalmente en los inicios de la crisis de los noventa, desde su concepción inicial han mostrado su indisoluble vínculo con la resolución de esta contradicción.

Con el objetivo de contribuir a comprender el alcance y la importancia de los Consejos Populares y del análisis crítico de su desenvolvimiento real, que permita develar sus potencialidades y el modo de aprovecharlas más eficazmente, desarrollamos el estudio cuyos resultados presentamos a continuación.

Partimos del recuento de los antecedentes del Consejo Popular, analizamos el proceso de su surgimiento a la vida social cubana y su extensión a todo el país, así como los elementos reguladores de diverso género que han intervenido en este proceso y los resultados alcanzados.

Sobre esa base, hacemos una valoración del desarrollo de este elemento de gobierno y los requerimientos, perspectivas y retos actuales para su consolidación en el sistema Estatal decisivo en lo que se ha dado a llamar actualización del modelo económico”.

Hemos tratado de brindar la mayor cantidad posible de elementos a la par de la presentación de nuestros análisis y valoraciones, para que el lector pueda de algún modo acompañarnos en el proceso investigativo que ha significado este trabajo. Tratamos así de que las conclusiones no sean solo del autor de este libro, sino sean un fruto "compartido", tanto en los posibles puntos de coincidencia como en aquellos respecto a los cuales, quienes se han decidido a acompañarnos en este intento, arriben a resultados discrepantes con los nuestros.

Por otra parte, consideramos que los elementos expuestos pueden ser de utilidad como material de consulta y análisis en el trabajo cotidiano de especialistas y políticos. Aunque al referirnos a estos últimos para un proceso de construcción socialista tenemos que aspirar a incluir a todos los integrantes de la sociedad, muy especialmente a los interesados en llevar adelante el nuevo sentido de desarrollo, desde nuestro punto de vista- que confiamos se haga manifiesto en el contenido del material- los Delegados de circunscripción resultan determinantes. A ellos queremos también manifestar nuestro más profundo reconocimiento por la labor realmente heroica que cotidianamente desempeñan, anónima en buena medida. Ellos son la columna vertebral de los Consejos Populares y de la democracia socialista cubana.

Con este libro, en fin, pretendemos incorporarnos un poco más al debate permanente que existe sobre los Consejos desde su creación. Y si es posible contribuir de algún modo a lograr un objetivo fundamental: el perfeccionamiento socialista de nuestro sistema estatal.

Capítulo I: ANTECEDENTES CONCEPTUALES Y PRACTICOS DEL CONSEJO POPULAR.

Cualquier fenómeno social ante todo tiene que ser visto en su movimiento, en su desarrollo histórico. Por ello, independientemente del momento en que un comience a ser analizado, tenemos que remitirnos lo más profundamente posible a sus raíces, a los antecedentes y elementos presentes en su génesis.

La distinción de los antecedentes y de lo que a nuestro juicio son los elementos principales del origen de este eslabón de gobierno cubano, los Consejos Populares, se ha llevado a cabo a partir del criterio de identificar como tales aquellos elementos estructurales o funcionales de la organización política y administrativa de la sociedad cubana, reconocidos explícitamente como influyentes en el proceso de gestación e instrumentación de los Consejos Populares, o los que valoramos que en alguna medida forman parte del sistema del Poder Popular con el objetivo de acercar o fortalecer la relación entre el nivel central municipal y la base, cuestión esta que ha sido un objetivo cardinal manifiesto como inspirador de la idea de los Consejos Populares.

1.- El Delegado Ejecutivo.

Dentro de lo que es propiamente el Sistema de los Organos del Poder Popular como forma actual de organización del Estado cubano, es posible distinguir un elemento que resulta antecedente a la vez práctico y conceptual de los Consejos Populares: el Delegado Ejecutivo¹.

El Delegado Ejecutivo surge con la forma de gobierno instaurada nacionalmente en 1976 como parte del Sistema del Poder Popular. Fue concebido para territorios alejados del centro de los municipios o con otras condiciones que hicieran débil la atención del órgano ejecutivo de la correspondiente Asamblea Municipal - el Comité Ejecutivo²-, sobre la demarcación en cuestión, con el fin de facilitar la acción de las entidades del lugar en la solución de los problemas de la población.

En las Normas Reglamentarias de las Asambleas Municipales, documento legal que amparaba la existencia del Delegado Ejecutivo, se planteaba:

¹ . Ver: Normas reglamentarias de las Asambleas Municipales, arts. del 68 al 71, 1982. La institución del delegado ejecutivo tiene a su vez su antecedente en la experiencia realizada en la provincia de Matanzas en 1974, previa al establecimiento nacional de los Organos del Poder Popular, en lo que entonces se planteaba en términos del Delegado Administrativo. Al respecto se puede consultar el libro *Organos del Poder Popular. Documentos rectores para la experiencia de Matanzas*, Editorial Orbe, Instituto Cubano del Libro, La Habana, 1974. En esos documentos se plantea que, para poblados con más de 599 habitantes, que se encontraran aislados y que tuvieran determinado volumen de actividades de servicios a la población, se designaría *como representante del aparato administrativo* del Poder Popular, uno de los delegados electos en el lugar. Ese delegado recibiría de la Asamblea Municipal determinadas facultades sobre las actividades de las unidades de producción y de servicios administradas por el Poder Popular, que existieran en el poblado dado. No sería un profesional de la administración del Poder Popular (caso de considerarlo necesario la correspondiente Asamblea Municipal, la propuesta se evaluaría por la instancia regional y se sometería a la decisión de la Asamblea Provincial), cumpliendo sus responsabilidades en horario extralaboral. Para sus funciones se auxiliaría de comisiones integradas por representantes de los organismos del Partido, la UJC y las organizaciones de masas existentes en el poblado.

² . Desde su surgimiento en la experiencia de la provincia de Matanzas en 1974, hasta la reforma constitucional de 1993, en los órganos locales del Poder Popular existió el órgano de poder encargado de ejercer gobierno- la Asamblea Municipal o Provincial, según el caso - y el órgano ejecutivo de gobierno que la representaba entre periodos de sesiones- el Comité Ejecutivo, el cual era un órgano colegiado electo por la propia Asamblea de entre sus Delegados miembros.

- **dónde se crearía:** "en aquellos poblados que se encuentren relativamente aislados y que posean un volumen apreciable de habitantes y de actividades de producción y servicios"
- **cómo se crea:** se designa
- **con qué facultades:** "con facultades ejecutivas que le son expresamente otorgadas por la Asamblea Municipal".
- **con qué funciones:** "contribuye a mantener informados a la Asamblea Municipal y al Comité Ejecutivo y, a su vez, los representa en la atención de todo lo relativo a la administración de las actividades de producción y servicios de estas comunidades"
- **cómo desarrollaría su trabajo:** "para el mejor desempeño de sus funciones... cuenta con una comisión auxiliar integrada por representantes de las organizaciones de masas del lugar y delegados de otras circunscripciones de la propia comunidad"... "puede ser designado con carácter profesional en dependencia de las características del poblado", cuestión que determina la Asamblea Provincial a propuesta de la Asamblea Municipal correspondiente.

Es importante tener presente que el Delegado Ejecutivo **no era electo para esa responsabilidad**, sino uno de los delegados de la demarcación en cuestión, el cual se **designaba** para esas funciones. Se hallaba investido de facultades ejecutivas, expresamente otorgadas por la Asamblea Municipal, **y se encargaría de mantener informados a la Asamblea y su Comité Ejecutivo, a la vez que los representaba "en la atención de todo lo relativo a la administración de las actividades de producción y servicios"** de las comunidades donde se creara. Además se establecía que para el mejor desempeño de sus funciones contaría con una comisión auxiliar integrada por representantes de las organizaciones de masas del lugar y Delegados de otras circunscripciones de la propia comunidad.

Este tipo de Delegado resultaba por naturaleza una institución ejecutiva, con una fuerte dosis administrativa en el contenido de su gestión, en la que, por otra parte, **la comunidad aparecía vinculada a la labor de gobierno en cierta medida**, no solo a través de los Delegados de circunscripción electos por ella para representarla, sino también por la vía de las organizaciones de masas, **con lo que se ampliaba la posibilidad de participación popular en la gestión ejecutiva administrativa del gobierno**³. Dado que sus facultades eran otorgadas por la Asamblea Municipal correspondiente, **su acción- en cuanto a control y fiscalización de las administraciones del territorio- estaba limitada a las entidades de subordinación municipal**.

³- Ciertamente esta no es la primera vez que tal elemento de participación popular se introduce en la Cuba revolucionaria. Hay experiencias anteriores en las JUCEI (Juntas de Coordinación Ejecución e Inspección) y las Administraciones Locales, formas organizativas de Gobierno Local que antecedieron a los Organos del Poder Popular. Al respecto se puede consultar el libro de Domingo García Cárdenas La organización estatal en Cuba, publicado por la Editorial de Ciencias Sociales en 1981, y nuestro libro "Gobernabilidad y Democracia. Los Organos del Poder Popular", La Habana, 1998, Ed. Ciencias Sociales .

2.- III Congreso del Partido Comunista de Cuba.

Durante el III Congreso del Partido Comunista de Cuba, celebrado en 1986, y en cumplimiento de las indicaciones partidistas derivadas de los análisis con posterioridad al Primer Congreso⁴, como parte de los análisis sobre el perfeccionamiento de la división político administrativa del país, se tuvieron en cuenta los resultados del trabajo del Delegado Ejecutivo. En la Resolución correspondiente, se señala la conveniencia de crear los Consejos Populares como una autoridad estatal con el objetivo de que "*integralmente fiscalice la calidad y la eficiencia en la prestación de los servicios a la población, e impulse la solución de los problemas eminentemente propios de la localidad...*"⁵ sin constituir una "*instancia de dirección político-administrativa, partiendo de las propias experiencias del Delegado ejecutivo actual y de las obtenidas en otros países socialistas*"⁶. En el punto 4 de la parte resolutive del documento a que hacemos referencia, se señala que el Congreso aprueba las bases, y plantea iniciar su implantación en el quinquenio 86-90,"...*en los pueblos que fueron cabeceras de los municipios históricos y en aquellos poblados que sin esta condición necesitan de este tipo de órgano*"⁷. También se recoge la recomendación a la Asamblea Nacional del Poder Popular de legislar en una de sus próximas sesiones todo lo necesario para la implementación de lo planteado por el Congreso.

En conjunto, la Resolución es concisa y se refiere a los principios que la organización partidista considera que deben tenerse en cuenta en ulteriores pasos durante la organización de la actividad político administrativa del país. Por su particular carácter programático, consideramos importante detenernos un poco más en su contenido.

Resolución sobre el perfeccionamiento de la división político administrativa del país aprobada por el III Congreso del PCC y los Consejos Populares.

Como se señala en su parte introductoria, este documento, responde a lo recomendado en el Primer Congreso del PCC cuando se plantea la conveniencia de que transcurridos diez años del establecimiento de

⁴ En la Resolución "Sobre el Perfeccionamiento de los Organos del Poder Popular" del II Congreso del Partido, luego de constatar que "En lo fundamental, se han establecido las vías institucionales para encauzar la participación de las masas en las decisiones de nuestro Estado y su incorporación a la gestión cotidiana de gobierno; los mecanismos para garantizar las relaciones adecuadas entre los organismos de la administración central del Estado y los órganos locales del Poder Popular sobre el principio de la doble subordinación, todo lo cual ha devenido un nuevo sistema de órganos estatales con que cuenta hoy la Revolución" (ver: II Congreso del Partido Comunista de Cuba. Documentos y Discursos", Editora Política, La Habana 1981, p. 454), se señala que "...junto a los avances logrados, aún subsisten deficiencias en el funcionamiento de las Asambleas y sus órganos ejecutivos, en la labor de la administración central y local del Estado, de las comisiones de trabajo, así como en las condiciones para que los delegados puedan desempeñar con una mayor calidad su labor, aspectos estos que requieren ser mejorados y perfeccionados, y las debilidades e insuficiencias eliminadas a fin de continuar elevando la eficiencia y robusteciendo el papel de estos órganos de acuerdo con las exigencias del desarrollo económico y social del país"(idem., p 455), en el artículo Sexto de la resolución, luego de una valoración integral de los diversos aspectos y estructuras del sistema, concluye: "Atendiendo a la experiencia obtenida en el desarrollo de los procesos electorales de 1976 y 1979, el Congreso recomienda a la Asamblea Nacional del Poder Popular estudiar la legislación electoral vigente, con vista a incorporar las modificaciones que dicha experiencia indique. En igual sentido, se recomienda a la Asamblea Nacional estudiar la legislación en vigor relacionada con el funcionamiento de los órganos locales del Poder Popular, a fin de introducir las modificaciones que resulten necesarias para ajustar sus preceptos a lo expresado en esta resolución". (idem., p. 360).

⁵ Ver Resolución "Sobre el perfeccionamiento de la división político administrativa del país" en el documento Resoluciones aprobadas por el III Congreso del PCC, Editora Política, La Habana, 1986, pag. 19

⁶ Ibid.

⁷ Ibid, p. 21

la nueva División Político Administrativa (DPA) del país, íntimamente ligada a la implantación generalizada de los Organos del Poder Popular, "...se examinaran los resultados obtenidos y se hicieran los ajustes para su perfeccionamiento"⁸.

Antes de exponer las valoraciones realizadas, se señala en la Resolución la conveniencia de tener en cuenta que, para llegar a lo existente, se había partido de ciertas premisas fundamentales:

"En la nueva sociedad, el Estado, bajo la orientación del Partido, ejerce la dirección, el control y la planificación de todas las actividades sociales."

"La organización territorial debe estar en correspondencia con la estructura económica, política y social, con las perspectivas de su desarrollo y con la distribución de la población en el territorio nacional, para garantizar las óptimas condiciones de dirección y gestión de la sociedad."

"El número de los niveles de dirección, las unidades en cada eslabón y sus límites deben tomar como base la organización más racional del sistema de dirección de la sociedad, la participación de las masas en esta dirección, la necesaria correlación entre la centralización en las decisiones y la más eficiente organización de la gestión económica"⁹.

A continuación se señala que la división político administrativa vigente se había conformado a partir de criterios de regionalización económica, considerando factores geográficos y demográficos, **la situación en esos momentos, su desarrollo prospectivo**, así como la red de pueblos y ciudades que sirven como cabecera en las diferentes instancias; se tomó en consideración, además, las ciudades más importantes y los avances logrados por todos los sectores de la economía, **en particular la agricultura**, con la especialización de los territorios en grandes extensiones de un mismo cultivo, así como el desarrollo industrial, de las vías de comunicación de todo tipo, fundamentalmente, los ejes centrales y la malla vial de acceso a todas las zonas del país, **que crean las condiciones para enfrentar formas superiores de organización territorial en beneficio de toda la sociedad.**

Se puntualiza igualmente en cuanto a los cambios efectuados respecto a la división político administrativa que estuvo vigente hasta 1976:

*"La división político- administrativa, aprobada entonces, suprimió una instancia en los niveles intermedios de dirección, manteniendo solamente la provincia y el municipio, dando lugar a un mayor número de provincias más pequeñas y un menor número de municipios más grandes. Con ello se buscaba **obtener una más directa vinculación de la dirección con la base**, facilitar la*

⁸. Ver Resolución "Sobre el perfeccionamiento de la división político-administrativa del país", en Resoluciones aprobadas por el III Congreso del PCC, Editora Política, La Habana, 1986.

⁹. Ibid , pp. 10- 12.

rápida comunicación y conocimiento de las situaciones, la toma de decisiones y el control de su ejecución, lograr la racionalización y perfeccionamiento de los aparatos intermedios de dirección de los organismos estatales y políticos, adecuar la estructura territorial a los objetivos de los órganos del Poder Popular y del nuevo Sistema de Dirección y Planificación de la Economía, por presentar las provincias y municipios tamaños y características apropiadas para las funciones de planificación, administración y control de las actividades económicas y sociales que se desarrollan en los niveles correspondientes."

"También la división, en 14 provincias, apoyada en la homogeneidad demográfica y cultural del país, establecía un marco adecuado para la dirección de las actividades económicas y en especial para las relaciones agroindustriales, al estar contenidos en ellas los grandes territorios especializados y las industrias vinculadas".

"Los centros de dirección provinciales se asentaron en ciudades que, por su tamaño, condiciones de desarrollo industrial, nivel de servicios y facilidades de comunicación y transporte, podían funcionar como centro de atención a su territorio".

"En general, se consideró que las nuevas provincias contaban con características geográficas y económicas que les permitirían funcionar como eslabones de la planificación y su constitución facilitaba la política de desarrollo regional del país tendente a equilibrar las diferentes zonas y aprovechar al máximo los recursos naturales y humanos disponibles".

"La creación de 169 municipios, dentro de marcos poblacionales superiores a los que existían entonces, con un mayor nivel de actividad económica y de servicios sociales, perseguía el objetivo de lograr una mayor coordinación de las empresas agropecuarias con los Organos Municipales del Poder Popular y asentar la dirección de los mismos en núcleos urbanos con condiciones mínimas de tamaño y de equipamiento para los servicios a la población"¹⁰.

En sus evaluaciones, la Resolución reconocía como positiva la situación respecto a las provincias, pero en cuanto a los municipios, reconociendo que habían coadyuvado decisivamente en el desarrollo alcanzado, señalaba:

"sin embargo, al implantarse la división político-administrativa del país algunos de ellos quedaron débiles como tales, porque no reunían todas las características económicas, geográficas y demográficas; pero entonces permanecieron como municipios por consideraciones históricas en algunos casos y en otros, la mayoría, porque se previó en los

¹⁰. *Ibid*, pp. 10- 12.

territorios donde se asentaban la ejecución de inversiones y otras obras de desarrollo que los fortalecerían en un tiempo relativamente breve."

"Transcurridos estos años -se continúa señalando- se aprecia que, algunos de estos municipios, han tenido cierto desarrollo al realizarse determinadas inversiones; pero aún así presentan evidentes limitaciones para alcanzar el tamaño económico adecuado, entre otros factores, porque el número de habitantes es relativamente pequeño y no se prevén grandes desarrollos que estimulen su crecimiento."

"Estas condiciones conducen a que los mencionados municipios tengan dificultades para viabilizar adecuadamente la actividad económica y la gestión empresarial, conforme a la eficiencia que el Sistema de Dirección y Planificación de la Economía exige".

*"Por otra parte, en la medida en que los órganos del Poder Popular se han ido consolidando y perfeccionando su funcionamiento, se ha hecho evidente que en los municipios que presentan la situación mencionada, las posibilidades de estas instituciones para enfrentar y resolver los problemas económicos y sociales de su territorio, **que requieren de una gestión y solución local**, se ven afectadas por la debilidad y el limitado desarrollo de las unidades político-administrativas donde radican."*

"También se aprecia que en los municipios donde radican las grandes ciudades como Santiago de Cuba y Camagüey, el crecimiento en el número de habitantes y de unidades de servicios administrativos, hacen difícil a los órganos de gobierno ejercer una adecuada dirección, control y supervisión de las actividades políticas, económicas y sociales, crean dificultades en el funcionamiento de los citados órganos y limitan la influencia que puedan ejercer para mejorar constantemente los servicios a la población."

"Además, los pueblos que dejaron de ser cabeceras de municipios y otros que, sin haber tenido esa condición, son importantes asentamientos de población, y constituyen lugares de atracción para los habitantes de las zonas rurales cercanas, se ven privados de algunas facilidades que solo pueden obtener en las cabeceras de los municipios, y carecen de una autoridad que, en la propia localidad, fiscalice y controle la actividad de las unidades de servicios y administrativas existentes en ellas y contribuya a movilizar los recursos de la localidad, lo cual ocasiona evidentes dificultades a la población"¹¹.

A continuación se recoge que el Buró Político del PCC en marzo de 1983 había acordado crear una comisión encargada de realizar los estudios necesarios con el fin de proponer las medidas que fueran convenientes

¹¹. *Ibid*, pp. 13-15.

para perfeccionar la DPA, que posteriormente serían examinadas en el III Congreso del PCC. Y en setiembre de 1983 había aprobado las bases y el cronograma para la realización de dicho estudio y la creación de comisiones provinciales también con ese fin.

Sobre la base de todo lo anterior, se dieron los pasos correspondientes, y en marzo de 1984 el Buró Político conoció el documento con los resultados del estudio realizado y aprobó los parámetros que debían servir de base a la comisión nacional y a las comisiones provinciales para el estudio de la DPA y la elaboración de sus proposiciones definitivas respecto a los municipios del país, al igual que acordó crear una comisión encargada de estudiar la organización empresarial y administrativa de las actividades subordinadas a los órganos locales del Poder Popular, que al momento de realizarse el III Congreso no había concluido sus estudios. En julio de 1984 el Buró Político también acordó crear una comisión para el estudio de los trámites institucionales que realiza la población, con el fin de reducirlos o simplificarlos y buscar la ubicación más adecuada de las oficinas encargadas de dichas funciones, la cual tampoco había concluido sus estudios al momento del III Congreso.

Con los resultados de todos los estudios señalados anteriormente, la Resolución recoge un grupo de importantes "Consideraciones", en las cuales se plantean elementos sobre los municipios y sus potencialidades para ser autónomos, sobre las estructuras administrativas y empresariales de las actividades subordinadas a los órganos locales del Poder Popular, y sobre otras cuestiones, de las cuales queremos hacer referencia especial a las más relacionadas con nuestro objeto de estudio.

- Reducción del número de municipios en Ciudad de la Habana.

En la Consideración número 5 se aconseja con relación a Ciudad de la Habana que, por sus peculiaridades y lo que afectan al funcionamiento de los Organos del Poder Popular municipales, **se estudie la reducción del número de municipios existentes en ese momento:**

"Aún cuando la ciudad de La Habana -señala la Resolución- tiene características muy diferentes a las ciudades del resto del país y de sus territorios, los órganos municipales del Poder Popular son considerados en igual forma que otros municipios del país, fundamentalmente desde el punto de vista de la elección de los delegados a las asambleas municipales y de los miembros de los respectivos comités ejecutivos, dado que deben cumplirse las mismas exigencias legales que son adecuadas a municipios y territorios totalmente diferentes, y que en una ciudad como La Habana ocasiona dificultades para la formación de estos órganos".

"Los límites territoriales que en otras provincias separan a los municipios, generalmente bien definidos, en muchos casos hasta por características geográficas muy naturales, en

Ciudad de la Habana son prácticamente imperceptibles o artificiales, pues la población se mueve en la búsqueda de uno u otro servicio sin tener en cuenta dichos límites".

"En cuanto a las funciones que tienen los órganos municipales del Poder Popular también se manifiestan dificultades, pues la necesaria unidad y homogeneidad de los problemas de una ciudad grande limitan las posibilidades de descentralizar en los municipios todos los recursos y atribuciones que son necesarios para decidir, resolver las cuestiones fundamentales de sus respectivos territorios".

"Estas y otras cuestiones que requieren un examen más minucioso, en principio aconsejan analizar la conveniencia de estudiar la reducción del número de municipios actuales, partiendo de la estructura histórica de la ciudad de La Habana, con sus divisiones naturales y, desde luego, considerando todo su desarrollo ulterior y las perspectivas de los próximos años"¹².

- En ciudades grandes como Santiago de Cuba y Camagüey constituir entidades más pequeñas manteniendo la unidad y homogeneidad propias de dichas ciudades.

En la Consideración número 6 se plantea:

*"El crecimiento en el número de habitantes y de unidades de producción, de servicios y administrativas, en consecuencia con su desarrollo, en ciudades como Santiago de Cuba y Camagüey y otras importantes cabeceras de provincias, hacen difícil a los órganos de gobierno ejercer una adecuada dirección, control y supervisión sobre dichas ciudades, crean dificultades en el funcionamiento de los citados órganos y limitan la influencia que puedan ejercer para mejorar constantemente los servicios a la población, lo cual sugiere ir a la creación de **entidades más pequeñas** subordinadas al órgano municipal de gobierno, manteniendo la unidad y homogeneidad que es propia de estas ciudades, mediante una **distribución de funciones** entre el órgano municipal del Poder Popular y **las entidades administrativas** que deben crearse, **para propiciar una mejor atención a la gestión productiva y de servicios a la población**"¹³.*

- En poblados relativamente aislados propiciar mantener facilidades administrativas y de servicios y crear una autoridad para fiscalizar e impulsar la solución de los problemas, no una instancia político administrativa: los Consejos Populares.

Como una tercera situación cualitativamente diferente, la *Resolución* plantea el caso de determinados asentamientos poblacionales, y en la *Consideración 7* puntualiza:

¹². *Ibid*, pp. 16- 17.

¹³. *Ibid*, p. 18.

"7-En los pueblos que dejaron o que en el futuro dejarán de ser cabeceras de municipio como consecuencia de las modificaciones en la DPA. es necesario restablecer o mantener las facilidades organizativas, administrativas y de servicios para que sus habitantes realicen los trámites y gestiones en dependencias o entidades administrativas a las que inevitablemente deben concurrir, sin tener que trasladarse obligatoriamente a la cabecera municipal correspondiente".

"Igualmente, en estos pueblos es conveniente la existencia de una autoridad subordinada al municipio, que por su naturaleza puede denominarse Consejo Popular, para que integralmente fiscalice la calidad y la eficiencia en la prestación de los servicios a la población, e impulse la solución de los problemas eminentemente propios de la localidad, sin que esta constituya una instancia de dirección político-administrativa, partiendo de las propias experiencias del delegado ejecutivo actual y de las obtenidas en otros países socialistas".

"En esta solución pueden incluirse también un número de poblados que sin haber sido cabeceras municipales, son asentamientos importantes de habitantes y cuentan con un nivel determinado de instalaciones de servicios e infraestructura, constituyendo un lugar de atracción para la población rural cercana, que concurre a ellos para la obtención de distintos servicios"¹⁴.

Luego de otras breves consideraciones sobre la Isla de la Juventud, sobre la definición del status institucional de la Ciudad de la Habana y demás ciudades y de la Comisión Preparatoria Central del III Congreso del PCC que sugiere la conveniencia de realizar los ajustes necesario y de adoptar otras medidas relacionadas con el mejor funcionamiento de los municipios *"...como eslabón básico de la División Político-Administrativa"¹⁵*, se recomienda al Congreso adoptar la Resolución¹⁶.

En el cuerpo de las **Recomendaciones**, después de una introducción en la que se plantea encargar al Comité Central del Partido de examinar los resultados de los trabajos realizados para evaluar la división político-

¹⁴. Ibid, pp. 18-19.

¹⁵. Ibid, pp. 19-20

¹⁶. En el documento de referencia se plantea:

"8 - En el examen de la actual división político administrativa y de los problemas institucionales íntimamente relacionados con ella, se aprecia la necesidad de definir e instrumentar algunas cuestiones referidas al funcionamiento, atribuciones, relaciones y estructuras del órgano de gobierno y de las demás instituciones estatales de la Isla de la Juventud en correspondencia con su carácter y categoría de municipio especial".

"Asimismo, es conveniente estudiar y definir el status institucional de las ciudades de La Habana y demás ciudades grandes, medianas o pequeñas; el de los pueblos y poblados, así como el de otros asentamientos poblacionales, con el fin de definir el nivel de servicios que les corresponde de acuerdo con su categoría poblacional y en su caso el carácter y alcance de las facultades de las instituciones que radiquen en ellos".

"La Comisión Preparatoria Central del III Congreso del Partido, después de examinar los resultados de los análisis realizados y las consideraciones formuladas por la comisión nacional para el estudio del perfeccionamiento de la división político- administrativa del país, que sugieren la conveniencia de realizar los ajustes necesarios al respecto y de adoptar otras medidas relacionadas con el mejor funcionamiento de los municipios como eslabón básico de la división político-administrativa..." recomienda al Congreso adoptar la Resolución. (Ver pp. 19- 20 del documento citado).

administrativa del país, adoptar las medidas necesarias para crear los Consejos Populares en los poblados que se determine e iniciar la experiencia de los distritos en las grandes ciudades durante el quinquenio 86-90, se subraya que en el examen que se realice y en las decisiones que se adopten, se deberán tener en cuenta una serie de aspectos, que relaciona a continuación¹⁷.

Entre ellos, resultan significativos a los efectos de la temática que nos ocupa, los siguientes:

Los Consejos Populares se vinculan a poblados con determinadas características:

"4-Aprobar las bases para la creación de los Consejos Populares a partir de la experiencia de los actuales delegados ejecutivos, **en los pueblos que fueron cabeceras de los municipios históricos y en aquellos poblados que sin esta condición necesitan de este tipo de órgano** iniciar dentro del quinquenio 86-90 su implantación"¹⁸.

Para Ciudad de la Habana se plantea estudiar una solución particular:

"5- Continuar los estudios que se realizan en Ciudad de la Habana, encaminados a **lograr unidades político-administrativas más fuertes social y económicamente, teniendo en cuenta la conveniencia de que se pueda ejercer plenamente la función de Gobierno con mayor eficacia en cada uno de los municipios de la ciudad**"¹⁹.

En Santiago de Cuba y Camagüey, desarrollar la experiencia de los distritos:

"6-Ajustar la estructura político-administrativa de las ciudades de Santiago de Cuba y Camagüey de forma experimental, a partir de la idea de crear en ellas **entidades administrativas denominadas distritos**, partiendo de los estudios que se realicen respecto a las facultades y funciones que estos tendrían y fortalecer la estructura de gobierno y administración del Órgano Municipal del Poder Popular"²⁰.

¹⁷. Las tres primeras recomendaciones plantean:

1-La conveniencia de ratificar la división político-administrativa, en cuanto a las 14 provincias actuales y el municipio especial Isla de la Juventud, realizando solo los ajustes mínimos en los límites entre algunas provincias y entre algunos municipios, conforme a los estudios que así lo aconsejen.

2-Estudiar la vinculación existente de algunos de los territorios del noreste de la provincia de Holguín con la provincia de Guantánamo y proponer las medidas que el resultado de dichos estudios aconsejen.

3-La conveniencia de unificar o fusionar a otros, los municipios que no reúnan las características económicas, geográficas y demográficas y carecen del potencial socioeconómico necesario para alcanzarlas a mediano plazo, a fin de contar en este nivel de la división político-administrativa con unidades fuertes y capaces de sustentar en ellas instituciones políticas, económicas y sociales que influyan en el desarrollo de los respectivos territorios y elevar la eficiencia de la producción y los servicios, fundamentalmente sobre la base de sus propios recursos. Este proceso debe realizarse en el transcurso del quinquenio 1986-1990 en la forma siguiente:

- Concluir los estudios para precisar los municipios que por no reunir las características propias de estas unidades político-administrativas deben unirse a otros.

- Determinar en cuales de estos municipios o en los que recibirán en sus territorios deben crearse previamente determinadas condiciones a fin de lograr una adecuada integración. (Ver documento citado, pp. 20- 21).

¹⁸. Ibid, p. 21.

¹⁹. Ibid, p. 21.

²⁰. Ibid, p. 22.

Finalmente la parte resolutive del documento aprobado por el III Congreso recomienda **realizar estudios sobre el status institucional de la Isla de la Juventud, Ciudad de la Habana y otras ciudades y pueblos o poblados** y otros asentamientos poblacionales con el fin de definir el nivel de servicios que les corresponde de acuerdo con su categoría poblacional y en su caso el carácter y alcance de las facultades de las instituciones que radiquen en ellas; se refiere al análisis de la estructura empresarial relacionada con los Organos del Poder Popular; sugiere la adopción de medidas para facilitar trámites y gestiones, sin que las mismas impliquen incrementos de plantillas, y, finalmente, a la Asamblea Nacional, que oportunamente sean consideradas en uno de sus periodos de sesiones las modificaciones legislativas necesarias para la creación de los Consejos Populares y el desarrollo de la experiencia de los distritos²¹.

Como se puede apreciar, ya de una primera lectura, nos encontramos ante un documento muy mesurado, que propicia lo nuevo de un modo bien reflexionado, con análisis integrales, sin improvisaciones. Por ello planteábamos más arriba su importancia como documento programático y consideramos importante antes de continuar, acotar algunas reflexiones, que nos parecen necesarias para poder valorar mejor los documentos que analizaremos más adelante y la propia realidad del desarrollo de los Consejos Populares, además de ayudarnos a comprender otros importantes aspectos de la sociedad cubana tales como la relación entre su economía y la estructura estatal, la política en general, y la decisiva relación entre el Partido Comunista y el Estado cubanos.

Algunas reflexiones sobre el conjunto de las ideas planteadas por el III Congreso del P.C.C. a modo de puntualización necesaria.

Hasta aquí hemos tratado de ir describiendo el contexto práctico- conceptual que acompaña el surgimiento de la idea acerca del nuevo elemento a introducir en la organización del Estado cubano, y como la misma es presentada en el III Congreso del Partido Comunista de Cuba.

Los elementos que se expresan en los análisis del máximo foro partidista son de una importancia conceptual muy grande, con la consiguiente trascendencia práctica que la vida se ocuparía de mostrar en años

²¹. En la Resolución se plantea:

7-Realizar el estudio y, posteriormente, adoptar las decisiones necesarias respecto al status institucional que corresponde al municipio especial de la Isla de la Juventud; a la Ciudad de la Habana y demás ciudades grandes, medianas o pequeñas; el de los pueblos o poblados, así como el de otros asentamientos poblacionales, con el fin de definir el nivel de servicios que les corresponde de acuerdo con su categoría poblacional y en su caso el carácter y alcance de las facultades de las instituciones que radiquen en ellos.

8-Determinar y poner en práctica las modificaciones a realizar en la organización y estructuras empresariales y administrativas de las actividades subordinadas a los órganos locales del Poder Popular.

- Los estudios que deberán realizarse respecto a estas modificaciones tendrán que corresponderse armónicamente con los elementos que se consideren para el perfeccionamiento de la organización estatal de dirección empresarial que se abordan en la Resolución que trata acerca del Sistema de Dirección y Planificación de la economía.

9-Sugerir las medidas necesarias para organizar la más adecuada ubicación y distribución de las oficinas y dependencias a las que deben acudir los ciudadanos para formalizar trámites y gestiones oficiales y la forma en que puedan brindarse con las mejores facilidades estos servicios, evitando incrementos en las plantillas del personal dedicado a esas funciones.

10-Recomendar, oportunamente, a la Asamblea Nacional del Poder Popular que sean consideradas en uno de sus periodos de sesiones las modificaciones legislativas necesarias para la creación de los consejos populares y el desarrollo de la experiencia de los distritos. (Ver doc. cit. pp. 22- 23).

posteriores, aunque no podamos aún hoy asegurar que se haya trabajado de modo plenamente consecuente con el contenido de los conceptos entonces expuestos, y, sí que nos hemos alejado de la integralidad y sistemicidad de los análisis y propuestas partidistas de entonces, independientemente de elementos que hoy pueden ser considerados limitaciones conceptuales por inexperiencia u otras causas.

Por ello quisiéramos, antes de continuar la historia, detenernos brevemente en aquellos contenidos:

1- El III Congreso se proyecta acerca del perfeccionamiento de la división político-administrativa del país. En relación con ello se plantean modificaciones en el sistema de los órganos del Poder Popular y en la estructura y funcionamiento de las entidades administrativas vinculadas a ellos directamente, **como aspectos interrelacionados estrechamente, pero a la vez bien diferenciados: lo administrativo y lo referente al trabajo estatal de gobierno.**

La administración es una faceta importante dentro del contenido del estado socialista, dentro de las funciones de gobierno; pero no lo es todo, por lo cual es muy importante distinguir las tareas administrativas y los encargados de ellas, de las correspondientes a la *labor de gobierno en un proceso de transformación socialista*, más abarcadoras aunque las incluyen, y las consiguientes relaciones entre los encargados de unas y otras²².

2- Se distinguen tres grupos cualitativamente diferentes de situaciones relacionadas con la estructura político-administrativa del país, y las vías para abordarlas, a implementar con carácter de experiencias, cuyo funcionamiento debe ser cuidadosamente atendido con vistas a satisfacer el objetivo final de perfeccionamiento del sistema político-administrativo vinculado a los Organos Locales del Poder Popular:

- *Los Consejos Populares* se conciben para poblados o pequeñas localidades, con determinadas características. Con el Consejo se busca acercar la autoridad municipal a la base, en lo *"eminente propio de la localidad"* y, vinculado a ello, fortalecer la administración y los servicios.

El Consejo Popular venía a llenar una insuficiencia del sistema, al hallarse alejada la acción real del centro de **gobierno ejecutivo- administrativo** local, respecto a los requerimientos de la vida en esas comunidades. Se plantea una descentralización, pero - lo más importante estratégicamente-, planteaba una descentralización sobre la base de, entre otras cosas, *ampliar la base de participación popular en la nueva organización que se adoptaría, pues, según la experiencia del Delegado Ejecutivo que se recomendaba tomar como punto de partida, la intervención de las organizaciones de masas del lugar aparecía planteada explícitamente.*

²² Ver al respecto: Jesus Pastor García Brigos, "Dirigentes, dirigidos, socialismo", Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2007 (y en el sitio digital Cuba Siglo XXI: www.nodo50.org/cubasigloXXI/)

- Para ciudades complejas, cabeceras provinciales, como Camagüey y Santiago de Cuba, se sugiere experimentar un nuevo eslabón, un órgano de carácter **administrativo**: el Distrito. El mismo, subordinado al órgano municipal de Gobierno, adquiriría carácter de instancia de dirección administrativa a partir de una distribución de funciones entre él y el Organo Municipal del Poder Popular.

- Para la Ciudad de la Habana, capital del país, se recomienda continuar los estudios sobre su status institucional, el nivel de servicios que le corresponde, y, en esencia, buscar una solución adecuada para sus complejos problemas, **que no necesariamente tendría que ser alguna de las otras dos recomendadas**. Como caso peculiar también se plantea la Isla de la Juventud, aunque diferente a Ciudad de la Habana.

Es importante señalar como para Ciudad de la Habana se veía que por la naturaleza de sus complejidades requería de "*...unidades político-administrativas más fuertes social y económicamente, teniendo en cuenta la conveniencia de que se pueda ejercer plenamente la labor de gobierno con mayor eficacia en cada uno de los municipios de la ciudad...*", lo cual es diferente a los distritos que se iban a experimentar en Santiago de Cuba y Camagüey y a los Consejos Populares:

*la solución a los requerimientos de la gran urbe no se preveía a través de la introducción de un eslabón entre el municipio y la base que "acercara" la autoridad del municipio en lo " eminentemente propio de la localidad"; sino a través de un cambio cualitativo en el sistema, con un ente político-administrativo más fuerte que garantizara **al órgano municipal** ejercer plenamente la labor de gobierno; el Consejo Popular en poblados surgiría asociado a nuevas estructuras administrativas y de servicios a la población, en tanto en Ciudad de la Habana se trata de lograr una gestión político- administrativa superior (que no excluiría creación de nuevas unidades de ser necesario) como premisa para una labor de Gobierno más eficiente.*

3.- Ley n° 56 del 4 de julio de 1986: Asamblea Nacional del Poder Popular

En atención a lo recomendado por el III Congreso del PCC, la Asamblea Nacional promulgó el 4 de julio de 1986 la Ley Número 56, que modificó las Normas Reglamentarias de las Asambleas Municipales, y facultó a las Asambleas Provinciales para que, "*a propuesta de las Asambleas Municipales*", crearan Consejos Populares.

Este cuerpo legal en sus *por cuanto* plantea :

- La ubicación del nuevo elemento del sistema

*"Los núcleos de población **que no constituyen cabecera de municipio** y cuentan con una apreciable cantidad de habitantes y significativo volumen de actividad productiva y de servicios, requieren que uno de los delegados de las circunscripciones que comprenden,*

elegido entre ellos, actúe con facultades ejecutivas expresamente conferidas por la Asamblea Municipal."

- El nuevo elemento tendría como núcleo un delegado con facultades ejecutivas

"Ese delegado con facultades ejecutivas puede atender adecuadamente algunos problemas económicos y sociales de esas localidades, mantener debidamente informada a la Asamblea Municipal y a su Comité Ejecutivo, y representarlos en todo lo relativo a la administración de las actividades de producción y servicios de la comunidad".

- Como complemento necesario intervendrían otros delegados del área y las organizaciones de masas

"Para el mejor desempeño de sus funciones ese delegado con facultades ejecutivas debe contar con un Consejo que lo asesore y auxilie, integrado por los delegados de las circunscripciones y representantes de las organizaciones de masas de la localidad"

- El delegado electo asume la presidencia del Consejo que se crea y puede ser profesional

"El referido delegado, una vez elegido por los demás delegados de la localidad, debe asumir la presidencia de ese Consejo y puede además ser designado con carácter profesional, en dependencia de las características de la localidad de que se trate, lo que se determinará por la Asamblea Provincial, a propuesta de la Asamblea Municipal".

En la parte resolutive, la Ley modifica la Sección Quinta del Capítulo VIII de las Normas Reglamentarias de las Asambleas Municipales del Poder Popular, del 5 de agosto de 1982, desde el artículo 68 al 71, que en lo adelante recogerían:

- entidad que tiene la iniciativa de la creación de los Consejos Populares

"las Asambleas Provinciales del Poder Popular (...) a propuesta de las Asambleas Municipales".

- dónde se crearían

"en los núcleos poblacionales que no constituyen cabeceras de municipio y sean asentamientos importantes de habitantes, con atracción para la población rural cercana, que concurre a ellos para la obtención de determinados servicios; tienen importancia económica y política o que por su localización geográfica lo requieran".

- cuál sería el carácter de la labor del Consejo

"consultivo".

- por quienes estaría integrado

"por los delegados de las circunscripciones urbanas y los delegados de las circunscripciones de las zonas rurales cercanas, un representante designado de cada una de las organizaciones de masas del lugar y otras personas que representen intereses de la comunidad."

- quién presidiría el Consejo y cómo se determinaría

"aquel delegado que resulte elegido entre los delegados de las circunscripciones que comprenda la comunidad, por el voto de éstos".

- con qué facultades ejercería su labor ese presidente

*"ejercerá las facultades de coordinación, supervisión y control **que le sean expresamente conferidas por la Asamblea Municipal**".*

- de qué se ocuparía

representará a la Asamblea Municipal y a su Comité Ejecutivo "en todo lo relativo a la atención de las actividades de producción, servicios y otras de carácter social de la comunidad", órganos a los que "mantendrá debidamente informados de su gestión".

Por último, establece que el presidente podrá ser designado con carácter profesional en dependencia de las características de la localidad, lo cual se determina por la Asamblea Provincial a propuesta de la Asamblea Municipal.

Como se puede apreciar, la Ley 56 recoge aspectos de la experiencia del Delegado Ejecutivo, e indudablemente contribuye a fijar rasgos de su actividad, pero modifica otros.

Recoge en uno de sus *por cuanto* el carácter ejecutivo de gobierno, con contenido administrativo, del delegado ejecutivo²³, y, mantiene lo concerniente a las características del lugar para el cual se concebía el tipo de acción específica que atendía dicho Delegado y en lo adelante atendería el Consejo Popular, al establecer la creación del Consejo en núcleos poblacionales que no sean cabeceras de municipios y sean asentamientos poblacionales importantes.

Igualmente mantiene el elemento que amplía la participación en la gestión con el Delegado, al establecer la formación del Consejo Popular como un equipo de trabajo integrado por delegados *"...de las circunscripciones urbanas (...) y de las zonas rurales cercanas"* y representantes de todas las organizaciones de masas de la localidad, junto con *" otras personas que representen intereses de la misma"*.

²³. Resulta importante tener en cuenta que lo referente al carácter ejecutivo de la gestión de este delegado que presidiría el Consejo, no se recoge explícitamente en la parte resolutive de la Ley, específicamente en la nueva redacción del artículo 70, donde se plantea "ejercerá las facultades de coordinación, supervisión y control que le sean expresamente conferidas por la Asamblea Municipal", y que "representará a la Asamblea y a su Comité Ejecutivo". Si en los "por cuanto" de la Ley.

Cambia un aspecto importante también, en cuanto a la participación, al modificar la condición de **designado** que tenía el delegado ejecutivo por la de **elegido** de entre uno de los mismos delegados, y por los propios delegados que integrarán el Consejo, inherente a la nueva figura del presidente.

En el análisis llevado a cabo en la Asamblea Nacional durante la discusión de las modificaciones planteadas en el Proyecto de la Ley Número 56 se insistió, *en primer lugar, en la necesidad de crear los Consejos Populares en aquellos núcleos poblacionales que así lo requirieran, y no como una nueva estructura a universalizar inmediatamente y de forma automática.*

Como planteó al respecto el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Jurídicos, la acción legislativa se dirigía a "*...viabilizar la creación de los Consejos Populares, con facultades de coordinación, supervisión y control, en aquellos núcleos poblacionales que no constituyen cabeceras de municipios y cuentan con una apreciable cantidad de habitantes y un significativo volumen de actividades productivas y de servicios*"²⁴.

Se insistió igualmente en como se debía conjugar el carácter ejecutivo del Delegado que presidiría el nuevo eslabón de gobierno, presente implícitamente en las facultades a través de uno de los *por cuanto* de la Ley, con el contenido de las funciones que se pretendía establecer en el artículo 70 modificado, al señalar el presidente de la Asamblea Nacional Juan Escalona que "*...cuando se habla de facultades ejecutivas se refiere a aquellas que sean expresamente acordadas por la Asamblea Municipal de acuerdo con el Reglamento*"²⁵.

Finalmente se puntualizó que se planteaba la elección del presidente del Consejo Popular por los propios delegados que integrarían ese eslabón de gobierno - y no su elección por la Asamblea Municipal, ni su designación por el Comité Ejecutivo, como era el caso con el anterior delegado ejecutivo - *buscando darle un carácter más abierto, más democrático a la selección de esta nueva figura de gobierno en la base.*

Así quedaban dados los primeros pasos en el plano legislativo para la introducción del Consejo Popular a la vida política cubana.

4.-Instrumentación de la Ley Número 56 de 1986.

Existe un documento que ha acompañado a la Ley Número 56 y en la práctica estuvo dirigido a instrumentar su aplicación²⁶.

²⁴. Ver Acta del X Período Ordinario de Sesiones de la II Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, 3-4 de julio de 1986.

²⁵. Ibid.

²⁶. En el documento consultado no aparece referencia oficial alguna a lo que serían sus fines, ni dato que lo identifique en algún modo. Este documento no fue analizado en la sesión de la Asamblea donde se aprobó la Ley 56, ni hemos podido encontrarlo oficialmente registrado. La información acerca de su carácter y objetivos fue obtenida en entrevista con el compañero Osvaldo Bermúdez, funcionario de la Secretaría de la Asamblea Nacional, el cual nos aseguró que fue emitido a la par de la Ley 56 y se aplicó en su instrumentación posterior.

En él, después de unos párrafos introductorios donde se recoge que se ha partido de las experiencias del Delegado Ejecutivo, de un estudio en pueblos y pequeñas ciudades, que se busca *"una entidad que constituya una autoridad en contacto directo e inmediato con los problemas de la localidad y con capacidad real de encauzar su solución con agilidad, y que a la vez coadyuve a restablecer o mantener el nivel de servicios que recibe su población "*, que los casos también podrían contemplar *"algunos pueblos o pequeñas ciudades que, sin haber sido cabeceras municipales, son asentamientos importantes de habitantes y constituyen un lugar de atracción para la población rural cercana que concurre a ellos para la obtención de determinados servicios; tienen importancia económica y política o que por su localización geográfica así lo requieran "*, y que, en todos los casos en que se constituya, *" esta entidad será expresión del desarrollo y perfeccionamiento de la democracia socialista"*, se pasa a enumerar los aspectos sustanciales para proceder a la constitución e instrumentación del posterior funcionamiento de los Consejos Populares, lo cual se agrupa en las **Bases** acerca de esta entidad y las funciones del Presidente del Consejo.

En las **Bases** se recoge acerca de las entidades en cuestión:

- dónde se crearían:

En pueblos o pequeñas ciudades con las características mencionadas en la introducción

- qué se crearía:

Un consejo que **puede denominarse** Consejo Popular.

- quiénes lo integrarían:

Los delegados de las circunscripciones urbanas y los de las circunscripciones de las zonas rurales cercanas, cuyos pobladores obtienen determinados servicios en estos pueblos; a ellos **pueden incorporarse** también como integrantes, un representante designado de cada una de las organizaciones de masas del lugar y otras personas que representen intereses de la comunidad.

- a quién corresponde la iniciativa sobre su creación:

La proposición de las localidades en las cuales deben crearse estos Consejos debe ser facultad de las Asambleas Municipales del Poder Popular, y su aprobación de las Asambleas Provinciales, las que tendrán en cuenta los parámetros que se establecen a tales efectos.

- quién dirigirá el Consejo Popular:

Un presidente, elegido por los Delegados de las circunscripciones del territorio del Consejo, de entre ellos mismos.

De acuerdo con lo que se reglamente y con las necesidades locales, el presidente puede actuar con carácter profesional o no.

- requisitos para ser Presidente:

Ser delegado a la Asamblea Municipal, tratándose **además de que sea miembro del Comité Ejecutivo correspondiente o de lo contrario participe en sus reuniones, con** el objetivo de que se mantenga informado del desarrollo de las actividades del municipio.

- objetivos de la labor del Presidente:

No sustituye a las entidades económicas y administrativas, pues sus funciones están encaminadas a **asegurar el cumplimiento de las disposiciones establecidas por la administración y a impulsar el desarrollo comunal de la localidad.**

- cómo actuará el Consejo Popular:

Efectuará reuniones periódicas con el objetivo de analizar el desarrollo de las actividades del territorio.

- qué funciones tendrá el Consejo Popular:

Solo tendrá funciones de carácter consultivo, por lo que no podrán delegarse en sus integrantes las facultades del Presidente.

A continuación, el documento plantea lo que califica como **funciones** del presidente del Consejo Popular:

- Rendir cuenta de su gestión periódicamente ante el Consejo.
- Representar a la Asamblea Municipal y a su Comité Ejecutivo en la comunidad donde ejerce sus funciones, para la atención de las actividades de la localidad y en razón del cumplimiento de éstas, mantendrá informado a dichos órganos periódicamente.
- Organizar conjuntamente con el resto de los delegados del lugar, el proceso de rendición de cuenta con los electores, partiendo de las orientaciones que en tal sentido imparta el Comité Ejecutivo Municipal. De igual forma tendrá presente que la labor movilizativa para el desarrollo de esta actividad, así como para otras de carácter social que se realicen en el área de su jurisdicción, es una actividad inherente a las organizaciones de masas.
- Desarrollar encuentros sistemáticos con los delegados de las circunscripciones a él vinculadas, a fin de conocer el tratamiento que reciben los planteamientos de los electores y otros problemas que puedan afrontar, realizando la gestión correspondiente cuando sea necesario para coadyuvar a su solución.

- Controlar el funcionamiento de las unidades administrativas directamente subordinadas al municipio, enclavadas en el territorio de su jurisdicción. De igual forma mantener estrechas relaciones con los establecimientos que pertenecen a otros niveles de subordinación, ejemplo: complejos agroindustriales, talleres, fábricas, cooperativas, etc, coordinando con ellos los esfuerzos locales en beneficio de las actividades comunales. (Esto no iría en detrimento de las relaciones que con estas entidades debe mantener el Comité Ejecutivo Municipal).
- Desarrollar periódicamente reuniones o contactos con los funcionarios representantes de las entidades económicas y administrativas de subordinación local, pudiendo abordar entre otros aspectos el tratamiento dado a los planteamientos de los electores, la atención brindada por las unidades a los delegados cuando estos acuden a realizar sus gestiones, el comportamiento de la actividad económica de las unidades enclavadas en su territorio, etc. De igual forma programará recorridos con estos funcionarios por las unidades y efectuará reuniones colectivas con los mismos cuando la situación existente así lo aconseje.
- Coordinar con las entidades encargadas de realizar los llamados trámites institucionales o administrativos que requiere la población, la programación de las visitas de sus funcionarios para brindar dichos servicios, y velar que éstas se hagan con la frecuencia necesaria, sobre todo, aquellos que tienen mayor incidencia.

Los lugares donde se ofrecerán estas facilidades serán normados por los organismos superiores.

- Convocar y dirigir las reuniones del Consejo Popular.
- Fiscalizar en su localidad las actividades económicas, de servicios y sociales **que están subordinadas a la Asamblea Municipal del Poder Popular y sus correspondientes direcciones administrativas.**
- Tramitar con el Comité Ejecutivo y las direcciones administrativas de la Asamblea Municipal del Poder Popular correspondiente, los asuntos de la localidad que lo requieran.
- Participar en las tareas de la defensa que les sean asignadas.
- Promover y organizar la ejecución de obras sociales y comunales **de acuerdo con los planes aprobados, con** el apoyo de las masas a través de sus correspondientes organizaciones y de los recursos locales de que se dispone.

- Conocer y, en su caso, promover, la designación o sustitución de los directores o administradores de las entidades económicas, de servicios y sociales que están subordinadas al órgano municipal del Poder Popular, enclavadas en su territorio.
- Conocer las principales obras de interés local aprobadas para el poblado o ciudad y proponer al Comité Ejecutivo, en consulta con el Consejo, el orden de prioridades de las mismas.
- Solicitar de la Asamblea Municipal del Poder Popular que las comisiones de trabajo realicen estudios e inspecciones sobre determinados aspectos, que contribuyan al mejor desarrollo de las actividades de su territorio.
- Solicitar al Comité Ejecutivo las informaciones que estime necesarias para el mejor desempeño de sus funciones.
- Conocer el trabajo que desarrollan las comisiones de distribución de materiales de la construcción.
- Cualquier otra que le otorgue la Asamblea Municipal, atendiendo a las necesidades y características específicas del lugar.

Es importante observar que en la *Ley Número 56*, y lógicamente en el documento para su instrumentación:

- se recoge la necesidad de una autoridad nueva en las demarcaciones a que se refiere la acción.
- se plantea la elección de un Delegado de las circunscripciones comprendidas por el territorio en cuestión, al cual se le otorgarán nuevas facultades, diferentes a las de los demás delegados.
- junto a ese delegado existiría un grupo para asesorarlo y auxiliarlo, integrado no solo por delegados: al mismo **pueden** incorporarse también como integrantes del nuevo elemento del sistema, representantes de las organizaciones de masas y **otras personas que representen intereses de la comunidad.**

Pero en la ley queda claro que quien va a *"...atender adecuadamente algunos problemas económicos y sociales..."* de las localidades, es el Delegado que va a presidir el Consejo. Ello se percibe mejor aún en el documento que de hecho sirvió para instrumentar la Ley en el cual se detallan funciones únicamente para el presidente y se puntualiza que el Consejo *"...solo tendrá funciones de carácter consultivo, por lo que no podrán delegarse en sus integrantes las facultades del Presidente"*.

También en el documento "instrumentador", a diferencia de la Ley, se plantea que el presidente, "... *no sustituye a las entidades económicas y administrativas, pues sus funciones están encaminadas a asegurar el cumplimiento de las disposiciones establecidas por la administración y a impulsar el desarrollo comunal de la localidad...*", lo cual no deja de ser algo un tanto contradictorio intrínsecamente, que en cierto modo confunde en cuanto a la naturaleza de la actividad del Presidente del Consejo Popular, por la complejidad práctica que es de esperar cuando se debe **asegurar** el cumplimiento de lo dispuesto por una entidad **sin sustituirla** en sus funciones.

Esto son importantes elementos en la definición jurídico- legal de la "nueva entidad" y de hecho en las percepciones y representaciones que se conforman en la realidad del portador material de la autoridad que se concibe es reclamada por el necesario perfeccionamiento del sistema del Poder Popular.

5.- Bases para la creación de los Consejos Populares: Buró Político del PCC. 1988

Con fecha 12 de mayo de 1988, el Buró Político emitió el documento "*Bases para la creación y procedimiento para la Constitución de los Consejos Populares*". En este documento partidista se recogen definiciones conceptuales y operacionales para la constitución de los Consejos Populares y su ulterior funcionamiento, cuyo contenido difiere de lo planteado en el documento emitido junto con la Ley Número 56 que acabamos de revisar.:

- **Se afirma** que las entidades a crear **se denominarán Consejos Populares**.
- **Se afirma** que a ellas **se incorporan como integrantes** un representante de cada una de las organizaciones de masas del lugar y otras personas que representen intereses de la comunidad.
- Habla de la iniciativa en cuanto a **donde pueden** crearse, y no **donde deben**, como se hacía en el otro documento.
- Plantea que **debe considerarse la conveniencia** de que el presidente sea miembro del Comité Ejecutivo correspondiente, y no que **se tratará que lo sea, añadiendo**, además, algo a nuestro juicio sustancial en cuanto a la relación del presidente con el Comité Ejecutivo: el presidente del Consejo no solo se mantendrá informado, sino que a la vez trasladará "*al órgano de gobierno los problemas que así lo requieran*".
- En lugar de dejar abierto el número de reuniones del Consejo, fija que serán cuatro reuniones ordinarias al año.

En cuanto a lo que se denomina como funciones del presidente, ambos documentos son idénticos.

Como se puede apreciar, algunas de las diferencias entre los documentos se podrían explicar por el carácter diferente de la institución que genera cada uno de los documentos, del papel del Partido en relación con el

Estado, aunque otras no, que más bien entran en contradicción en este sentido con la función de obligatoriedad normativa inherente al Estado.

A la vez es necesario destacar cómo en este documento partidista se señala una importante cuestión de carácter conceptual referente a la relación del presidente del Consejo Popular con el Comité Ejecutivo, que no fue recogida así por la Ley.

6.-Lo ocurrido después de la Ley Número 56 de 1986

Según las fuentes consultadas, entre 1986 y 1988 no se constituyeron Consejos Populares en el país. Pero sí tienen lugar algunos cambios en estructuras administrativas y de otro carácter destinadas a la acción en los territorios en general, que hay que ver obligatoriamente como elementos que integran el conjunto de antecedentes de los Consejos Populares²⁷.

Zonas comunales

En Ciudad de la Habana se inicia en abril de 1987 la experiencia de las "zonas comunales" en la búsqueda de una forma descentralizada de atender el trabajo de tareas como la recogida de desechos sólidos diversos, basura domiciliaria, la limpieza de calles, atención a parques y microparques, y otros, comprendidos dentro de lo que se ha denominado servicios comunales.

Estas zonas son unidades administrativas territorialmente organizadas dentro de la demarcación que comprende un municipio, las cuales contarían con los recursos y el personal para organizar y desarrollar por sí mismas la atención al territorio en cuestión.

La experiencia comenzó por el municipio Marianao, por sus positivos resultados durante 1988 se generalizó a toda la ciudad, y se constituyeron 65 zonas comunales.

Aunque se trata de una experiencia administrativa, la zona comunal es un antecedente importante del futuro Consejo Popular por la incidencia en el funcionamiento de los Gobiernos Municipales, a través de su relación con la labor de los Comités Ejecutivos.

Si bien es cierto que surge para mejorar la labor práctica administrativa en la atención a una actividad concreta, con sus resultados contribuyó a evidenciar la falta de vínculo entre el municipio como instancia de gobierno y los barrios, y cómo esa insuficiencia se podía "salvar" en el caso en cuestión, con una estructura administrativa intermedia y los consecuentes cambios funcionales.

²⁷. Por otra parte, como se señala en particular en Ciudad de la Habana (ver el documento emitido por la Asamblea Provincial en 1990: Propuesta de organización de los Consejos Populares en Ciudad de la Habana), se había empezado a utilizar por los Comités Ejecutivos municipales la tendencia observada en las Asambleas Municipales de que espontáneamente los Delegados se agrupaban partiendo del barrio de residencia y por tanto de los problemas comunes que tienen que atender, por lo que en la práctica los miembros de los Comités Ejecutivos empezaron a atender grupos de Delegados por áreas de residencia, lo que se vio resultaba una experiencia positiva, aunque con la insuficiencia de que las exigencias de las responsabilidades municipales no permitía a estos miembros dar la continuidad que los problemas requieren.

Los Comités Ejecutivos comienzan a "llevar a la zona comunal" otras actividades, "*...descubriéndose era una vía importante que podría ser utilizada con diferentes propósitos*"²⁸: la zona comunal, inicialmente una vía práctica para atender sobre todo el trabajo del barrido manual de las calles, se extiende, aplicándose a la organización de brigadas para la supresión de salideros y de bacheo de calles, y su experiencia, luego del surgimiento en Marianao, Ciudad de la Habana, se desarrolló también en otras provincias, como Villa Clara, y Camagüey.

El carácter administrativo de la experiencia de las zonas comunales es algo que no puede olvidarse a la hora del análisis de toda la vida ulterior de los Consejos Populares. Y es una cuestión que se imbrica muy estrechamente con el carácter que tenían los Delegados Ejecutivos, e incluso con los objetivos que se valoraban alcanzar con los Consejos Populares, como vimos durante el análisis de lo planteado en el III Congreso del PCC .

Zonas de defensa

Por otra parte, la organización de las tareas de la defensa que siempre ha ocupado un importante lugar en la vida de la sociedad cubana, también requería de grandes esfuerzos. En la década de los años ochenta el país reorienta su estrategia militar sobre la base de la "Guerra de todo el pueblo", lo cual planteó la necesidad de una participación cualitativamente diferente de la población en esta actividad, y las zonas de defensa fueron una respuesta a tales propósitos.

La zona de defensa es la base de la estructura territorial y del sistema defensivo que habría de asumir el país en interés de la defensa.

Durante 1985 en Ciudad de la Habana se crearon 116 zonas, teniendo en cuenta los barrios, el potencial humano en los mismos, y otros factores de tal naturaleza.

Como antecedente del Consejo Popular la zona de defensa es un elemento, en cierta medida, de carácter diferente: no se trata de una estructura administrativa, sino de un elemento aglutinador- movilizador que persigue el fin de organizar a la población de un territorio determinado para enfrentar una guerra, desastres naturales u otras catástrofes.

La experiencia del trabajo con este tipo de organización de los territorios fue un elemento tenido en cuenta como antecedente práctico-conceptual de los Consejos Populares.

Talleres de transformación integral de los barrios.

Entre 1988 y 1989, se crean en Ciudad de la Habana, a manera de experiencia, bajo la dirección del Grupo de Desarrollo Integral de la Capital, los Talleres de Transformación integral de los Barrios.

²⁸. Ver "Propuesta de organización de los Consejos Populares en Ciudad de la Habana", 1990, emitido por la Asamblea Provincial del Poder Popular de Ciudad de la Habana.

Los tres primeros se organizan en 1988 en Atarés, Cayo Hueso y La Güinera -los dos primeros en el centro de la capital y el otro en la periferia.

Estos talleres se constituyeron con el fin de experimentar vías para incorporar las potencialidades que encierra la comunidad, tanto desde el punto de vista humano como material, para el mejoramiento de la calidad de su propia vida; con el objetivo inmediato de "*...acometer el proceso de transformación que demandan las zonas más deterioradas y con condiciones de vida más difíciles...*" de la Ciudad de la Habana²⁹.

Después de la experiencia de los tres iniciales, se constituyeron otros seis en barrios tan disímiles como Alamar en La Habana del Este, y los barrios de Pogolotti, Los Pocitos- Coco Solo, Santa Felicia, Zamora y Los Angeles, en el municipio Marianao.

Como proyectos pilotos, reflejaban lo más avanzado en la teoría y la técnica mundial de intervención comunitaria; desarrollaban su labor sobre la problemática del barrio de forma integral, atendiendo a los aspectos físicos, sociales, culturales y ambientales, y conjugando el potencial de participación y de acción tanto de la población como de las instituciones de base de cada barrio. Su modelo de acción se basó en un conocimiento detallado de las necesidades y los recursos del barrio, la planificación participativa en el desarrollo de estrategias hacia los problemas identificados y la ejecución de proyectos específicos dirigidos a las prioridades del barrio, lo cual, es evidente, proporciona premisas para una participación comunitaria cualitativamente más rica que la simple respuesta a movilización según incentivos externos al barrio.

Por el contenido que se les asignaba y la forma como se desarrollaron en la práctica, los talleres constituyen un antecedente importante para la constitución de los Consejos Populares, al menos en la concepción y materialización que los mismos tuvieron en Ciudad de la Habana, ya que estos lograron movilizar a la población residente en los barrios donde se crearon, *integrándola tanto a la solución de los problemas más urgentes de los mismos, como a tareas y actividades de carácter social en general.*

7.-Estaba todo lo necesario para iniciar la experiencia.

Así, entre los años 1988- 1989 se podría pensar que existían las premisas indispensables para el surgimiento a la vida política cubana de un nuevo elemento: el Consejo Popular, a partir de los antecedentes conceptuales y prácticos de diverso género, que acabamos de revisar brevemente, expuestos en las distintas regulaciones y en los pasos prácticos adoptados en el espíritu de perfeccionamiento de la labor de gobierno del país.

En tal sentido, es importante llamar la atención acerca de lo siguiente:

²⁹.- Ver: Documento del Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital "Los Talleres de Transformación Integral". Importantes elementos acerca de esta institución nos fueron gentilmente brindados por la directora del mencionado grupo, arquitecta Georgina Rey, fundadora de la experiencia y destacada promotora del trabajo comunitario en la capital.

1. Para el inicio de su vida práctica, los Consejos cuentan con herramientas conceptuales-normativas, tanto de carácter jurídico-legal como políticas (emitidas por el PCC):

los principios expuestos en la Resolución del III Congreso del PCC, en 1986, y lo expuesto por el Buró Político en 1988- como documentos partidistas-, y lo planteado en la Ley Número 56 de la Asamblea Nacional, aprobada en 1986, junto a lo recogido en el documento emitido para la "instrumentación" de dicha ley.

2. Hay coincidencia casi total entre lo planteado por los documentos partidistas y los legales: solo difieren en cuestiones más bien formales, aunque con incidencia en la práctica, como se ha mostrado posteriormente. A nuestro juicio las principales diferencias son:

- el documento del Buró Político en 1988 afirma en cuanto a la integración del Consejo Popular, *la pertenencia al mismo de las organizaciones de masas y otras personalidades* - igual que plantea la ley en su parte resolutive-, en tanto la "instrumentación" de la ley lo dejaba como una posibilidad ("pueden incorporarse...").

- la ley no plantea que el presidente del Consejo Popular fuese o no miembro del Comité Ejecutivo, la "instrumentación" casi lo plantea como una necesidad, al recoger que sería un Delegado "tratándose además de que sea miembro del Comité Ejecutivo" o que al menos participe en sus sesiones para mantenerse informado de la labor del municipio; en tanto, el documento del Buró Político plantea la "conveniencia" de que fuera miembro del Comité Ejecutivo, *pero no solo para mantenerse informado, sino, además, para trasladar a él ("al órgano de Gobierno") los problemas que así lo requieran*: innegablemente un grado más profundo de participación, potenciando mayor involucramiento del Presidente, del representante en este caso, al proceso de gobierno

- el documento del Buró Político plantea cuatro reuniones ordinarias al año del Consejo Popular, en tanto en los demás se hablaba de contactos periódicos con los delegados, y otras consultas, pero sin poner cantidades precisas de las mismas.

3. Con todo y la aparente existencia de suficientes regulaciones normativas, legales y políticas, hay cuestiones que quedan débiles. A nuestro modo de ver una fundamental es:

- se habla de una autoridad en contacto directo con la población y con capacidad "real" de encauzar soluciones; *pero de lo recogido en los documentos hay que inferir que esa autoridad solo puede ser el presidente*, por cuanto el Consejo, se especifica bien en la Ley, *solo tendrá carácter consultivo, lo cual resulta insuficiente para que pueda asumir y ejercer una autoridad determinada.*

- interpretando que la autoridad es el presidente, en los documentos se mencionan aspectos que darían cuerpo a esa autoridad (asegura, controla, fiscaliza, representa a la Asamblea y al Comité Ejecutivo...), *pero no cómo ejercerla, cómo traducirla en poder.*

4. *La carga ejecutiva-administrativa* de la actividad del presidente resulta, aunque contradictoriamente expuesta, clara en la esencia:

la ley en sus "por cuanto" plantea que el presidente representa a la Asamblea y al Comité Ejecutivo "en lo relativo a la administración"; en su parte resolutive plantea que los representa "en todo lo relativo a la atención", y el documento del Buró Político, aún cuando declara que no sustituye a las administraciones, expone en los objetivos de su labor el "**...asegurar el cumplimiento de las disposiciones establecidas por las administraciones...**" e impulsar el desarrollo comunal de la localidad.

5. Los elementos derivados de las experiencias- zonas comunales, zonas de defensa y talleres de transformación integral- son de naturaleza diversa, *que van desde lo administrativo hasta lo más integralmente social (caso de los talleres), pasando por lo organizativo- movilizador vinculado a las zonas de defensa.* Cabe apuntar que lo más "probado" fueron las zonas administrativas, con las zonas comunales y las zonas de comercio como exponentes más difundidos y de resultados en la Ciudad de la Habana y otras ciudades del país.

Este acervo pudo conformar el escenario para la aparición pública de los Consejos Populares, y la expectativas con relación a ellos.

Los nuevos eslabones del sistema comienzan a crearse en la práctica en la segunda mitad de 1988, a la par que se seguían desarrollando experiencias como las señaladas anteriormente, en importante interacción con el desarrollo de los Consejos Populares.

CAPITULO II. SURGIMIENTO DE LOS CONSEJOS POPULARES

1. Los primeros Consejos Populares constituidos en poblados y pequeñas ciudades

Es a partir de 1988 que surgen a la palestra pública los Consejos Populares. Entre 1988 y 1990 se crean en el país 225, atendiendo a las recomendaciones del Partido y a lo planteado por la Asamblea Nacional al respecto, *"como una necesidad, dada la existencia de pueblos y pequeñas ciudades que no son cabeceras de municipios, y de otras localidades, territorialmente distantes del Gobierno Municipal"*³⁰.

El primer Consejo Popular del país se constituyó en julio de 1988 en San Antonio de las Vegas³¹, La Habana. En esa misma provincia durante 1988 se constituyeron 12 Consejos Populares más, en poblados que fueron cabeceras históricas de municipios y otros que por su jerarquía constituían fuertes polos de atracción de los pobladores de áreas cercanas³². La experiencia comenzó a desarrollarse también en otras provincias en ese mismo año, como es el caso de Villa Clara donde se constituyeron los primeros Consejos Populares en 10 municipios en los meses entre julio y octubre de 1988³³ y Pinar del Río.

En particular, en Ciudad de la Habana, partiendo de estudios de perfeccionamiento de los Organos Locales del Poder Popular, se constituyen en 1988 cinco Consejos Populares: Managua, Campo Florido, Guanabo, Calabazar y Wajay. A principios de 1989 se constituyó, además, el de Punta Brava. Estos Consejos Populares agrupaban como promedio 14 circunscripciones (y, por tanto, eran miembros de ellos como promedio 14 delegados, además de los otros integrantes) y sus territorios abarcaban como promedio 12 625 habitantes, con la peculiaridad de que todos funcionaban en la periferia de la gran ciudad, capital del país.

Los materiales consultados para el presente trabajo apuntan hacia un hecho muy importante a nuestro juicio:

tanto los principios programáticos de los Consejos Populares, como las primeras experiencias prácticas de su existencia, están vinculadas a poblados y barrios periféricos, como respuesta a situaciones generadas eminentemente por la condición de estas demarcaciones, con relación a la acción ejecutivo- administrativa del órgano de gobierno municipal.

2. Octubre de 1990: los Consejos Populares se extienden a toda la Ciudad de La Habana

En 1990 ocurre el "salto a la gran ciudad", a partir de la promulgación del Acuerdo del Consejo de Estado con fecha 1 de octubre relativo a los Consejos Populares.

³⁰ Ver documento Análisis sobre el trabajo de los Consejos Populares, Asamblea Nacional, junio de 1993 .

³¹ Ver documento de la Asamblea Provincial de La Habana "Los Consejos Populares en cifras", diciembre de 1993 .

³² Ver el documento antes citado. En el mismo también se señala que en esta provincia no se constituyeron más Consejos Populares hasta 1990 en que se crean 5. En 1993 la provincia ya tenía todas sus circunscripciones organizadas en Consejos Populares con un total de 102

³³ Ver el informe sobre los Consejos Populares de la Asamblea Provincial de Villa Clara, con fecha 5 de junio de 1993. En el mismo se señala que entre julio y octubre de 1988 se constituyeron los primeros 16 Consejos en 10 municipios "partiendo de la Resolución del III Congreso del PCC", y que "...Después del IV Congreso del PCC y como consecuencia de los análisis realizados en éste acerca de las experiencias recogidas de los primeros Consejos y de los urbanos constituidos en Ciudad de la Habana, se decidió extenderlos a todo el país...y en consecuencia, como resultado del estudio, en el transcurso de 1992 y el primer trimestre de 1993 se constituyeron en la provincia 102 nuevos Consejos hasta llegar a 118...30 urbanos, 37 semiurbanos y 51 rurales".

Según este documento, el Consejo de Estado luego de analizar las experiencias y antecedentes acumulados, decidió autorizar "...la realización de una experiencia sobre la organización y funcionamiento de órganos similares..." en Ciudad de la Habana³⁴.

Con este paso se da inicio a una nueva fase de trabajo. A partir de este momento la experiencia adquiere un carácter sustancialmente diferente.

En primer lugar, ya no son Consejos aislados, sino se desarrollaría una experiencia masiva. Pero el cambio no es solo en lo cuantitativo pues, por primera vez, todo un territorio político- administrativamente diferenciado -una provincia completa- queda "cubierto" con Consejos Populares, con la peculiaridad adicional de que la provincia en cuestión resultaba ser la gran capital: surgían a la vida social cubana los Consejos Populares **metropolitanos**.

Los nuevos Consejos Populares en Ciudad de la Habana resultaban ya en su génesis algo totalmente diferente,- por lo que habrían de enfrentar y por las características que tendrían-, a todas la experiencias conocidas hasta ese momento.

La experiencia de Ciudad de la Habana se organizó a partir de un estudio planteado por el Comité Ejecutivo Provincial de dicha ciudad.

En enero de 1990, por acuerdo de ese órgano, se constituyó una comisión al nivel provincial, y 15 comisiones municipales, integradas por miembros de los respectivos Comités Ejecutivos, los directores de Arquitectura y Planificación, las organizaciones de masas, la ANAP (Asociación Nacional de Agricultores Pequeños), la dirección de Orden Interior del MININT (Ministerio del Interior) y, en el caso del nivel provincial el Grupo de Desarrollo Integral de la Capital. Estas comisiones estudiarían y elaborarían propuestas de alternativas dirigidas a perfeccionar la labor del gobierno en los municipios sobre la base de estrechar los vínculos del nivel municipal con los delegados, el pueblo en general, y lograr un mayor control sobre las entidades administrativas.

En sus estudios para elaborar la propuesta que serviría de base a la constitución de los Consejos en la ciudad, las comisiones tuvieron en cuenta:

- La antigua división de La Habana en barrios y repartos históricos
- Las experiencias de 65 zonas comunales.
- Las experiencias acumuladas en las 116 zonas de defensa.
- Los resultados de los talleres integrales de desarrollo creados en distintos barrios de la capital.

³⁴ Ver Acuerdo del Consejo de Estado de la República de Cuba, 1 de Octubre de 1990, Gaceta Oficial de la República de Cuba. Este acuerdo fue ratificado íntegramente y sin señalamiento alguno por la Asamblea Nacional en el VIII Periodo Ordinario de Sesiones de la III Legislatura, celebrado del 26 al 28 de Diciembre de 1990.

- Los resultados del trabajo de los 6 Consejos Populares de poblados constituidos desde 1988.
- Los resultados de los grupos de trabajo constituidos para impulsar las tareas con vistas a la celebración del XXXVII Aniversario del 26 de julio.
- Otros estudios realizados con anterioridad en la provincia con similar o igual propósito.
- Experiencias acumuladas por los municipios en cuanto a formas de como agrupar a los delegados para poder atenderlos y llegar mejor a ellos por parte de los órganos municipales.
- Experiencias recogidas en Santiago de Cuba sobre la división de la provincia en Distritos y Consejos Populares, a través de los cuales agrupaban a todos los delegados, según las características de los territorios.
- Tendencia internacional observada en la última década en cuanto a la descentralización del control de importantes servicios a la población, a los niveles más cercanos posibles al ciudadano.

Con la valoración de estos elementos fundamentalmente, la Comisión Provincial elabora una propuesta preliminar que se presenta en el primer trimestre de 1990 y se entrega a los municipios para su examen por las comisiones a ese nivel, y su valoración en los respectivos Comités Ejecutivos y Buroes Municipales del PCC.

Un lugar significativo en los análisis y experiencias desarrolladas durante 1990 lo tuvieron los grupos creados para la celebración del XXXVII Aniversario del Asalto al Cuartel Moncada el 26 de julio. Estos grupos se hicieron coincidir en algunos municipios con las zonas comunales que ya venían trabajando, y en otros, con las demarcaciones ya previstas en el estudio que se venía realizando. La experiencia resultó positiva, no solo por los resultados obtenidos para preparar la ciudad con vistas a la importante celebración, sino, además, porque permitió someter el estudio a una comprobación práctica en un breve espacio de tiempo. Durante el mes de junio se produce un intercambio entre el Comité Ejecutivo Provincial, los Municipios y los grupos de trabajo constituidos, y resulta unánime el criterio de que algo similar se debía establecer con carácter permanente. Se valoró como positivo que al frente de estos grupos estuvieran Delegados a tiempo completo, los que desempeñaron un importante papel en la conducción del trabajo desarrollado de conjunto con el resto de los Delegados y demás factores del barrio o localidad.

Durante los meses de julio y agosto el trabajo de la comisión provincial se intensificó en el sentido de lograr conciliar los criterios con los de las comisiones municipales y con otras instancias de dirección del país y, luego de tres variantes fundamentales de 65, 93 y 118 zonas para la constitución de los Consejos Populares, se consolidó la propuesta de los 93 con que se inicia la experiencia masiva en Ciudad de la Habana.

El trabajo de estos 93 Consejos Populares se siguió atentamente, variándose sobre la marcha algunas cuestiones organizativas respecto a su composición y funcionamiento (tales como la creación del cargo de Vicepresidente en los Consejos que así lo requirieron - no contemplado en la Ley 56 de 1986 ni en el texto original del Acuerdo del Consejo de Estado-, la emisión de documentos en cierto modo tendentes a precisar funciones de miembros del Consejo o la realización de determinadas actividades que se desarrollaban en sus marcos - como es el caso de documentos emitidos por la FMC instrumentando la participación de su representación como miembro del Consejo y por la Presidencia de la Asamblea Provincial organizando el trabajo de inspección, entre otros.

La Asamblea Provincial de Ciudad de la Habana, en coordinación con la Asamblea Nacional, desarrolló encuentros periódicos de intercambios de experiencias y de capacitación con los presidentes y los vicepresidentes de los Consejos. Dichos encuentros se instrumentaron para su realización desde el Consejo hasta la Provincia, pasando por los intercambios en los Municipios. Los resultados de estos intercambios de experiencias fueron recogidos en documentos de Asambleas Municipales y de la Asamblea Provincial.

También en el transcurso de estos años, durante los debates de diferentes temas en las sesiones de la Asamblea Nacional, salía a colación frecuentemente el trabajo en los Consejos Populares, particularmente el trabajo de los presidentes de los Consejos.

3. Diciembre de 1991: se aprueba la extensión a todos los lugares del país que lo necesiten.

En diciembre de 1991, durante el X Periodo de Sesiones de la III Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, ante los incuestionables resultados, se acuerda hacer extensiva la constitución de los Consejos Populares a todo el país, atendiendo a las características y peculiaridades de cada lugar.

En los análisis desarrollados para arribar a esta decisión³⁵ durante la sesión de la Asamblea Nacional, se señalaron los resultados positivos que se percibían vinculados al trabajo de los Consejos Populares, así como cuestiones a las que se debía prestar atención en el desarrollo ulterior.

Se destacó positivamente:

- los Consejos Populares resultan la forma más activa de resolver los problemas propios de la demarcación en cuestión, cuando se logra involucrar en ello a toda la población.
- son capaces de aglutinar a las entidades económicas, que se sienten más comprometidas con el territorio en cuestión y, en general, resultan un marco propiciador de iniciativas locales para resolver los problemas, provocan un "cambio de mentalidad" expresado en el desarrollo de la tendencia de los territorios a resolver

³⁵ Vale señalar que esta decisión de la Asamblea Nacional se puede considerar impulsada implícitamente por la indicación programática general del Partido acerca del perfeccionamiento del sistema del Poder Popular, pero en la Resolución al respecto aprobada por el IV Congreso, celebrado en ese año 1991, no aparece ninguna mención explícita a los Consejos Populares.

los problemas por sí mismos, en lugar de "pedir que se resuelvan", buscando soluciones con la participación de las masas.

- en la experiencia de Ciudad de la Habana se vio que permiten acercar a la base la dirección y organización de muchas actividades, sin lo cual resultaría muy difícil haber enfrentado las excepcionales condiciones difíciles del Periodo Especial. En general se constató que resultan un marco que, *además de propicio para el control y la fiscalización a niveles cualitativamente superiores, lo es para coordinar y, a partir de todo ello, tomar medidas y ejecutar*. En la práctica, resultan un marco ejecutivo de Gobierno que, en determinadas condiciones, asume tareas de las administraciones para resolver los problemas que se presentan, un *"...eslabón directo entre el Comité Ejecutivo y las zonas"*.

- la existencia del Consejo Popular, en particular del presidente (con las facultades que posee, las cuales lo convierten en una fuerte autoridad, sobre todo en el caso de Ciudad de la Habana, donde, además, están en algunos territorios uno o dos vicepresidentes profesionales) ha dado al Delegado un respaldo que antes no tenía: ya no es el Delegado solo, ahora es todo el mundo trabajando coordinadamente para resolver un problema.

A la vez, se alertó en relación con que el presidente no lo es todo en el Consejo Popular: hace falta considerar, en la práctica, al Consejo Popular como el elemento de acción conjunta de los Delegados, las entidades económicas y las organizaciones de masas de la localidad, todos los miembros, con el presidente y los vicepresidentes al frente. Se alertó acerca del peligro de que el Delegado descansa en el presidente o los vicepresidentes - profesionales, dedicados a su labor permanentemente, a diferencia del Delegado común, que ejerce sus funciones simultáneamente con sus responsabilidades laborales habituales: *donde el Delegado no funciona, el presidente deja de ejercer su función como tal, y lo que hace es sustituir al Delegado*. En esta dirección, algunos de los ejemplos expuestos evidenciaron también casos de pérdida de funcionamiento colegiado, vinculada a la objetiva independencia relativa del presidente en el ejercicio de sus funciones.

En general, la realización en la práctica del Consejo Popular como un todo y la no identificación de éste con la acción del presidente y los vicepresidentes, quedó como un aspecto a atender en el desarrollo ulterior de los Consejos Populares.

El diputado Fidel Castro llamó la atención hacia las diferencias de los Consejos Populares en Ciudad de la Habana respecto a todos los que habían sido creados anteriormente a dicha experiencia, fundamentalmente en poblados, en cuanto a la autoridad de que fueron investidos.

Ello se expresaba en particular en las facultades de control y fiscalización sobre cualquier entidad económica, *independientemente del nivel de subordinación de la misma*, y en que los presidentes de esos Consejos Populares *"...responden al Municipio, responden a la Provincia y al gobierno central, son*

representantes de todos los niveles". Estos aspectos están íntimamente relacionados, lo cual, conjugado con la existencia del presidente y los vicepresidentes profesionales, "...moviéndose allí, con la colaboración y el trabajo de todos los Delegados de circunscripción, que saben hasta donde el jején puso el huevo...es una fuerza y una institución tremenda, que va a ser imprescindible en todas las ciudades..."³⁶.

En relación con lo anterior, el Diputado Fidel Castro expresó su duda acerca de como hacer esto en áreas de campo, con condiciones diferentes a las experimentadas hasta ese momento.

En ese mismo sentido de alerta positiva se expresó en el debate la importancia de adaptar los Consejos Populares a las características de cada lugar: más allá de las diferencias entre Ciudad de la Habana y un poblado de otra provincia del país o de la propia periferia de Ciudad de la Habana, se señaló la necesidad de tener en cuenta las diferencias entre demarcaciones concretas, aún con la misma clasificación político-administrativa.

Finalmente, a nuestro modo de ver, resulta significativo que en la adopción de la decisión de extender los Consejos Populares a todo el país y el modo de llevarla a cabo, primó el enfoque de introducirlos, extenderlos, sobre la base de ciertos criterios y principios probados, **ante todo como una necesidad para enfrentar el Periodo Especial**, a partir de que se evidenciaba que el Consejo Popular resulta un marco propiciador de más soluciones a los problemas que se estaban presentando y se esperaba habrían de agudizarse, *quedando para un momento posterior la elaboración y consecuente adopción de una Ley Orgánica que armonizara adecuadamente todo el sistema del Poder Popular y planteara con más detalle, rigor y el grado necesario de uniformidad, todo lo concerniente en particular al Consejo Popular como nuevo elemento del sistema del Poder Popular.*

En el segundo semestre de 1992 e inicios de 1993 comienza la etapa donde se crea un mayor número de Consejos Populares, según recoge el documento elaborado por la Asamblea Nacional, "Análisis sobre el trabajo de los Consejos Populares", de junio de 1993.

4. Se refrenda constitucionalmente la inserción del Consejo Popular al sistema de gobierno cubano: Reforma Constitucional de 1992

Al modificarse la Constitución de la República en 1992 se da un paso muy importante en el proceso de desarrollo de los Consejos Populares.

Con los cambios introducidos a la Constitución, queda ya en ese plano legal refrendada la existencia de los Consejos Populares dentro del sistema del Poder Popular, formalmente recogida dentro del capítulo

³⁶ Ver Acta del X Periodo Ordinario de Sesiones de la III Legislatura de la Asamblea Nacional, 26- 27 de diciembre de 1991.

referente a los Órganos del Poder Popular. El mandato que se inicia el 10 de enero de 1993 en las Asambleas Municipales de todo el país contempla ya la creación de los Consejos Populares en todas las localidades, ateniéndose a lo planteado en los artículos 103 y 104 del texto constitucional y *en espera de la ley que deberá detallar las normas de organización y funcionamiento de los Consejos Populares, que permitan su accionar sistemático y sistémicamente integrado.*

A partir de este momento la existencia del Consejo Popular adquiere un carácter cualitativamente diferente, pues, en rigor, pierde todo lo que le podía quedar de provisionalidad o "experiencia", para pasar a ser un elemento estable del sistema estatal de la Nación.

Con posterioridad, no obstante, continuaron los estudios y análisis para hacer cada vez más efectiva la inserción del Consejo al sistema del Poder Popular. La labor del nuevo elemento fue objeto de permanente atención por investigadores de diferentes centros y por las Comisiones de las Asambleas del Poder Popular a las distintas instancias. Se desarrollaron "talleres" sobre los Consejos Populares, organizados para todo el país por la Asamblea Nacional del Poder Popular, y localmente en municipios y provincias como en Ciudad de la Habana y Pinar del Río; reuniones del compañero Raúl Castro con los presidentes de Consejos Populares en distintas provincias del país (fuera de Ciudad de la Habana) y otros foros de intercambios de experiencias y reflexión sobre los Consejos Populares.

Pero en los primeros años de la década de los noventa no se emitieron nuevos documentos normativos reguladores de carácter jurídico respecto al Consejo Popular³⁷. Sí se emitieron documentos de diverso rango legal, reguladores de las relaciones del Consejo Popular con elementos del sistema de Gobierno de la Nación, como el Acuerdo Número 2654 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, de enero de 1993, y el Reglamento de las Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular aprobado por el Consejo de Estado en septiembre de 1995.

Según el documento referido anteriormente, - Análisis sobre el trabajo de los Consejos Populares, de junio de 1993-, para esa fecha en el país se contaba con 1261 Consejos Populares, de ellos 298 urbanos, 662 rurales y 301 semiurbanos; los Consejos constituidos agrupaban en esos momentos a 12116 circunscripciones con una población de 9733207 habitantes, que representaban del total el 87% y el 89,7% respectivamente; en ellos actuaban con carácter de cuadros profesionales 1261 presidentes y 118 vicepresidentes. Existían en ese

³⁷ Sí es necesario señalar que circuló a inicios de la década de los noventa un documento, cuya fecha no hemos podido precisar pero se enmarca en el periodo posterior a 1991, que, con el título "Bases para la organización y funcionamiento de los Consejos Populares", es reconocido por la Secretaría de la Asamblea Nacional como el documento vigente en esos momentos, que regía lo referente a los Consejos Populares, según pudimos conocer en entrevistas con funcionarios de dicho órgano. Al iniciarse el VII Mandato de los Organos Municipales del Poder Popular el 10 de enero de 1993 existía en el plano legal con relación a los Consejos Populares solo lo recogido en la Constitución de la República.

momento 1 749 circunscripciones no organizadas en Consejos Populares, "*...algunas por encontrarse en zonas muy apartadas y la mayoría por corresponderse con los poblados de las cabeceras municipales*"³⁸.

5. Algunas puntualizaciones parciales necesarias.

1-La génesis del Consejo Popular está íntimamente ligada a la naturaleza del Delegado ejecutivo, existente en el sistema de Organos del Poder Popular desde su creación. Y el Delegado ejecutivo,- como se puede apreciar en los elementos sobre el mismo que referimos en el primer capítulo-, era portador de una fuerte dosis "administrativa" en su actividad.

2-El objetivo práctico inmediato que da origen al Consejo Popular es contribuir a acercar la gestión de la instancia ejecutiva de gobierno municipal a la base.

3-Desde el primer momento de mención del Consejo Popular en la vida política del país -III Congreso del PCC- se pone énfasis en que el Consejo Popular "*fiscalice e impulse*", sin ser instancia de dirección político-administrativa. Y ello con participación popular directa y explícita, a través de la integración de representantes de las organizaciones de masas de los territorios a los Consejos Populares, *elemento que potencialmente amplía la base popular de la gestión de gobierno.*

Estas ideas formuladas **políticamente** en lo esencial, requieren de implementación normativa **legal** e instrumentación práctica para su realización plena y sistemática.

4-En la conformación ulterior del contenido del funcionamiento del Consejo Popular se tienen en cuenta directa o indirectamente diversos antecedentes prácticos vinculados a experiencias de trabajo administrativo, social y movilizativo, además de los principios políticos expresados por el Partido en el III Congreso y los antecedentes normativos "heredados" por la génesis vinculada al delegado ejecutivo, (en lo legal y en el plano de los hábitos y costumbres, tan importantes en la conformación de métodos y estilos de trabajo como del contenido del mismo).

5-Hasta 1990 los Consejos Populares no existían en zonas urbanas (al menos en grandes ciudades). El salto al Consejo metropolitano se da con una experiencia masiva en Ciudad de la Habana, capital del país, y, casi simultáneamente, se inicia el Período Especial, crisis económica en cuyo enfrentamiento los Consejos desarrollaron un papel decisivo, pero, a la vez, precisamente para enfrentar las enormes dificultades surgidas, sus acciones en muchos casos se apartaron de las concepciones originales. Esta fase en el

³⁸ Según estadísticas de la Secretaría de la Asamblea Nacional, hasta el tercer trimestre de 1996 se habían constituido en el país 1 458 Consejos Populares, de los cuales 82 estaban en capitales de provincias y 354 en cabeceras de municipios, de un total de 459 clasificados como urbanos (el 31,4% del total). Clasificados como rurales se habían constituido 683 (el 46,8% del total), y semiurbanos 316 (21,6%). Los Consejos populares constituidos agrupaban 14 074 de las 14228 circunscripciones existentes. Los 1 458 presidentes desempeñaban sus funciones profesionalmente, siendo 218 de ellos mujeres (para un 15,05%). Existían además 397 vicepresidentes, de los cuales 156 desempeñaban sus cargos profesionalmente (para un 39,2%), siendo 70 de ellos mujeres (para el 44%).

desarrollo de los Consejos Populares no ha transcurrido sin dejar huellas, como analizaremos en capítulos posteriores.

6.- La extensión del Consejo a todos los lugares del país que lo necesiten y la posterior expresión Constitucional de la existencia de este elemento constituyen un momento de suma importancia, que a la vez plantea exigencias ulteriores al desarrollo del trabajo en relación con el Consejo. Como elemento definitivo del sistema, debe insertarse armónica y eficientemente en el mismo, para desarrollar las potencialidades que encierra y con ello contribuir al perfeccionamiento del sistema estatal de la Nación.

Con rapidez propia del dinamismo que siempre caracterizó el proceso revolucionario cubano, los Consejos Populares se convirtieron en una realidad irreversible en la vida política cubana. Con resultados positivos indiscutibles en el funcionamiento de la sociedad vinculados a la existencia de este eslabón del sistema, se planteaba un reto esencial: desarrollar las potencialidades que encierra el Consejo Popular.

Pero en la misma senda recorrida desde entonces, junto con los logros se han sembrado los obstáculos para enfrentar este reto.

En un sistema estatal tan joven como el cubano, y sometido a tantas tensiones,- además de la dinámica que le es inherente por ser elemento principal de un proceso de transformación revolucionaria socialista-, todos sus elementos tienen que estar en permanente transformación. Transformación en busca del perfeccionamiento. Y ello presupone, ante todo, *claridad en los objetivos, precisión en los principios esenciales, referentes bien delimitados, para la adecuación consecuente histórico- concreta. Sin ello se corre el riesgo de perder el rumbo, que puede significar, en el mejor de los casos, desaprovechar potencialidades de elementos del sistema y así frenar su progreso.*

¿Qué ha ocurrido con el Consejo Popular en este sentido?.

¿Están claras las potencialidades de los Consejos Populares?. ¿Cuáles son sus objetivos?. ¿Qué se plantea hoy deben ser los Consejos Populares y qué son ellos en la práctica cotidiana?.

En los siguientes capítulos trataremos de completar nuestra visión del cuadro que se presenta, por el momento, y contribuir a las reflexiones con el lector en torno a estas interrogantes.

CAPITULO III. ¿QUE ES EL CONSEJO POPULAR?: LO NORMADO Y LO QUE EN LA PRACTICA SE PROMUEVE QUE SEA EL CONSEJO POPULAR

A casi treinta años de la aprobación por la Asamblea Nacional de los cambios necesarios para pasar a la constitución de los Consejos Populares siguiendo una recomendación del III Congreso del PCC, más de veinte del inicio de la experiencia masiva en Ciudad de la Habana, de que la Asamblea Nacional decidiera su implantación en todo el país y de ser refrendada su existencia en la Constitución de la República, podría parecer absurdo preguntarse ¿qué es un Consejo Popular?.

Pero la “obstinada” práctica cotidiana nos lleva a afirmar que hay tantas *respuestas* a esta pregunta, tantas *concepciones* acerca de lo que es un Consejo Popular, como revolucionarios con intenciones de mejorar la gestión de Gobierno, afirmación que nos atreveríamos a afirmar es igualmente válida respecto al Delegado de circunscripción, los representantes electos en general, y en esencia el propio Sistema del Poder Popular. Aunque, paradójicamente, se insiste en definir contenidos, “principios” de funcionamiento, “objetivos” del sistema, que no muestran toda la coherencia necesaria entre sí y con el desenvolvimiento práctico cotidiano del mismo.

Precisamente esta situación es una de las motivaciones del presente trabajo, realizado no por un interés meramente teórico.

Es importante hacer un análisis de la problemática encaminado a la elaboración de un referente conceptual, indispensable para la evaluación objetiva de los Consejos Populares, que contribuya al perfeccionamiento de la labor de este importante elemento del sistema estatal de nuestro país, y del sistema como un todo.

Para ello nos planteamos aquí contribuir a dar un panorama comparativo de lo normado y de lo que por otras vías se ha promovido que sean los Consejos Populares, fundamentalmente por Fidel, indiscutible principal promotor y creador de las concepciones acerca de los Consejos Populares.

1. Lo normado acerca de los Consejos Populares posteriormente a 1988

Por las peculiaridades del desarrollo de la sociedad cubana durante su etapa revolucionaria, es necesario remitirnos diferenciadamente a *lo normado políticamente* y a *lo normado jurídicamente, legalmente* - sin ignorar el carácter de expresión política inherente a las normas de Derecho.

Como hemos expuesto en páginas anteriores, los Consejos Populares comienzan a constituirse en el país a partir de julio de 1988.

Se contaba para dar ese paso, con lo establecido en los documentos normativos a que hemos prestado atención en páginas anteriores: la Resolución del III Congreso, la Ley Numero 56 de la Asamblea Nacional (que a su vez se vinculaba a lo normado sobre los Delegados Ejecutivos), y el documento emitido por el Buró Político del PCC, aprobado en reunión celebrada el 12 de mayo de 1988. A todo ello se fue sumando, con su *fuerza reguladora sobre la conciencia cotidiana*, lo que se derivaba de las experiencias con las zonas comunales, zonas de defensa y Talleres de Transformación Integral de la ciudad. Hasta 1990 no se emite ninguna otra regulación normativa tanto en el plano jurídico legal como en el político partidista.

Acuerdo del Consejo de Estado de La República De Cuba para autorizar la experiencia de constitución de los Consejos Populares en Ciudad de la Habana.

Desde 1988 en la capital del país se trabajaba en la experiencia de los Consejos Populares, como hemos señalado en páginas anteriores. Pero en 1990 la situación de la ciudad propicia una atención particular a la labor que se venía desarrollando en el contexto de ese nuevo eslabón de Gobierno, y en consecuencia, con fecha 1 de octubre de 1990 el Consejo de Estado de la República de Cuba adoptó un Acuerdo, que en su primer "por cuanto" plantea:

"Como complemento de los estudios realizados y a partir de las experiencias obtenidas en el funcionamiento de los Consejos Populares, es conveniente autorizar la realización de una experiencia sobre la organización y funcionamiento de órganos similares en la provincia Ciudad de la Habana y definir las atribuciones que durante esa experiencia correspondería al Presidente del Consejo Popular."

De este modo se iniciaba una nueva fase en el desarrollo de los Consejos Populares, concebida con carácter experimental, sobre la base de lo acumulado hasta la fecha, para la cual se entendía necesario regular particularmente algunas cuestiones.

Antes de detenernos en esas nuevas regulaciones, es importante revisar precisamente los elementos que se tuvieron en cuenta a la hora de pensar en los Consejos Populares para Ciudad de la Habana.

Elementos del estudio realizado previo a la organización de los Consejos Populares en Ciudad de la Habana

En la permanente búsqueda de perfeccionamiento de la labor de Gobierno en la Capital surgían iniciativas, como la que hemos mencionado antes de la agrupación espontánea de Delegados atendidos a su vez por un

miembro del Comité Ejecutivo, la de las zonas administrativas que se inicia con las zonas comunales en Marianao en 1987 y la de los Talleres de Transformación Integral de la Ciudad. En 1988, ya con la orientación precisa de un nuevo modelo de elemento del sistema de gobierno propiamente, se constituyen cinco Consejos Populares en Ciudad de la Habana - Managua, Campo Florido, Guanabo, Calabazar y el Wajay,- y a principios del año 89 se constituye el de Punta Brava. Durante el tiempo de trabajo con estos Consejos, la Asamblea Provincial junto con los cuatro órganos municipales correspondientes a los territorios donde ellos se enmarcaban, controló el trabajo de dichos Consejos de forma sistemática, y constató aspectos positivos que se veían en su labor³⁹:

"1. Es un **eslabón de gobierno** con posibilidades de acción sobre los centros de trabajo del área y de la población representada en los Delegados".

"2. Posibilita la movilización de los recursos humanos y materiales en poder de la población o de los centros, en función de la solución de los principales problemas del lugar."

"3. Permite la actuación de los delegados en colectivo, bajo la dirección de un Presidente, lo que facilita el análisis de los problemas del lugar y su solución, lográndose la prioridad de aquellos que más afectan a la población".

"4. El nivel de solución de los planteamientos efectuados por la población ha ido en incremento, sobre la base de la participación de los electores y los centros radicados en el área".

"5. Las coordinaciones con las organizaciones de masas y políticas se facilitan, pues se efectúan directamente con los representantes de ellas en el Consejo, **residentes** en el mismo".

"6. Se mejora la relación de los delegados con el Comité Ejecutivo, pues el Presidente del Consejo facilita esa labor en los dos sentidos, es decir de los delegados hacia el Comité Ejecutivo y viceversa".

"7. Los Delegados agrupados en Consejos se proyectan mejor en las Asambleas Municipales, pues tiene un lugar donde evalúan los problemas de la circunscripción".

"8. Se han observado mejoras en los servicios y en el control de las actividades, pues el Presidente está ahí en el área todo el tiempo, mientras que el grueso de los delegados se ausentan desde la mañana y regresan en la noche, período de tiempo donde se prestan la casi totalidad de los servicios".

³⁹ Ver documento "Propuesta de organización de los Consejos Populares en Ciudad de La Habana", emitido antes de octubre de 1990. Comité Ejecutivo Provincial de Ciudad de la Habana.

"9. Se ha logrado, sin incremento de plantillas, ir haciendo coincidir las estructuras administrativas en el área del Consejo, lo que le posibilita **al Presidente** poder actuar más ágilmente y tener a quien exigir responsabilidad dentro de su área, **sin necesidad de acudir a la instancia municipal**".

Además de lo anterior, al fundamentar la propuesta de Ciudad de La Habana, se constataba que el perfeccionamiento de la labor del Poder Popular a que se aspiraba a través de la implantación de los Consejos Populares en la ciudad, permitiría

"una más amplia y directa participación de los ciudadanos en la solución de sus propios problemas, lo cual contribuirá a debilitar el sentimiento que se ha ido generalizando de que estos persisten únicamente por la insuficiente gestión del gobierno y la administración y de que estas instancias son las únicas responsables de resolverlos, así como deben contribuir a la descentralización y mayor acercamiento del gobierno a la base y a descargar a las autoridades superiores de responsabilidades que en la práctica no pueden atender, en detrimento de otras que son de su entera competencia".

En conclusión, el estudio provincial realizado para Ciudad de la Habana señalaba que el perfeccionamiento de la gestión estatal perseguido, requería que al instaurarse en la base las modificaciones propuestas, se cumplieran algunos principios básicos que contribuirían a eliminar las deficiencias existentes hasta esos momentos:

- "La situación de Ciudad de la Habana demanda una **forma de dirección estatal** más cercana a la base, que permita mayor participación popular."
- La nueva forma de organización que se propone "**debe tener función de gobierno y tener bajo su control** las disímiles actividades que en el área se desarrollan, tales como: los servicios básicos sociales del comercio, la gastronomía, la educación, los servicios comunales, el mantenimiento, la construcción y reparación de edificaciones".
- "Su creación deberá tener como base los barrios, repartos y poblados existentes según su significación social, tradición, identidad y sentido de pertenencia que estos poseen."
- "Se debe crear abarcando tanto las zonas urbanas como los núcleos de población aislados. En las zonas compactas se crearían los Consejos Populares de barrios o repartos según las características de cada lugar"
- "En los núcleos aislados se completará la constitución de los Consejos Populares de Poblados".

Sobre la base de todo lo anteriormente expuesto de forma resumida, la Comisión Provincial de Ciudad de la Habana proponía como elementos normativos para los Consejos Populares a establecer en el territorio:

- Función- elemento de Gobierno; ¿qué deberían ser esos Consejos?:

"El Consejo Popular es por su esencia un **elemento de gobierno**, controlador, fiscalizador y coordinador de las acciones de los numerosos factores existentes en la comunidad..."

- Integración del Consejo Popular; ¿qué composición deberían tener?:

Para tener una representatividad acorde con sus características se propone una composición similar a la de los existentes hasta el momento, que era:

"...los Delegados de todas las circunscripciones comprendidas en su área..."

"...los representantes de las organizaciones de masas (**CDR y FMC...**)

"...entidades **administrativas y sociales** que por su importancia se seleccionen".

- Dirección del Consejo; ¿quien lo presidiría?:

un presidente, electo de entre los delegados que lo integran.

- Bases para la creación y funcionamiento de los Consejos:

se consideró "tomar inicialmente como bases para la creación y funcionamiento de los Consejos Populares las ya aprobadas por el Buró Político, para los Consejos de Poblados y se trabaja en una propuesta ajustada acorde con las características de éstos en zonas urbanas".

- Actividades que atendería el Consejo Popular:

- "Principales actividades que atenderá el Consejo Popular" era el último acápite que se recogía en la propuesta de Ciudad de La Habana, y en el mismo se planteaban 20 aspectos a atender "*por el Consejo Popular*", lo cual resulta conceptualmente significativo : al menos en la letra, se plantea por primera vez en un documento un conjunto de aspectos a atender *por el Consejo*, pues si revisamos lo ocurrido hasta el momento- antes de octubre de 1990- en todos los documentos normativos se ha hablado de la autoridad del Consejo, de lo que representará, pero siempre que su labor "*solo tendrá carácter consultivo*".

Las 20 actividades que se proponía normar atendieran los Consejos Populares eran:

"1. Garantizar y controlar el cumplimiento de todas las **medidas que se orienten con vistas al Periodo Especial**, haciendo énfasis en particular en el ahorro y cuidado de los bienes con que se cuenta para brindar servicios a la población".

"2. Participar activamente en aquellas tareas que se desarrollen con vistas al Programa Alimentario y lograr que sean utilizadas con este fin todas las áreas disponibles que existan en el territorio del Consejo, involucrando en ello a la población".

"3. Mantener estrecha vinculación con las organizaciones políticas y de masas de la localidad, a fin de poder desarrollar una labor aglutinadora y un fuerte movimiento de masas que permita enfrentar aquellas tareas que con la activa participación de las masas puedan realizarse, tales como:

- mantenimiento cuidado y control de las instalaciones públicas ubicadas en el área del Consejo.
- apoyar la labor de mantenimiento y construcción de viviendas con esfuerzos propios.
- participar en la restauración y remozamiento de las unidades del comercio, la gastronomía y los servicios, centros educacionales, de la salud y otros, con la participación activa de la población.

"4. Lograr con el apoyo de las organizaciones políticas, de masas y sociales, así como con la participación activa de las administraciones del territorio del Consejo Popular, una adecuada higiene en toda el área, para lo que será necesario el desarrollo paulatino de una cultura sanitaria en todos sus pobladores".

"5. Una vez conocidas las obras sociales y de la vivienda que para la localidad fueron aprobadas en los planes económicos del Municipio, promover su construcción y organizar adecuadamente su ejecución, exigiendo por la calidad y terminación en tiempo, el ahorro de materiales, etc."

"6. Controlar el comportamiento de la venta de materiales a la población y el funcionamiento de las Comisiones de Distribución materiales existentes, así como los servicios que en materia de vivienda se prestan a los pobladores que allí lo requieran en coordinación con el Comité Ejecutivo y la Dirección Municipal de Viviendas".

"7. Ejercer el control requerido acerca del funcionamiento de los centros de trabajo que radican en la localidad, enfatizando en:

- lograr que los niveles de distribución previstos se cumplan tanto en los centros de comercio y gastronomía como en los de la red industrial y exigir porque los servicios que estos ofrecen al pueblo sean cada vez con superior calidad.
- fiscalizar que en dichas unidades se mantenga un riguroso control, que posibilite erradicar los faltantes económicos.

- contribuir al incremento y mejor funcionamiento de las unidades de servicios que puedan influir en elevar el nivel de vida de la población residente, tales como barberías, reparadoras de calzado, peluquerías, autoservicios o receptores de tintorería y otros que existan o que sea posible crear"

"8. Mantener un sistemático control acerca de la situación que presenta el transporte local para los residentes en el poblado".

"9. Priorizar la atención a las actividades que desarrollan las unidades de salud enclavadas en la localidad, especialmente aquellas que inciden en la disminución de las tasas de mortalidad infantil y materna, a la labor del Médico de la Familia y su estabilidad en los consultorios, así como apoyar los demás programas higiénico- epidemiológicos".

"10. No descuidar el control y apoyo que requieren los centros educacionales, tanto en las actividades dirigidas a asegurar el inicio de cada curso escolar como a lograr los índices de promoción y retención propuestos con la calidad requerida, así como una adecuada labor educativa que influya positivamente en las nuevas generaciones".

"11. Establecer estrechas coordinaciones con los establecimientos de entidades no subordinadas que radican en la localidad, de manera que estas relaciones propicien mancomunar esfuerzos en beneficio de sus pobladores y del desarrollo económico social de la misma".

"12. Fiscalizar periódicamente cómo se comporta la actividad económica en las unidades radicadas en la zona, subordinadas no directamente al Poder Popular".

"13. Lograr un eficiente trabajo en cuanto a la higiene comunal de la localidad, de manera que el área donde está creado un Consejo Popular sea ejemplo de organización, limpieza y de cultura de la población".

"14. Impulsar la organización y desarrollo de la recreación, las actividades culturales, deportivas. Contribuir a una mayor calidad en la utilización del tiempo libre en coordinación con el Comité Ejecutivo y las Direcciones Municipales de Cultura, Deportes y Educación".

"15. Apoyar activamente el trabajo de prevención social y de la lucha contra el delito en la comunidad, estrechamente vinculados con la Comisión Municipal de Prevención, las organizaciones de masas, los jefes de sectores de la Policía Nacional Revolucionaria y el Comité Ejecutivo Municipal."

"16. Estudiar y proponer al Comité Ejecutivo Municipal los nuevos servicios que en la localidad deben prestarse, partiendo siempre del conocimiento del plan y de las posibilidades reales del territorio".

"17. Trabajar por incorporar todas las empresas radicadas en el área, incluyendo las de carácter nacional, al trabajo del Consejo".

"18. Ejercer acción para evitar las construcciones ilegales mediante el trabajo de los Miembros del Consejo, las Organizaciones y los activistas."

"19. Con el aprovechamiento óptimo de los recursos y la iniciativa creadora de las masas, contribuir al desarrollo de la industria local".

"20. Trabajar, con la participación de las masas y centros de trabajo, en la erradicación de los salideros, movilizandolos recursos a su alcance".

Nos encontrábamos así ante un intento diferente en cuanto a enfocar la actividad del Consejo Popular: aunque no se precisaba quién del Consejo ni cómo se atenderían, por lo menos se planteaba un conjunto de actividades **que serían atendidas por todo el Consejo, y no solo por el presidente**, que era a quien único se le asignaban funciones en todas las normativas dadas a conocer hasta ese momento.

No obstante, resultó un "fugaz intento". Incluso donde mismo se recogen las propuestas referidas más arriba, se acompaña con lo que se preparó como proyectos de acuerdos de la Asamblea Provincial de Ciudad de La Habana y del Consejo de Estado, y en ninguno de los dos documentos se vuelve a reflejar la intención que percibimos *en cuanto a asignar funciones al Consejo en su totalidad*⁴⁰: el proyecto de Acuerdo de la Asamblea Provincial se encamina a presentar cuáles serán los Consejos a crear, y el Proyecto de Acuerdo del Consejo de Estado, después de una relativamente larga introducción⁴¹, en la parte resolutive nuevamente reduce el papel del Consejo a que *"efectuará reuniones periódicas con el objetivo de analizar el desarrollo de las actividades del territorio"* y *"solo tendrá funciones de carácter consultivo, por lo que no podrán delegarse en sus integrantes las facultades del Presidente"*, relacionando a continuación las "funciones" del Presidente del Consejo Popular.

⁴⁰ Ver adjunto al documento Propuesta de Organización de los Consejos Populares en Ciudad de La Habana, los Proyectos de Acuerdos de la Asamblea Provincial y del Consejo de Estado .

⁴¹ En uno de los párrafos de la introducción plantea que luego de haberse continuado los estudios para Ciudad de La Habana siguiendo las recomendaciones del III Congreso del PCC, se había arribado a la conclusión de que *"es necesario organizar en el territorio de los quince municipios una entidad que constituya una autoridad en contacto directo e inmediato con las actividades sociales, económicas y de servicios en los barrios, repartos o poblados, y con capacidad real de encauzar la solución de los problemas con agilidad y que a la vez coadyuve a mantener y mejorar el nivel de los servicios que recibe la población, controle las unidades de producción y de servicios enclavadas en el territorio, trabaje en el desarrollo de una adecuada disciplina social, administrativa y laboral y contribuya en el enfrentamiento a las actividades delictivas y otras manifestaciones antisociales que puedan tener lugar"*.

Es importante resaltar como entre las 20 actividades que se proponía para ser objeto de atención **de los Consejos Populares** aparecían cuestiones esencialmente coyunturales,- tales como lo referente a las medidas del Periodo Especial y el programa Alimentario-, junto con una mayoría de cuestiones concernientes al control, fiscalización y coordinación de esfuerzos en función de la vida en el territorio donde se constituiría el Consejo, *y desde el ángulo de la acción ejecutiva administrativa de gobierno local.*

Así se reunieron los elementos para una decisión sobre Ciudad de La Habana, que llegado el momento se plasmó en el Acuerdo del Consejo de Estado del 1ro. de octubre de 1990.

Contenido del acuerdo del Consejo de Estado del 1ro de octubre de 1990

En su parte resolutive, el Acuerdo del Consejo de Estado establece lo que debería normar la creación y el funcionamiento de los Consejos Populares en Ciudad de La Habana *para el periodo durante la experiencia que habría de comenzar.*

Primero, autorizaba *"la realización de una experiencia en la Ciudad de La Habana sobre la organización y funcionamiento de Consejos Populares en las 93 zonas propuestas por el Comité Ejecutivo de la Asamblea Provincial del Poder Popular, por el resto del mandato de los actuales delegados a las asambleas municipales".*

Ya con esto se apartaba de lo que se venía hablando en documentos anteriores: si bien es cierto que se trata ahora de "una experiencia", en todo momento se había planteado la iniciativa para la creación de los Consejos en las Asambleas Provinciales, a propuesta de las Asambleas Municipales.

Formalmente no se había violado nada, porque los Comités Ejecutivos representaban a la Asamblea entre sus periodos de sesiones. No obstante el espíritu implícito en esa regulación, en el contexto del modo en que venían funcionando los Organos Locales del Poder Popular, era un elemento más a reforzar la tendencia negativa a que el Comité Ejecutivo se desarrollara como el órgano de poder real, cualidad inherente a la Asamblea, a la vez que expresión de la centralización en el funcionamiento del gobierno estatal.

A continuación, regulaba:

- dónde se constituirían los Consejos:

en las 93 zonas (propuestas por el Comité Ejecutivo de la Asamblea Provincial de Ciudad de la Habana).

- quiénes integrarían el Consejo:

los delegados de las circunscripciones comprendidas en las zonas en cuestión, y *"se incorporarán, como integrantes del mismo, un representante designado por cada una de las organizaciones de*

masas del lugar, al igual que de las entidades administrativas fundamentales del territorio que seleccionen los Delegados miembros del Consejo, garantizando que los delegados sean siempre mayoría".

- quién dirigirá el Consejo:

un presidente, "el cual será elegido por mayoría de votos, en votación abierta, por los delegados de las circunscripciones del Consejo, de entre ellos mismos".

- qué características tendrá el Presidente:

*será un Delegado, actuará con carácter profesional, percibirá el salario que devengaba por la labor que realizaba al asumir ese cargo, "el Comité Estatal de Trabajo y Seguridad Social emitirá las indicaciones correspondientes para que estos compañeros mantengan el vínculo laboral con su centro de origen mientras desempeñen esta responsabilidad"; será un representante estatal en la comunidad donde ejerza sus funciones, subordinado **directamente** "al Presidente del Comité Ejecutivo de la Asamblea Municipal correspondiente, al presidente del Comité Ejecutivo de la Asamblea Provincial de Ciudad de la Habana y al Presidente del Consejo de Estado"; "debe considerarse la conveniencia de que el Presidente del Consejo Popular sea miembro del Comité Ejecutivo de la Asamblea Municipal correspondiente o de lo contrario que participe en sus reuniones, con el objetivo de que se mantenga informado del desarrollo de las actividades del Municipio".*

- qué atribuciones tendrá el Presidente:

*será un representante estatal en la comunidad, "no sustituye a las autoridades económicas y administrativas, pues sus funciones están encaminadas a **asegurar, controlar y fiscalizar** el cumplimiento de las disposiciones jurídicas por las administraciones estatales"; "en el desempeño de su labor, el Presidente del Consejo cuidará por la autoridad del resto de los delegados y evitará suplantar sus funciones"*

- cómo desarrollará su labor el Consejo Popular:

el Consejo Popular efectuará reuniones periódicas con el objetivo de analizar el desarrollo de las actividades en el territorio.

- qué funciones tendrá el Consejo Popular:

"sólo tendrá funciones de carácter consultivo "

- qué funciones tendrá el Presidente:

"1 - Ejercer control, chequeo y fiscalización sobre el funcionamiento de las unidades, tanto **de subordinación local como nacional enclavadas en el territorio de su jurisdicción**".

" En su labor pondrá énfasis especial en la lucha contra las violaciones de la legalidad: corrupción, faltantes económicos, desvío de recursos y otras formas de manifestaciones antisociales".

"2 - Desarrollar reuniones o contactos con los funcionarios de las entidades económicas y administrativas radicadas en su territorio, **pudiendo abordar entre otros aspectos** el tratamiento dado a los planteamientos de los electores; la atención brindada a los delegados cuando éstos acudan a realizar gestiones; el comportamiento de la actividad económica y otras similares."

"3 - Realizar visitas a las unidades, manteniendo contacto con sus trabajadores y con el pueblo en general, exigiendo de quien corresponda la depuración de las responsabilidades por las insuficiencias e incumplimientos que detectaren".

"4 - Conocer y, en su caso promover ante la instancia competente, la designación o sustitución de los directores o administradores de las entidades económicas, de servicios y sociales enclavadas en su zona, procurando que en lo posible los que se designen sean residentes de la propia zona."

"5 - Promover y organizar la ejecución y mantenimiento de obras y servicios sociales y comunales, con el apoyo de las masas a través de sus correspondientes organizaciones y el uso de los recursos locales de que se disponga".

" 6.- Desarrollar encuentros sistemáticos con los delegados de las circunscripciones integrantes del Consejo, a fin de conocer el tratamiento que reciben los planteamientos de los electores y otros problemas que puedan enfrentar, realizando la gestión correspondiente cuando sea necesario para coadyuvar a su solución".

"7 - Organizar con el resto de los delegados de la zona, el proceso de rendición de cuenta a los electores, partiendo de las orientaciones que en tal sentido imparta el Comité Ejecutivo Municipal. Tendrá presente que la labor movilizativa para el desarrollo de estos actos así como para otras de carácter social que se realicen en el territorio de su zona, es una actividad inherente a las organizaciones de masas".

"8 - Promover que las entidades encargadas de los trámites administrativos que debe realizar la población, los simplifiquen y faciliten y hagan que se realicen con eficiencia y lo más cercano al lugar de residencia de los necesitados de esos trámites, sin que ello conlleve un aumento de personal

de oficinas. Los lugares donde se ofrezcan esas facilidades y la forma en que se brinden, será responsabilidad de los organismos superiores".

"9.- Solicitar de la Asamblea Municipal del Poder Popular que las comisiones de trabajo realicen estudios e inspecciones sobre determinados aspectos, que contribuyan al mejor desarrollo de las actividades de su zona. Solicitar igualmente a las autoridades competentes, la presencia de inspectores en las unidades que a su juicio requieran de una fiscalización especializada, y la imposición de medidas correctivas de las violaciones e infracciones que detectaren."

"10 - Conocer el trabajo que desarrollen las comisiones de distribución de materiales de construcción, en el territorio de su zona".

"11 - Participar en las tareas de la defensa que le sean asignadas".

"12 - Solicitar las informaciones que estime necesarias para el mejor desempeño de sus funciones".

"13 - Convocar y dirigir las reuniones del Consejo Popular".

"14.-Rendir cuenta de su gestión periódicamente ante el Consejo y cuando lo soliciten las autoridades a las que está subordinado".

"15.-Cualquier otra que se le otorgue por las autoridades a las que está subordinado".

Finalmente se plantea en el Acuerdo algo no recogido en documentos anteriores:

"El Presidente del Consejo Popular podrá ser revocado por mayoría de votos, por los delegados de circunscripción que lo eligieron, cuando haya perdido alguna de las condiciones que determinaron su elección, a propuesta del Presidente del Comité Ejecutivo de la Asamblea Municipal a la que está subordinado o de cualquiera de los delegados de circunscripción que integran el Consejo".

De este modo la experiencia en Ciudad de La Habana comienza con una base legal que resulta bastante explícita y precisa en lo que respecta a las cuestiones que va a atender el Presidente del Consejo Popular. No tanto en lo que realmente serían sus facultades y atribuciones, pues en este sentido no es suficiente plantear que es *"un representante estatal que no sustituye a las entidades administrativas, pues sus funciones están encaminadas a asegurar, controlar y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas por las administraciones estatales"*.

A nuestro modo de ver se requeriría explicitar en qué se traduce la representación estatal, y con qué cuenta el presidente para asegurar, controlar y fiscalizar, en particular para "asegurar" sin sustituir a las entidades encargadas administrativamente de cumplir determinadas tareas.

Cierto es que en la letra de las regulaciones del Acuerdo se evidencia una tendencia a apartar al Presidente de tareas administrativas: él será una autoridad estatal, para controlar, fiscalizar, promover, asegurar, pero no para representar a la Asamblea y a su Comité Ejecutivo *"en todo lo relativo a la atención de las actividades"*, como plantea la Ley Nro. 56, ni mucho menos como plantea el documento emitido para su implementación, con *"sus funciones... encaminadas a asegurar el cumplimiento de las disposiciones establecidas por la administración..."*

Es importante reflexionar acerca del peso ejecutivo que como autoridad se le otorga al Presidente del Consejo, marcando diferencia a la propuesta de Ciudad de la Habana que remitía a lo que "atendería el Consejo", el cual queda ahora solo con funciones de carácter consultivo.

Entre los documentos partidistas precedentes y el acuerdo del Consejo de Estado no hay diferencias sustanciales de contenido, salvo lo señalado anteriormente. En este sentido resulta significativo a nuestro juicio que, como se puede apreciar, cuestiones de la propuesta que presentó Ciudad de La Habana acerca de lo que atendería el Consejo Popular, que representaban aspectos en algo diferenciadores de la actividad en la ciudad capital, no aparecen recogidas en el Acuerdo del Consejo de Estado, no ya como cuestiones a atender por el Consejo, sino ni siquiera entre las funciones del Presidente- aspecto que es el que se reglamenta con cierto detalle.

También es importante destacar como el espectro de **funciones** del Presidente, con todo y las limitaciones que acabamos de señalar, amplía el sentido de su labor respecto a lo planteado en el documento propuesta para Ciudad de la Habana analizado en páginas anteriores. Aunque centradas en la figura del Presidente en última instancia, se apreciaba en las funciones planteadas un sentido de trabajo de gobierno más amplio: se puntualizan las facultades sobre todas las entidades enclavadas en el territorio, independientemente del nivel de subordinación, se plantea la celebración de encuentros con los Delegados para analizar la atención a los planteamientos, atención al proceso de reuniones de rendición de cuenta, solicitar estudios a las comisiones de la Asamblea, rendir cuenta el Presidente de su labor ante el Consejo, entre otras. Todo esto, unido a la función **única** que se explicitaba para el Consejo Popular ("carácter consultivo") y al modo en que el mismo desarrollaría su labor (reuniones periódicas para analizar el desarrollo de las actividades en el territorio), con todo y las restricciones ejecutivas que dejaba para el Consejo, creaba un marco conceptual- normativo que permitía una labor de gobierno del Consejo potencialmente muy rica, en la que se fortalecía la acción sobre lo local de cada zona a la vez que se propiciaba el enriquecimiento de la acción del órgano local de poder, la Asamblea.

La experiencia de Ciudad de La Habana comenzó el 10 de octubre de 1990 con el sustento jurídico del Acuerdo del Consejo de Estado del 1 de octubre y de lo planteado en la Ley Nro. 56 de julio de 1986 (y en su

"implementación"), y con la base política de lo planteado por el III Congreso del PCC y en el Acuerdo del Buró Político de mayo de 1988.

Reforma Constitucional: Julio de 1992.

Luego del inicio de la experiencia masiva de los Consejos Populares en Ciudad de La Habana- los cuales nos gustaría llamar Consejos Populares **metropolitanos** para resaltar sus peculiaridades respecto a todos los que hasta ese momento existían- no se dictaron normas jurídicas o de carácter partidista que regularan y fijaran cuestiones acerca de la naturaleza, atribuciones y funciones de los Consejos Populares, o relacionados con ellas y de alcance general⁴².

El 15 de marzo de 1990 se convoca a la realización de un nuevo Congreso del Partido Comunista de Cuba, a través del Llamamiento al IV Congreso del PCC, acción que desató un amplio proceso de autoanálisis del funcionamiento de la sociedad cubana en todos sus aspectos, insertándose además en el Proceso de Rectificación de errores y tendencias negativas planteado en el país desde 1986. Este proceso de autoanálisis social, a la vez que ratificó la esencia democrática del sistema de instituciones que constituyen los órganos del Poder Popular y su respaldo mayoritario por la población, puso de manifiesto la necesidad y posibilidad de su perfeccionamiento a partir de una práctica que se extendía ya a un periodo de más de 15 años y de estudios e investigaciones de distinto género desarrollados en el seno de las propias instituciones políticas y de la sociedad en general. El debate público evidenció la necesidad de hallar vías para hacer aún más representativas las instituciones democráticas cubanas, propiciar una mayor representación real del pueblo en ellas y conceder más autoridad a los delegados y las Asambleas. Todo ello implicó la toma de decisiones que contribuyeran a perfeccionar las estructuras, mecanismos, métodos y estilos de trabajo en cuanto a la labor estatal y de gobierno en las diferentes instancias, lo que hizo imprescindible introducir modificaciones en la Constitución de la República, aprobada en referéndum el 24 de febrero de 1976, y posteriormente, a la Ley Electoral vigente desde agosto de 1982.

Y es precisamente la Ley de Reforma Constitucional que se analizó por la Asamblea Nacional en su sesión de 12 de julio de 1992 la que, entre sus modificaciones, refrenda constitucionalmente la existencia de los Consejos Populares, que venían presentes en el panorama político cubano como experiencia desde 1988, extendida a todo el país en igual condición desde diciembre de 1991.

⁴² En las provincias donde estos elementos de Gobierno se fueron constituyendo fueron apareciendo instrumentos normativos diversos con el objetivo de viabilizar, ordenar y, en síntesis, coadyuvar al desarrollo de esta experiencia. Así, por ejemplo, en Ciudad de la Habana se emitieron documentos por la Federación de Mujeres Cubanas para regular la designación y el contenido de trabajo de sus representantes miembros de los Consejos, por el Comité Ejecutivo Provincial acerca de la utilización de los cuadros profesionales que se fueron aprobando para el Consejo Popular, sobre la organización del control popular al nivel de la zona del Consejo, entre otros. También es importante la aparición de otra figura en el contexto político de Ciudad de la Habana: el Comisario Político, concebido originalmente, en principio, como un cuadro profesional del PCC para atender el funcionamiento de los núcleos de militantes jubilados organizados por sus áreas de residencia y coincidiendo con el área de un Consejo Popular: este cuadro, un instructor designado por el órgano municipal del PCC, jugó desde los primeros momentos un significativo papel en el desenvolvimiento de los Consejos Populares en Ciudad de La Habana, sin estar concebido como una estructura paralela al Consejo Popular.

En el desarrollo de la sesión de la Asamblea Nacional donde se analizó el Proyecto de Ley de Reforma Constitucional⁴³, se desarrolló un rico debate en torno a la experiencia de los Consejos Populares en las diferentes regiones del país, pero en este apartado centraremos nuestra atención en lo que quedó plasmado como documento normativo jurídico respecto al eslabón de Gobierno que ocupa nuestra atención.

- Artículos 103 y 104 de la Constitución de la República de Cuba

Con las modificaciones aprobadas a la Constitución en 1992, lo referente a los Consejos Populares quedó recogido dentro del Capítulo XII "Órganos del Poder Popular".

Esto ya de por sí constituye un elemento conceptual sobre el cual llamar la atención, porque implícitamente se está reconociendo al Consejo Popular como **órgano** del sistema del Poder Popular, lo que requeriría de algunas puntualizaciones acerca de las especificidades de ese órgano en particular, que no aparecen en la Constitución⁴⁴, y se reflejarán en momentos posteriores de la regulación jurídica de los Consejos Populares.

En el mencionado Capítulo XII, dentro del Artículo 103, queda planteada por primera vez en el texto constitucional la existencia del Consejo Popular, al tratar lo referente a las Asambleas del Poder Popular:

"Para el ejercicio de sus funciones, las Asambleas Locales del Poder Popular se apoyan en los Consejos Populares y en la iniciativa y amplia participación de la población, y actúan en estrecha coordinación con las organizaciones de masas y sociales".⁴⁵

En el siguiente Artículo 104, se exponen los restantes aspectos que fija el texto constitucional respecto a los Consejos Populares⁴⁶:

- Lugar donde se constituirán:

"Los Consejos Populares se constituyen en ciudades, pueblos, barrios, poblados y zonas rurales..."

- Facultades que tendrán:

"...están investidos de la más alta autoridad para el desempeño de sus funciones..."

- Papel que desempeñarán:

⁴³ Ver Acta del XI Periodo Ordinario de Sesiones de la III Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, 10 al 12 de julio de 1992.

⁴⁴ En este sentido hay que señalar que respecto al Consejo Popular se ha planteado reiteradamente por la dirección política y estatal del país la intención de desarrollar esta institución muy cuidadosamente, con vistas a no limitar sus potencialidades con normas que pudieran actuar negativamente en el sentido de "camisas de fuerza" a la actividad popular. Así, en la propia introducción que se hace en la sesión de la Asamblea Nacional al presentar el Proyecto de Ley, se plantea que "se recoge en el proyecto la existencia de los Consejos Populares, aunque sin muchas precisiones aún, por encontrarse los mismos en un momento de experimentación de sus funciones". Y, a continuación: "Todos los cambios referidos al Poder Popular demandan de una Ley Orgánica, que precise atribuciones y funciones, señale los métodos de funcionamiento de las distintas estructuras y entidades y que fije con toda precisión la vinculación de las mismas con los Delegados, electores y población en general". Ver Acta del XI Periodo Ordinario de Sesiones de la III Legislatura, 10-12 de julio de 1992.

⁴⁵ Ver Gaceta Oficial de la República de Cuba, 1ro. de agosto de 1992, p. 44.

⁴⁶ Idem, pp. 44- 45.

"...representan a la demarcación donde actúan y a la vez son representantes de los órganos del Poder Popular municipal, provincial y nacional"

- De qué se ocuparán los Consejos Populares:

"**Trabajan** activamente por la eficiencia en el desarrollo de las actividades de producción y de servicios y por la satisfacción de las necesidades asistenciales, económicas, educacionales, culturales y sociales de la población, **promoviendo** la mayor participación de ésta y las iniciativas locales para la solución de sus problemas"

"**Coordinan** las acciones de las entidades existentes en su área de acción, **promueven la cooperación** entre ellas y **ejercen el control y la fiscalización** de sus actividades"

- Procedimiento de constitución de los Consejos

"Los Consejos Populares se constituyen a partir de los delegados elegidos en las circunscripciones..."

- La dirección del Consejo Popular

Los Delegados "...deben elegir entre ellos quien los presida".

- Integración del Consejo Popular

Además de los delegados, a los Consejos "...**pueden pertenecer** los representantes de las organizaciones de masas y de las instituciones más importantes de la demarcación"

Finalmente se establece que:

"La ley regula la organización y atribuciones de los Consejos Populares".

¿Qué nos deja la expresión constitucional de los Consejos Populares?

La presencia en el texto constitucional de la institución del Consejo Popular es importante, porque confiere a este nuevo elemento del sistema rango de integrante estable del mismo, deja de ser legalmente tan solo una experiencia que se desarrollaba en aras de buscar vías para perfeccionar el funcionamiento del aparato estatal y de gobierno de la nación.

No obstante, lo recogido en los artículos 103 y 104 de la Constitución, deja vacíos a nuestro juicio importantes con respecto al Consejo Popular, e incluso presenta aspectos contradictorios, difíciles de instrumentar y armonizar, y en alguna medida retrocesos conceptuales respecto a lo establecido hasta ese momento.

A nuestro modo de ver, los aspectos más significativos en tal sentido se pueden resumir en:

1-Se plantea que los Consejos Populares "están investidos de la más alta autoridad para el desempeño de sus funciones", pero:

- no se precisa el portador material de esa autoridad: el Consejo es un conjunto de miembros, y dado que además no se precisa cómo actúa ese conjunto, queda indefinido quién es quien ejerce la autoridad y cómo la ejerce. Valdría además señalar que el propio concepto de "la más alta autoridad" requiere precisiones-- antes incluso de precisar las funciones del Consejo, lo que contribuiría a esclarecer el contenido de la autoridad. Incluso interpretando que se trata de autoridad estatal, es preciso puntualizar si ella compete al plano legislativo, ejecutivo, como órgano de poder o como órgano de Gobierno, etc.; no aparece, en esencia, una definición del Consejo que permita identificarlo dentro del sistema del Poder Popular.

2-Se plantea una "representación " en el Consejo que deviene muy compleja y sería necesario precisar.

La dificultad en este sentido se relaciona con lo expresado en el punto anterior. En primer lugar, como representante de órganos, -por demás órganos electivos, lo que les confiere especificidades y requisitos dentro del sistema- habría que precisar ante todo el status del Consejo *como órgano* dentro del sistema. Y en esto surge, entre otras, la dificultad de que al menos los órganos representativos de poder del Estado cubano son todos electivos y renovables- como reza en el Artículo 68 de la propia Constitución-, requisito que no reúne el Consejo Popular, resultando así un tanto carente de legitimidad su facultad de representar a dichos órganos.

3-En el texto constitucional se presenta, a nuestro modo de ver, un importante retroceso respecto a todo lo legislado antes y lo recogido en documentos partidistas. Y el mismo está dado en relación con las organizaciones de masas y las instituciones de la demarcación, como miembros del Consejo Popular.

El texto constitucional plantea la presencia de estos miembros en términos de "*pueden pertenecer*", cuando en documentos anteriores como el inmediato antecedente del Acuerdo del Consejo de Estado para Ciudad de la Habana, se había llegado a plantear su presencia como una condición *sine qua non* de la constitución del Consejo Popular en una demarcación dada. Y precisamente vinculada a la presencia de estos miembros está, a nuestro criterio, una de las potencialidades más importantes del Consejo Popular, por lo que representa ello en cuanto a la ampliación de la base de Gobierno. Un elemento importante de dicha ampliación es el fortalecimiento de la participación laboral en la gestión estatal que significa la presencia en un eslabón de Gobierno de representantes de la CTC y de entidades económicas de los territorios, y de la ANAP allí donde exista, algo de lo cual está carente el sistema de los órganos del Poder Popular, sobre todo en el nivel más cercano a la base⁴⁷.

⁴⁷ La representación laboral se da en los niveles provincial y nacional a través de compañeros electos por sus méritos personales. Pero en el nivel municipal no hay modo de garantizar representación laboral de entidades del territorio, a partir del principio exclusivamente territorial de organización

Para el objetivo que nos planteamos de elaborar un referente que nos permita evaluar con objetividad el desenvolvimiento de los Consejos Populares y sobre esa base trabajar en su consolidación y perfeccionamiento, y - si reflexionamos con rigor- para la acción práctica cotidiana en general, los elementos que han sido fijados en la Constitución no contribuyen de un modo significativo. Incluso en cierta medida debilitan conceptualmente la institución, en un grado que era poco previsible y posible pudiera salvarse en la ley que, como plantea al final el artículo 104, debe regular la organización y atribuciones de los Consejos Populares.

Bases para la organización y funcionamiento de los Consejos Populares-Proyecto.

En el proceso de investigación desarrollado para el presente trabajo, nos encontramos con un documento cuya fecha de emisión y procedencia exacta no ha sido posible precisar. Pero, sin embargo, sí se pudo conocer que tuvo difusión y en su momento fue reconocido como documento normativo vigente con relación a los Consejos Populares.

Por algunos de los elementos en él presentes, su fecha probable de confección fue el año 1992, o posteriormente. En consideración a la importancia que se le ha dado y a que por sus características pudiera desempeñar el papel de un complemento importante en la instrumentación práctica de lo recogido en la Constitución de la República, es que lo sometemos a análisis en este epígrafe⁴⁸.

El documento se haya organizado en seis bloques, a continuación de una **Introducción** en la que se recoge brevemente el origen de los Consejos en la práctica en el año 1988, con las primeras características de ubicación que ya hemos analizado en páginas anteriores, su institución en Ciudad de La Habana en el año 1990 "*para resolver nuevos problemas*", y la orientación dada por la Asamblea Nacional en diciembre de 1991 de "*generalizar la constitución de los Consejos Populares a las zonas rurales, en base a la experiencia de la Ciudad de la Habana, adaptándolos a las condiciones específicas de dichas zonas*", lo que hace necesario "*establecer las normas y principios fundamentales para su organización y funcionamiento*". A continuación se plantean las **Bases** por las que se regirán los Consejos Populares.

"I-. Definición y principios de organización del Consejo Popular".

En este primer bloque el documento recoge:

1. Definición del Consejo Popular

de nuestro sistema electoral.

⁴⁸ Sobre el origen del documento pudimos recoger distintas versiones. No fue analizado en la Asamblea Nacional en ninguna de sus sesiones, ni emitido como Decreto o Acuerdo del Consejo de Estado. Pero en la práctica se reconoció como el documento rector de la actividad de los Consejos, como nos plantearon en la Secretaría de la Asamblea Nacional, elaborado con la intención de ir recogiendo ideas en el contraste con la práctica cotidiana, con vistas a la elaboración de posteriores regulaciones, con un mayor grado de precisión; en particular, con vistas a la Ley Orgánica que debe incluir sistémicamente todo lo referente al conjunto de elementos del Poder Popular. A partir de finales de 1996 se comenzó un proceso de recogida de criterios sobre el documento con vistas a la decisión sobre su redacción definitiva.

"1.-El Consejo Popular constituye una autoridad estatal que representa los intereses del pueblo y posee capacidad real de encauzar con agilidad la solución de sus inquietudes, necesidades y sanas aspiraciones; que mantiene contacto directo e inmediato con la población residente en su territorio y viabiliza su participación en las decisiones, en el control y en la realización de las tareas que requieran de su colaboración."

"2.-El Consejo Popular no constituye una unidad político administrativa o instancia de gobierno; no sustituye a las entidades económicas, administrativas o sociales y no realiza tareas administrativas."

2. Tareas que atenderá el Consejo Popular

Complementando en cierta medida el tipo de definición que se está dando del Consejo Popular, se recogen las tareas, los contenidos a que dirigirá su atención el Consejo Popular:

"3.-El Consejo Popular **le da unidad y fortalece el trabajo de los delegados y cohesiona a todos los factores** presentes en el área que abarca, **para propiciar los esfuerzos comunes y la movilización de los recursos humanos y materiales que sea posible**, en beneficio de la comunidad. En todos los casos en que se constituye, esta entidad será expresión del desarrollo y perfeccionamiento de la democracia socialista."

"4.-El Consejo Popular **despliega la mayor exigencia y se esfuerza por asegurar el cumplimiento cabal de las responsabilidades y tareas encomendadas a las unidades y centros ubicados en su territorio y para ello organiza, con un sentido práctico, desprovisto de esquemas burocráticos, el control, el chequeo y la fiscalización de la labor de éstos, con independencia de su nivel de subordinación, en lo que prioriza las actividades que tengan incidencia en la población. Igualmente trabaja en la detección y enfrentamiento de las violaciones de la legalidad, en especial, contra toda manifestación de corrupción, faltantes económicos, desvío de recursos, así como otras de carácter antisocial.**"

"5.-El Consejo Popular **contribuirá a que las unidades y centros existentes en su demarcación ejecuten cabalmente sus planes de producción o servicios, cuidando celosamente porque éstos cumplan rigurosamente con los compromisos o responsabilidades de aportar bienes o productos con destino a otras localidades o zonas del municipio, la provincia o la nación**".

"**Estos bienes, productos o recursos no pueden ser afectados por el Consejo Popular para satisfacer intereses del lugar.**"

"6.-Dentro del contenido de la actividad del Consejo se incluye el **impulso a la ejecución y mantenimiento de obras; el desarrollo de producciones locales y el incremento de servicios**

sociales y comunales en su territorio, con el apoyo de las masas y el uso de los recursos de los que puedan disponer".

Hasta aquí se puede considerar dada una definición del Consejo Popular. Pero, a nuestro modo de ver, una definición en sentido general, de principio, que resulta insuficiente para distinguir la especificidad del Consejo Popular, salvo cuando se refiere a lo que "no es" el Consejo, aunque lo *negado* pueda en alguna medida encontrarse *afirmado* dentro de otros aspectos de la definición.

Se percibe hasta aquí un apunte de intención de presentar al Consejo Popular como un todo, como una unidad. Pero lamentablemente, apreciamos que ella resulta insuficientemente caracterizada como tal: se podría esperar de lo visto hasta aquí, un retomar el "intento fugaz" a que hicimos referencia cuando valorábamos el proyecto de "Propuesta de organización de los Consejos Populares en Ciudad de la Habana" previo al Acuerdo del Consejo de Estado que aprobó la realización de la experiencia en la capital, pero muy débilmente planteado.

3.-Lugar donde se constituirán los Consejos Populares

"7.-Los Consejos Populares **podrán crearse en pueblos, en barrios y poblados rurales, con los delegados de las circunscripciones organizadas en el lugar**, de acuerdo con las características y necesidades de cada territorio, **pudiendo incorporar a ellos las circunscripciones de zonas rurales aledañas a los poblados**, en los casos en que sus pobladores mantengan determinados vínculos con la zona urbana, dado por los servicios que brindan".

Aquí es significativo que se recoge ya ampliamente la posibilidad de creación del Consejo prácticamente en cualquier lugar del territorio nacional. Pero es importante precisamente el hecho de que se plantee **solo como posibilidad**, subrayado este carácter de potencialidad en el caso de las circunscripciones de zonas rurales: a nuestro modo de ver, da lugar a inferir que esas zonas rurales no tienen por qué estar organizadas en Consejos, salvo el caso en que los servicios del lugar planteen un vínculo funcional determinado.

Estas dos cuestiones resultan muy importantes a la hora de conformar una definición del Consejo como eslabón de Gobierno en el sistema del Poder Popular:

se deja en alguna medida implícita la idea de que el Consejo Popular es algo coyuntural, no consubstancial al sistema de Gobierno, y que lo determinante respecto a su presencia se halla vinculado a tareas administrativas esencialmente.

4. Elementos que deben ser tenidos en cuenta para organizar un Consejo Popular.

"8.-Al estudiar la organización de un Consejo Popular deberá tenerse en cuenta, entre otros, las circunscripciones electorales que allí existan; la extensión territorial; el total de la población; la existencia o no de vínculos entre la población residente; los barrios o repartos creados; los servicios establecidos así como el área que abarca la zona de defensa".

"De la consideración del conjunto de los factores enumerados anteriormente deberán surgir elementos que indiquen la cantidad de circunscripciones que abarcará el Consejo Popular".

Aquí se han recogido un grupo de aspectos realmente muy importantes, no tanto para llegar a concluir "cantidad de circunscripciones", como para definir los límites de un territorio, con tamaño adecuado para la unidad de gobierno que se pretende crear, y comunidad de intereses a los fines de tal gestión.

"II.- Integración, funcionamiento y relaciones del Consejo Popular."

En este segundo bloque se recogen un grupo importante de elementos que podrían contribuir a formar una caracterización de la "unidad Consejo Popular".

1. Miembros del Consejo Popular

"1.-El Consejo Popular se organiza con los delegados de las circunscripciones existentes en el territorio que comprende y a él se incorporan como integrantes, un representante designado por las correspondientes organizaciones de masas y de la Unión de Jóvenes Comunistas, así como de otras personas que representen intereses de la comunidad"

"En la composición de los integrantes del Consejo se tratará que los delegados sean mayoría, salvo en el caso de Consejos con un número muy reducido de delegados"

Como se puede apreciar, se ratifica el importante principio de la integración con las organizaciones de masas y "*otras personas que representen intereses de la comunidad*", planteado en documentos anteriores con diferentes matices.

Se incluye el elemento nuevo de la Unión de Jóvenes Comunistas y la posibilidad de que los delegados **no sean mayoría**, cuestiones que responden a requerimientos del trabajo práctico esencialmente. No obstante, son elementos cuyo alcance conceptual no puede ser descuidado, sobre todo lo referente a los delegados que ahora pueden resultar en minoría en un Consejo Popular, siendo ellos los representantes electos por la población para ejercer gobierno. Respecto a la Unión de Jóvenes Comunistas, no se debe olvidar que la Constitución de la República plantea la posibilidad de incorporación al Consejo de las "organizaciones de masas", y la UJC es, en rigor, una organización política selectiva, la organización juvenil del Partido.

2. Modo como se determinan y escogen los miembros del Consejo que no son delegados

"2.-Los representantes de las organizaciones de masas y la Unión de Jóvenes Comunistas serán **designados** por las respectivas direcciones municipales de estas instituciones, teniendo en cuenta que **se trata de lograr una representación popular en el seno del Consejo** y que éstos deberán desarrollar un papel activo entre la membresía y respectivas organizaciones de base existentes en el área que abarca esta entidad y por tanto deberán poseer las características y posibilidades que le permitan **realizar las tareas organizativas, movilizativas y de coordinación, con calidad y rapidez**".

"3.-Las otras personas que representan intereses de la comunidad serán **escogidas fundamentalmente** entre las entidades económicas y administrativas existentes en el área del Consejo que por sus funciones tienen una influencia decisiva en la actividad social y económica de la localidad y serán **designadas** por los respectivos Consejos de Dirección de entre sus miembros, lo que facilitará la **coordinación con ellos de los esfuerzos locales en beneficio de la comunidad**. Ello no irá en detrimento de las relaciones que con estas entidades deben mantener las instancias de dirección correspondientes."

"Atendiendo a que las entidades de subordinación Municipal son las que, fundamentalmente, serán objeto de la fiscalización y el control del Consejo Popular, como política no se seleccionarán representantes de dichas entidades para integrar el Consejo Popular".

Se ha recogido evidentemente la experiencia de trabajo de los años transcurridos. Un elemento interesante en este sentido, y que trasciende a la formación de una representación del Consejo, es la aclaración relativa a la "doble relación" de las entidades- con las "instancias de dirección correspondientes" y con el Consejo Popular- que, inevitablemente equipara en alguna medida el *status* del Consejo al de las referidas instancias.

Es importante como se puntualiza que los representantes de las organizaciones tienen el sentido de portar "*una representación popular en el seno del Consejo*", elemento conceptual progresista, que propicia ampliar la participación popular en la labor de gobierno, con la representación del ciudadano en dicha actividad ahora no solo a través del delegado de circunscripción.

3. La dirección del Consejo Popular

"4.-La dirección del Consejo Popular estará a cargo de un Presidente, el cual es escogido por los delegados de las circunscripciones del territorio del Consejo de entre ellos mismos."

"En los casos que sea necesario se podrá elegir **un vicepresidente del Consejo Popular seleccionado igualmente, de entre los delegados de las circunscripciones que lo componen**".

"De acuerdo con las necesidades locales, el Presidente y el Vicepresidente del Consejo pueden actuar con carácter profesional o no".

"El Presidente del Consejo Popular se elegirá por mayoría de votos, en votación abierta por los delegados de las circunscripciones del territorio del Consejo".

"Solo tienen derecho a proponer para dicho cargo los propios delegados".

"Igual procedimiento al descrito anteriormente se aplicará a continuación para la elección del Vicepresidente del Consejo"

Se refrendan las figuras del Presidente y del Vicepresidente, manteniendo los procedimientos ya establecidos de elección.

4. Revocabilidad de la dirección del Consejo Popular

Se retoma en este documento un principio que había aparecido antes solamente en el Acuerdo del Consejo de Estado para la experiencia de Ciudad de la Habana:

"6.-El Presidente o el Vicepresidente del Consejo Popular, o ambos, podrán ser revocados por mayoría de votos por los delegados de circunscripción que los eligieron, cuando haya perdido alguna de las condiciones que determinaron su elección, a propuesta del Presidente de la Asamblea Municipal a que está subordinado, del Presidente de la Asamblea Provincial respectiva, o de cualquiera de los delegados que integran el Consejo".

A diferencia de la legislación anterior, la iniciativa se extiende más allá del Presidente de la Asamblea Municipal⁴⁹ hasta el Presidente de la Asamblea Provincial correspondiente, elemento que de hecho plantea la subordinación a esta instancia de dirección.

5. Subordinación del Presidente del Consejo Popular

"7.-El Presidente del Consejo Popular estará subordinado directamente al Presidente de la Asamblea Municipal del Poder Popular **y al gobierno en todas sus instancias**".

Aquí se introduce un elemento nuevo respecto a todo lo legislado o normado anteriormente: la subordinación *al gobierno "en todas sus instancias"*, cuestión a nuestro juicio substancial no solo para la formación de la caracterización de lo que es un Consejo, sino para la propia actuación práctica del mismo, en particular de su Presidente, que es a lo que se refiere directamente aquí⁵⁰.

⁴⁹ Antes se planteaba el Presidente del Comité Ejecutivo, institución que ya no existe, pero en definitiva su presidente era el mismo de la Asamblea.

⁵⁰ Esto es particularmente importante para la práctica, pues es una aclaración que contribuye a importantes confusiones respecto a lo que es el Gobierno en cada una de las instancias locales del sistema, y lo que podríamos calificar como "desviaciones de hecho", que hacen aparecer como Gobierno a los

6. Objetivo de las funciones del Presidente del Consejo Popular

"8.-El Presidente del Consejo Popular no sustituye a las autoridades económicas y administrativas, pues **entre sus funciones están las encaminadas a asegurar , controlar y fiscalizar el cumplimiento** por ellas de las disposiciones de la Asamblea Municipal y la administración estatal".

Se reitera lo comunmente planteado que "no hace " el Presidente del Consejo Popular. Pero a nuestro juicio la formulación también encierra una importante contradicción: el presidente tiene que "asegurar" el cumplimiento de disposiciones del Consejo de la Administración y de la Asamblea. Y el Consejo de la Administración es un órgano administrativo, subordinado a la Asamblea, por lo que resulta por principio un absurdo que se comprometa al Consejo Popular con la realización de lo que ese órgano acuerde, cuando debería en realidad controlar y fiscalizar su ejecución, y si ello todo responde a los intereses de la Asamblea.

7.-Responsabilidad del Consejo y su Presidente con la labor movilizativa

"El Consejo Popular y su Presidente tendrán presente que la labor movilizativa de la población que se requiera realizar para llevar a cabo determinada tarea en su territorio, es una actividad inherente a las organizaciones de masas y por tanto su trabajo en este sentido debe dirigirse hacia el apoyo y el estímulo para el exitoso desempeño de su cometido".

Cierto es que dentro de una unidad es preciso la diferenciación de funciones. No obstante, el modo de enfocar la "diversidad dentro de la unidad" es importante en este caso, porque las organizaciones no deben verse como algo aparte del conjunto, y el Consejo debe por todos los medios contribuir a reforzar la tendencia al comprometimiento por todas las partes con las actividades propias del eslabón de gobierno. Y en este sentido, además, debe promoverse todo lo que contribuya a que las organizaciones de masas vayan *más allá de la simple labor movilizativa*.

8. Cuidado por la autoridad de los delegados

"10.-En el desempeño de su labor, el Presidente del Consejo Popular cuidará de la autoridad del resto de los delegados, evitará suplantarse sus funciones y estimulará el impulso de la actividad de cada uno de ellos".

9. Instrumentación de la profesionalidad del Presidente y los Vicepresidentes

"11.-Las personas que sean elegidas para el cargo de Presidente o Vicepresidente de los Consejos Populares y aprobado el desempeño de sus funciones con carácter profesional, percibirán el salario

que devengan por la labor que realizan al asumir esta función y mantendrán el vínculo laboral con el centro de trabajo de procedencia mientras desempeñen esta responsabilidad".

Esto es un elemento indispensable en las regulaciones, pero lo planteado resulta insuficiente para evitar perjuicios a las personas que se dispongan a aceptar la responsabilidad en cuestión, pues no se les asegura el continuar recibiendo beneficios que podían obtener en los cargos que desempeñaban, algunos de trascendencia no solo en lo que concierne al aspecto material, sino incluso al propio desarrollo en dichos cargos, a los que - es lo más normal - deberán volver pasado un tiempo, y estarán en desventaja respecto a sus similares (promociones que tienen en cuenta años de servicio, cambios de categorías laborales, etc.).

10. Rendición de cuenta del Presidente ante el Consejo Popular y la Asamblea Municipal

Aquí se recoge el resultado de la práctica, en particular de Ciudad de La Habana, donde incluso se ha desarrollado la "*rendición de cuenta del Consejo Popular*" ante la correspondiente Asamblea Municipal.

"12.-El Presidente del Consejo Popular rendirá cuenta de su gestión periódicamente ante el Consejo y cuando lo solicite el Presidente de la Asamblea Municipal lo hará ante este órgano".

A primera vista puede parecer algo muy natural lo que se establece. Pero debe ser objeto de reflexión, pues la rendición de cuenta de los elegidos ante sus electores es un principio de organización y funcionamiento del Estado socialista cubano, lo que ampararía conceptualmente la rendición de cuenta del presidente ante su Consejo Popular, no ya así ante la Asamblea Municipal, órgano que no lo eligió, y establecer este tipo de subordinación tiene implicaciones conceptuales y prácticas de importancia.

11. Delegación de funciones del Presidente del Consejo Popular en sus Vicepresidentes

"13.-El Presidente del Consejo Popular podrá delegar **parte de sus funciones** en el Vicepresidente".

Esta normativa es en cierto modo algo consubstancial a todos los sistemas con organización jerárquica de dirección compuesta de varios elementos. No obstante en este caso resulta importante detenerse ante el hecho de que hay cierta indefinición en el contenido y la implementación de lo que se plantea delegar: en primer lugar, las funciones del presidente están formuladas de un modo general, lo que aparece más adelante en el documento son sus "atribuciones" y, en segundo lugar, es necesario precisar que para delegar funciones - y que las mismas sean cumplibles por quienes las reciben- se desprendería la necesidad de delegar también ciertas atribuciones y facultades.

12. Asignación de tareas a miembros del Consejo Popular.

Este contenido está muy relacionado con el que acabamos de revisar:

"14.-El Presidente del Consejo podrá asignarle **tareas concretas** relacionadas con la actividad del Consejo a otros de sus miembros, partiendo de las posibilidades y condiciones de éstos, **sin que ello conlleve delegación de sus facultades y responsabilidades como tal**".

"Estas tareas que el Presidente puede asignar a otros de sus miembros, se harán con carácter circunstancial y temporal, y no debe implicar la creación de un órgano ejecutivo dentro del Consejo".

Realmente parece ser un modo demasiado pragmático de concebir el trabajo de conjunto, pensar solo en la posibilidad de que los miembros sean simples ejecutores de acciones, respecto a las cuales, por demás, se verán muy limitados: obligados a cumplir con algo, para lo que sus facultades como miembros pueden resultar insuficientes (facultades que, hay que recordar, no han sido definidas en lugar alguno, es decir, cada uno sigue teniendo en rigor solo aquellas facultades, atribuciones y responsabilidades que tenía por la posición ocupada fuera del Consejo).

13. Creación de comisiones

"15.-El Presidente del Consejo Popular podrá crear comisiones temporales integradas por varios de sus miembros, para estudiar determinados aspectos de la zona del Consejo".

Habría que valorar hasta qué punto no resulta esta regulación reiterativa, pues, como se verá más adelante, entre las atribuciones del Presidente se plantea la posibilidad de recabar apoyo de las Comisiones de la Asamblea.

14. Reuniones del Consejo Popular

"16.-El Consejo Popular efectuará reuniones periódicas con el objetivo de analizar el desarrollo de la actividades en el territorio y cualquier otra situación que esté dentro de su contenido de responsabilidades"

"17.-Las reuniones del Consejo serán convocadas y dirigidas por su Presidente, quien determinará el contenido del orden del día que deberá analizarse".

Si esto se interpreta en sentido amplio, las reuniones del Consejo Popular pueden devenir un marco de gobierno muy rico, pues todo lo que tenga que ver con la vida de la población del territorio de un Consejo Popular cabe analizarlo en ellas, lo que equivaldría a decir que es analizable cualquier aspecto del funcionamiento de la sociedad cubana. No obstante, en un documento normativo, cabría quizás precisar si esta es realmente la intención, a los fines de contribuir a la conformación del "modelo" de lo que es un Consejo Popular, y a los fines prácticos, para que ninguna "interpretación" pueda encontrar fundamento para evitar la discusión en el Consejo Popular de determinado tema. Por otra parte, sería bueno, a nuestro modo

de ver, estatuir de algún modo la participación en la definición del Orden del Día de la reunión, propiciando por esta vía también el trabajo colectivo en este importante eslabón de gobierno.

15. Relación Consejo Popular-Partido Comunista de Cuba.

En el mismo punto 17 del documento, analizado en el párrafo anterior, se establece:

"En las reuniones del Consejo Popular participa como invitado un representante del Núcleo Zonal del Partido, donde exista".

Esta regulación es completamente novedosa, y, por demás, un tanto confusa. Los núcleos zonales, aquellos organizados para agrupar a los militantes del PCC jubilados, donde existen, no siempre coinciden con la zona de un Consejo, estando en muchos casos organizados por circunscripciones (sobre todo en Ciudad de La Habana), lo que haría necesario definir mejor quién sería ese representante a invitar.

Por otra parte, si lo que se persigue es establecer normativamente un vínculo con el PCC en los territorios de los Consejos, resulta insuficiente la relación con los núcleos zonales que solo agrupan a militantes jubilados. Otra cuestión, incluso más de contenido, es la necesidad de reflexionar acerca de normar este tipo de participación con cierto carácter de obligatoriedad como se expresa en el documento, y la trascendencia práctica que ello puede tener. El propio Comandante en Jefe Fidel Castro ha sido muy cuidadoso en insistir en la no creación de instancias paralelas a los Consejos Populares por parte del PCC, preocupado, a nuestro entender, por una de las cuestiones que ha lastrado la labor del Partido, del Estado y en general de la sociedad cubana, y que es el solapamiento de funciones de la organización partidista con otros elementos del organismo social cubano.

16. Relación Consejo Popular-Asamblea Municipal y Asamblea Provincial del Poder Popular.

"18.-Las decisiones que adopte el Consejo o su Presidente pueden ser revocadas en cualquier momento por la Asamblea Municipal o Provincial del Poder Popular o suspendidas por sus respectivos Presidentes, siempre que violen alguna disposición legal, contravengan los intereses de otra localidad o los generales del país, o no se encuentren dentro de las facultades de quien la adoptó"

"19.-La Asamblea Municipal del Poder Popular mantendrá control y atención a la actividad del Consejo, para lo cual su Presidente deberá efectuar reuniones periódicas con los Presidentes de estas entidades organizadas en su territorio. También deberá organizar encuentros, visitas, intercambios de experiencias, así como asistir a alguna de sus reuniones".

Aquí se le da al Consejo Popular un tratamiento evidente de órgano del sistema, estableciéndose para este eslabón de gobierno un principio de subordinación propio de los órganos de poder, ejecutivos y

administrativos del sistema. Pero ello, a nuestro entender, resulta un tanto vacío como regulación, pues, si bien es cierto que ha desaparecido del texto la "precisión" presente en todos los anteriores respecto a que el Consejo "solo tendrá funciones de carácter consultivo", tampoco han aparecido precisiones que amparen la adopción de acuerdos por este eslabón de Gobierno que pudieran tener la trascendencia merecedora de una acción como la planteada en el material.

Hasta aquí una parte en principio novedosa del documento, por encerrar la posibilidad de fijar principios y establecer criterios, base para la definición y acción del Consejo Popular como un todo. Se pasa de inmediato a lo que hasta el momento había sido la ocupación casi exclusiva de los documentos normativos: el presidente del Consejo Popular.

"III. Atribuciones del Presidente del Consejo Popular"

1. Representa a la Asamblea Municipal, la mantiene informada, y mantiene relaciones con la Administración Municipal y demás instituciones del lugar

"1. Representar a la Asamblea Municipal en la localidad donde ejerce sus funciones, para la atención de las actividades que allí se desarrollan y en razón del cumplimiento de éstas, mantendrá informado a este órgano periódicamente. También mantendrá relaciones con la Administración Municipal y sus dependencias y con las demás instituciones existentes en el lugar".

2. Ejerce control, chequeo y fiscalización sobre unidades y centros de subordinación local o nacional.

"2. Ejercer **control, chequeo y fiscalización** sobre el funcionamiento de las unidades y centros de subordinación local o nacional enclavados en el territorio de su jurisdicción. En su labor pondrá énfasis en la detección y enfrentamiento de las violaciones de la legalidad, en especial contra toda manifestación de corrupción, faltantes económicos, desvíos de recursos, así como otras de carácter antisocial".

Por la complejidad de esta atribución- que rebasa incluso los marcos de la Asamblea a la que representa⁵¹, lo cual resulta una peculiaridad interesante-, es indudable que se requiere complementar en alguna medida con lo que hace realizable la facultad que se está dando. A nuestro modo de ver ello se cumple en cierto modo con las "atribuciones" que se fijan más adelante, algunas de las cuales son más que eso tareas o modos de actuar para ejercer el control y la fiscalización:

⁵¹ Como se puede ver en la Constitución de la República, Artículo 106, las Asambleas Municipales entre sus atribuciones tienen: " ch). ejercer la fiscalización y el control de las entidades de subordinación municipal, apoyándose en sus comisiones de trabajo".

"3. Realizar **visitas a las unidades y centros, manteniendo contactos con sus trabajadores y el pueblo en general, exigiendo** a quien corresponda la depuración de las responsabilidades por las insuficiencias e incumplimientos que detectare".

"4.-**Desarrollar periódicamente reuniones o contactos con los funcionarios de las entidades económicas, administrativas y sociales** , radicadas en su territorio pudiendo abordar entre otras, el **comportamiento de la actividad** de que son responsables y otros **problemas concretos que afecten a la población o la gestión de los delegados en la atención a los planteamientos de los electores**".

"5.-**Solicitar , a través del Presidente de la Asamblea Municipal** a las autoridades competentes la realización de una **fiscalización especializada** de la actividad de alguna de las unidades o centros radicados en su zona, cuando las características del problema lo aconsejen; así como la **imposición de medidas correctivas de las violaciones e infracciones que detectaren**".

"6.-**Solicitar de la Asamblea Municipal del Poder Popular que las comisiones de trabajo realicen estudios e inspecciones** sobre determinados aspectos, que contribuyan al mejor desarrollo de las actividades de su territorio".

"7.-**Apoyar y contribuir al trabajo de los inspectores populares.**"

Como se puede observar los enunciados resultan bastante generales, con pocas definiciones que permitan representarse una implementación real de las atribuciones que se pretende recoger para el ejercicio del control y la fiscalización. Por otra parte, apreciamos un rasgo importante: se cuida no debilitar el papel del municipio, como lo refleja lo referente a la solicitud de imposición de medidas (punto 5) y de la realización de inspecciones por las comisiones de trabajo de la Asamblea (punto 6). Lo relativo a las comisiones, nos parece el modo más acertado de plantear el problema del vínculo Consejo Popular- Asamblea, en este sentido: pedir al órgano municipal la realización de estudios sobre temas especializados, y no como se planteó más arriba, creando comisiones del Consejo Popular, porque no se debe olvidar que, como plantea la Constitución, el Consejo Popular existe dentro de una Asamblea Municipal para apoyar el trabajo de esta y, en última instancia, fortalecer la acción municipal, la acción del órgano de Gobierno del territorio⁵².

3. Participa en la política de cuadros de subordinación local

⁵² Ello no niega la posibilidad de, operativamente, unir grupos de miembros del Consejo para atender algún problema de interés, como se hace incluso en el marco de una circunscripción.

"8. Conocer y, en su caso promover ante la instancia competente, la designación o sustitución de los directores o administradores de las entidades económicas, de servicios y sociales de subordinación local procurando que en lo posible los que se designen sean residentes en el territorio del Consejo".

La parte ejecutiva no recae en el Presidente, manteniéndose así en su posición de controlador de las actividades. La búsqueda de los cuadros dentro del área del Consejo persigue fortalecer el control popular sobre los dirigentes de las entidades más cercanas a la vida de la población, además de las facilidades que ello implica para la atención a las unidades por el cuadro en cuestión.

4. Promueve acciones en beneficio de la comunidad

"9. **Promover y organizar** la ejecución y mantenimiento de obras de acuerdo con los planes aprobados; el desarrollo de actividades productivas locales, tanto de tipo alimentario como de artículos de amplia demanda popular; así como incrementar o perfeccionar servicios sociales y comunales en su territorio, con el apoyo de las masas y el uso de los recursos del lugar, de los que puedan disponer".

Ya aquí la acción del presidente se compromete algo más con un resultado concreto, aunque la posibilidad de alcanzarlo no queda totalmente en sus manos: puede promover y organizar obras "**de acuerdo con los planes aprobados**", así como disponer del "uso de los recursos del lugar", lo cual tiene la lógica de no fraccionar la autoridad de los órganos de gobierno y de las subordinaciones de otros niveles en lo concerniente al uso de recursos que puedan estar en los territorios, cuestión esta última para garantizar la centralización inherente al modelo de desarrollo cubano⁵³.

5. La atención al delegado

"10.-Desarrollar la atención sistemática a la labor de los delegados de las circunscripciones integrantes del Consejo, en especial conocer el tratamiento que reciben los planteamientos de los electores y otros problemas que puedan enfrentar, realizando la gestión correspondiente cuando sea necesario coadyuvar a su solución".

"11.-Organizar conjuntamente con los delegados del lugar, el proceso de rendición de cuenta a los electores, partiendo de las orientaciones que en tal sentido imparta la Asamblea Municipal, y en coordinación con las organizaciones políticas y de masas"

⁵³ Que no es sinónimo de centralización absoluta ni inmutable en el tiempo: debe tratarse de una centralización ajustada histórico- concretamente, atendiendo al momento y al tipo de recurso de que se trate.

Nos encontramos en realidad más que ante una atribución, frente a una obligación que se le plantea al presidente: la de trabajar por el fortalecimiento de la autoridad del delegado, expresada aquí en dos aspectos, el apoyo para solucionar los planteamientos, sin suplantar su gestión, y la organización del proceso de reuniones de rendición de cuenta, en esto último, siguiendo lo orientado por la Asamblea Municipal y en coordinación con las organizaciones de masas, que también deben ser miembros del Consejo.

6. Impulsar, conocer y promover actividades de carácter administrativo

"12.-Impulsar la aplicación de medidas de ahorro de todo tipo y para la recuperación de materias primas"

"13.-Conocer la situación de los abastecimientos de la población y fiscalizar su eficiente distribución"

"14.-Promover que las entidades encargadas de los trámites administrativos que debe realizar la población, los simplifiquen y faciliten y hagan que se realicen con eficiencia y lo más cercano al lugar de residencia de los necesitados de esos trámites, sin que ello conlleve aumento de personal de oficinas. La forma en que se brinden estas facilidades, será responsabilidad de los organismos superiores en coordinación con el Consejo Popular".

Nuevamente enfrentamos aquí formulaciones generales, que no dan claridad en la aptitud del presidente para hacer cumplir lo enunciado, resultando, más que atribuciones, tareas sin comprometimiento directo y total con su resultado final. Incluso se incurre aquí una vez más en una confusa formulación al plantear, en relación con las facilidades para los trámites, la necesidad de "coordinación con el Consejo Popular", y, como hemos visto anteriormente-y en todo lo normado que hasta el momento hemos revisado, no hay un "portador material" definido para el Consejo Popular, salvo que se interprete como tal al presidente.

7. Tareas en la vigilancia y en la defensa

"15.-Participar y apoyar las actividades del Sistema Único de Vigilancia y Protección".

"16.-Integrar la dirección de la Zona de Defensa y participar en las tareas encaminadas a la preparación del territorio para la defensa que le sean asignadas".

Una vez más nos encontramos con tareas asignadas al presidente, antes que "atribuciones". Y en este caso se complica la cuestión, pues se está vinculando a un ente electo por la población (el presidente de Consejo es un Delegado), y, además, electo para su cargo, en un sistema de tareas para las cuales los dirigentes del mismo no son electos y el presidente va a ocupar ahí una posición subordinada jerárquicamente. Además de

lo que esto tiene de implicaciones en el contenido de trabajo del presidente, restándole posibilidades en la atención a otras tareas.

8. Estimular, apoyar promover e impulsar

"17.-Estimular la participación de la comunidad en las tareas de la educación y la salud".

"18.-Apoyar las tareas de limpieza, ornato y embellecimiento y la protección del medio ambiente, fundamentalmente con recursos propios de la localidad".

"19.-Promover e impulsar las actividades culturales, deportivas y de recreación."

Nuevamente un grupo de tareas son presentadas como atribuciones, ahora en el plano de cuestiones vinculadas a servicios básicos, comunales propiamente, donde, por demás, no aparece plasmado con qué cuenta el presidente para obtener resultados.

9. Lucha contra las ilegalidades constructivas como problema social

"20.-Ejercer las acciones necesarias , **para evitar** construcciones ilegales, así como las violaciones de las normas vigentes que provocan hacinamiento de personas, con el consiguiente agravamiento de los problemas sociales".

Un tema muy importante que tiene que ver con el control y fiscalización como Gobierno, **pero respecto al cual la formulación planteada aporta poco** pues no se plasma la facultad para hacer real el resultado de la "acción necesaria".

10. Conocer y apoyar en lo relacionado con la distribución de materiales de construcción y el orden de las obras sociales

"21.-Conocer y apoyar el trabajo que desarrollan las comisiones de distribución de materiales de la construcción".

"22.-Conocer las principales obras de interés local aprobadas para el lugar y proponer a la Administración Municipal, en consulta con su Consejo, el posible orden de prioridades de las mismas".

Nuevamente se le dan tareas al presidente: apoyar las comisiones de materiales; tarea que resulta quizás demasiado coyuntural como para plantearla en un documento normativo, que debe fijar los rasgos estables de la institución en cuestión.

Por otra parte, "conocer" por sí mismo, no es una atribución: conocer, como atribución, es conocer para algo, y en este caso solo en relación con las obras es que se menciona ese "algo", el cual por demás deja

implícita una inversión de jerarquía, o, al menos, una indefinición: parece como si la decisión final de la prioridad recayera sobre la administración, cuestión que, por tener un carácter de política de trabajo, debería recaer en el gobierno, en la Asamblea como máximo órgano de poder del municipio, y quizás, debidamente implementado, en el conjunto que conforma el Consejo Popular.

11. Controlar directivas del Comandante en Jefe para el Periodo Especial

"23- Controlar el eficaz cumplimiento de las directivas del Comandante en Jefe para el periodo especial; y otras indicaciones que se emitan al respecto".

Una tarea más para el Presidente, más que una atribución. Tarea en la cual su acción se solaparía con la de otras instituciones sin quedar claro lo específico del presidente del Consejo, pues, en primer lugar el Partido, controla también estas directivas. Además de que, sin restarle importancia, es una cuestión coyuntural, referente a un tiempo que debe pasar, y el Consejo Popular y su presidente perdurarán, por lo que nos parece que no debe aparecer como una atribución del presidente ocuparse de esta actividad, al menos del modo como está expuesto en el documento.

12. Solicitar informaciones

"24.-Solicitar las informaciones necesarias para el mejor desempeño de sus funciones."

13. Tramitar con la administración municipal

"25.-Tramitar con la Administración Municipal y sus dependencias los asuntos de la localidad que no puedan ser resueltos a su nivel".

Esta es una atribución que, por redundante, en lugar de fortalecer, resta autoridad.

Si revisamos todo lo que en el propio documento se ha plasmado respecto al Consejo Popular como autoridad estatal y al Presidente, resulta disminuir su autoridad "darle" la facultad de "tramitar " con la Administración Municipal, un órgano que está subordinado a la Asamblea Municipal. En este sentido quizás sí hubiera sido adecuado darle facultades para tramitar directamente con los niveles administrativos por encima del municipal. Por otra parte, la formulación da al Consejo Popular la connotación de "nivel", contradictoria con lo que en la mayoría de los documentos normativos ha sido objeto de insistencia: el Consejo "no constituye una unidad político-administrativa o instancia de Gobierno".

Finalmente en el punto 26 se señala:

"26.-Cualquier otra que se le otorguen por las Asambleas Municipal y Provincial, atendiendo a las necesidades y características específicas del lugar".

En conclusión, nos encontramos con unas facultades reguladas que, a nuestro modo de ver, marcan incluso un retroceso respecto a documentos anteriores. En particular, respecto a lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Estado para Ciudad de La Habana.

En primer lugar, la mayoría de los elementos que se plantean son tareas, no atribuciones, y, en segundo lugar, pero no menos importante, lo que define en algún modo facultades, atribuciones, está formulado en un lenguaje muy general, que no determina contenidos sustanciales para el ejercicio, ni denota especificidad de acción de Gobierno.

"Iniciativa de constitución de los Consejos Populares y otros procedimientos en su funcionamiento".

En los últimos tres bloques del documento se recoge lo relativo a la facultad e iniciativa para la constitución de nuevos Consejos Populares, y los procedimientos para llevar a cabo esta tarea y para la renovación o ratificación del presidente y vicepresidentes de los Consejos Populares.

Lo relativo al procedimiento para la constitución de los Consejos Populares es casi idéntico a lo establecido en el documento del Buró Político del PCC emitido en mayo de 1988- incluyéndose ahora la elección del vice o los vicepresidentes- y es un aspecto puramente formal.

En lo concerniente a los otros dos bloques:

- se mantiene la facultad de aprobación de la organización de un Consejo Popular en la Asamblea Provincial, a partir de propuesta de la Asamblea Municipal correspondiente, como se establecía en documentos anteriores reguladores de este aspecto.

- se mantiene la aprobación del carácter profesional del presidente y los vicepresidentes, en la Asamblea Provincial correspondiente, puntualizando que *"Los gastos de salario preferentemente serán resueltos por las provincias, sin aumentar el fondo de salario, a través de la conversión de las plazas administrativas o de servicios que estime prudente con ese fin"*.

- al tener en cuenta este documento que ya los Consejos Populares existen, y se trata de normar su desenvolvimiento ininterrumpido y del modo más operativo posible, se establecen **por primera vez** regulaciones para la ratificación de los cargos de dirección en el Consejo popular:

"Una vez concluido el proceso electoral de los delegados a las Asambleas Municipales del Poder Popular, cada territorio organizará un proceso de reuniones en todos los Consejos Populares que deben tener el carácter de públicas y realizarse en presencia de los vecinos que se movilicen para que asistan a esta actividad".

"Como primer paso se presentarán a los nuevos delegados que se incorporarán al Consejo Popular de acuerdo con los resultados de las elecciones, y el Presidente del Consejo rendirá un breve informe , que puede ser verbal, donde analice los resultados del trabajo y las perspectivas del mismo."

"Los integrantes del Consejo deberán expresar sus opiniones sobre el trabajo realizado por el Consejo y sus criterios de hacia donde deben encaminarse los nuevos esfuerzos".

"En el caso de que el Presidente del Consejo Popular no haya sido ratificado como delegado; que haya sido renovado más de un tercio de los delegados que lo integraban, o que se exprese alguna opinión en contra de su permanencia en el cargo, se procederá a desarrollar el proceso con las propuestas y votación abierta que deberán hacer los propios delegados como está establecido".

Es muy bueno puntualizar la necesidad de una reunión como la señalada, con carácter público, como un momento más de intercambio con la población. Lo que no resulta claro es por qué no someter siempre a la ratificación al Presidente, como se infiere de lo que se ha normado.

Algunos comentarios generales sobre las Bases para la Organización y Funcionamiento de los Consejos Populares-Proyecto

1- Este documento es muy importante por el momento en que aparece, por la autoridad que se le ha dado como documento regulador de la vida de los Consejos, y porque tiene una intención normativa y con alcance abarcador, necesaria para el desempeño más efectivo de la labor de los Consejos Populares.

2- Es significativo que el documento recoja la diferencia de los Consejos de Ciudad de La Habana respecto a los de poblados que originalmente se constituyeron, y los de zonas rurales que serían constituidos después de aprobarse la extensión a todo el país en 1991. Pero, por lo visto, no reconoce otro tipo de especificidad en ciudades como Camagüey y Santiago de Cuba, que, a nuestro modo de ver merecen un análisis diferenciado, pues ni son ciudades pequeñas ni son la capital del país.

3- El documento, desde la propia definición inicial del Consejo Popular, acude a formulaciones generales sin un contenido efectivo específico que las respalde: "autoridad estatal "...con "capacidad real"..., etc. Resulta definido el Consejo Popular por "extensión", no de un modo conceptual preciso que permita ubicarlo realmente en el sistema, y que permita además reconocerlo a él mismo como un sistema, como una unidad diferenciada, con estructura , atribuciones y funciones de sus partes: "autoridad estatal...con capacidad real...que no constituye ... no sustituye...le da unidad y fortalece el trabajo del delegado y cohesiona los factores...será expresión del desarrollo y perfeccionamiento de la democracia socialista".

Esto se agrava por las contradicciones que se presentan en el desarrollo de las formulaciones, sobre todo en cuanto a que, pese a la insistencia en que no es una instancia, se le da en varias ocasiones el tratamiento de tal, de órgano o nivel de Gobierno o de algo menos definido aun.

Sí es un rasgo importante del documento, que debe fortalecerse, plantear el enfoque del Consejo como unidad, y no solo como la acción del presidente: a diferencia de la mayoría de los documentos, no se plantea que "solo tendrá funciones de carácter consultivo", por el contrario, aunque de un modo insuficiente e impreciso, plantea la tendencia a que el Consejo exista como un todo, con funciones y atribuciones, tendencia que debe consolidarse.

4- Se hace énfasis en distintos momentos en cuanto al contenido de control y fiscalización; pero a la vez se plantea en varias oportunidades que el Consejo "se esfuerza por asegurar el cumplimiento...contribuirá a que las unidades y centros ejecuten...cumplan rigurosamente...", al igual que respecto al presidente, para el cual se plantea que tiene "entre sus funciones " "asegurar, controlar y fiscalizar", el cumplimiento por las entidades" de las disposiciones de la Asamblea Municipal y la Administración Estatal".

5- Se aprecian quizás demasiadas regulaciones que responden a coyunturas y no debían estar en un documento normativo: cierto es que el Consejo está desempeñando un papel decisivo en la etapa de crisis que enfrenta la sociedad cubana en lo económico, y que se ha denominado Periodo Especial, pero ella es una etapa al fin y al cabo, y el Consejo es una institución con una razón de ser que trasciende ese momento, y se debe pensar en normar lo estratégico, lo programático, estable.

6- El presidente, que es el que más elementos "definidos" tiene, aparece en realidad con un conjunto de tareas a atender, muy diversas (conjunto que resulta prácticamente inabarcable), y con pocas atribuciones reales, además de poco caracterizado en la especificidad de la labor de gobierno que supuestamente debe desempeñar - entre otras cosas, como representante de la Asamblea Municipal. El presidente resulta incluso en algunos casos, subordinado a órganos y a dirigentes de otros contenidos distinto al contenido de Gobierno, algunos no electos, y algunos de ellos además subordinados a los órganos de Gobierno. Todo ello da lugar a que, lejos de dársele autoridad a este nuevo representante del poder, se le resta.

7- Los elementos a considerar para la organización de un Consejo Popular apuntan hacia una concepción del Consejo como un elemento para ejecutar más que para ampliar la base participativa del pueblo en el Gobierno, en todo el sentido de la palabra. Esto se reafirma en todos los demás contenidos que se definen, en los que trasluce, cuando más, lo movilizador, pero poco lo participativo en un sentido amplio.

8- Partiendo de la propia definición, el tratamiento que se da a las organizaciones de masas y a las entidades económicas miembros del Consejo es insuficiente para que su labor tenga un contenido cualitativamente nuevo al estar como miembros de un eslabón de gobierno ni, por supuesto, tampoco para que la acción de los integrantes "tradicionales" del gobierno hacia ellos adquiera nuevo contenido.

9- En resumen, y sin entrar a repetir detalles que hemos ido señalando durante la revisión del texto, de este documento no resulta una imagen clara del Consejo Popular, como para poder insertarlo adecuadamente en el sistema de órganos de Gobierno. El Consejo no aparece claramente definido como una unidad compleja, conformada por miembros vinculados sistémicamente, con funciones y atribuciones como un todo, a la vez que con las consecuentes especificidades de cada uno de los integrantes.

Otros documentos que contribuyen a normar la articulación de los Consejos populares al sistema de órganos del Poder Popular: Acuerdo del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros del 15 de enero de 1993 y Reglamentos de las Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular de setiembre de 1995.

Con posterioridad a 1992 no fueron emitidas otras regulaciones normativas de carácter general acerca de los Consejos Populares, ni por la dirección partidista ni por las vías estatales. Pero sí aparecieron documentos para implementar los cambios aprobados en las modificaciones a la Constitución de la República, que recogen elementos normativos acerca de los órganos del Poder Popular en cuyos contenidos se plantean cuestiones concernientes a los Consejos Populares, por la objetiva interrelación de estos con el resto del sistema.

Acuerdo Número 2654 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros con fecha 15 de enero de 1993: Normas referentes a la organización, integración y atribuciones de las administraciones municipales y provinciales subordinadas a las Asambleas del Poder Popular.

Con las modificaciones aprobadas a la Constitución de la República en 1992, el mandato de los órganos del Poder Popular, iniciado al nivel municipal el 10 de enero de 1993, inauguró la existencia de un nuevo órgano dentro del sistema del Poder Popular: los Consejos de la Administración. Este nuevo órgano pasó a ser el órgano de dirección superior local de la Administración, con la función primordial de dirigir las entidades económicas, de producción y de servicios de subordinación local, y subordinado a la correspondiente Asamblea.

Desde sus inicios, los Consejos Populares tuvieron un vínculo muy estrecho con los órganos ejecutivos de las Asambleas, los Comités Ejecutivos, sobre todos los municipales. Con las modificaciones introducidas en el sistema, desaparecieron estos órganos, quedando en el sistema local la Asamblea, como máximo órgano de poder que ejerce gobierno en la demarcación, y el Consejo de la Administración, subordinado a la Asamblea, no necesariamente integrado por delegados a la misma- como era requisito indispensable respecto al Comité Ejecutivo-, que en lo adelante se ocupará estrictamente de las funciones administrativas de las entidades de subordinación local correspondientes. Y en el contenido de los Consejos Populares- como se ha podido apreciar en todos los elementos analizados hasta el momento-, ocupa un lugar muy importante la interacción con las entidades administrativas subordinadas al órgano local del Poder Popular, de ello la necesidad de normar adecuadamente la relación entre el nuevo **órgano de administración** y el Consejo Popular.

En el Acuerdo del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, que entró en vigencia en 1993, se normaba todo lo relativo a los Consejos de la Administración Provinciales y Municipales, tanto en lo interno como en sus vínculos con otros elementos de la sociedad, y se dedicaba un capítulo dentro del Título I "De las Administraciones Municipales", a las relaciones con los Consejos Populares.

En el Capítulo II "Relaciones de las Administraciones Municipales con los Consejos Populares de los Municipios", se plantean los siguientes elementos:

- relaciones de las administraciones municipales con los presidentes de los Consejos para la atención a los planteamientos

"Artículo 21. Las administraciones municipales mantendrán estrechas relaciones de trabajo con los Presidentes de los Consejos Populares de sus demarcaciones territoriales. En este sentido analizarán y darán cumplido trámite a los planteamientos que reciban de estos últimos sobre el funcionamiento de las unidades y los centros de subordinación municipal enclavados en el territorio de la jurisdicción de aquellos."

- acción sobre las deficiencias detectadas por los Consejos Populares y trámite de lo referente a la subordinación nacional

"Artículo 22. Las direcciones administrativas, las empresas y las unidades presupuestadas, o en su defecto los consejos de las administraciones municipales, **depurarán responsabilidades** por las deficiencias y los incumplimientos en las actividades de las unidades y los centros de subordinación municipal a ellos adscriptos, **detectados por los Consejos Populares**, así como tramitarán con las instancias necesarias las inquietudes que puedan surgir sobre las dependencias de subordinación nacional".

- facilidades a los presidentes de los Consejos para efectuar reuniones y contactos con funcionarios

"Artículo 23.Las direcciones administrativas, las empresas y las unidades presupuestadas **darán a los Presidentes de los Consejos Populares facilidades** para que puedan desarrollar periódicamente reuniones o contactos con los funcionarios de las entidades económicas, administrativas y de servicios radicadas en los territorios".

- tramitación de las designaciones o sustituciones promovidas por los Presidentes de los Consejos

"Artículo 24.Las direcciones administrativas, empresas y unidades presupuestadas tramitarán, con la mayor rapidez posible, **los casos de designaciones o sustituciones de los directores o los administradores de las entidades económicas y de servicios de subordinación municipal promovidos por los Presidentes de los Consejos Populares, y adoptarán las decisiones que consideren más convenientes y justas**".

- brindar información a los presidentes de los Consejos Populares

"Artículo 25.Las direcciones administrativas, las empresas y las unidades presupuestadas **mantendrán debidamente informados a los Presidentes de los Consejos Populares** respectivos sobre:

- las cuestiones de mayor importancia que afecten los intereses y las necesidades de la población en las jurisdicciones de su territorio;
 - la forma en que den las facilidades que ofrezcan las entidades encargadas de los trámites administrativos que deba realizar la población;
 - la realización de actividades culturales, deportivas y de recreación en sus respectivos territorios; así como las de los servicios comerciales y personales, y las de salud y educación;
 - las aprobaciones recibidas sobre las obras principales de interés local a construir y reparar, y, según el caso, **recibir y analizar las propuestas que los Consejos Populares les hagan sobre el orden posible de prioridades de aquellas;**
- cuantas más informaciones consideren necesarias , para facilitar la actividad de los Consejos Populares en los municipios."

En los elementos aquí recogidos se puede apreciar como rasgo muy positivo el espíritu de alejar al Consejos Popular- sobre todo, al presidente- de funciones administrativas, pero igualmente apreciamos elementos negativos como:

- el énfasis en el vínculo **con el presidente** del Consejo Popular, que va en detrimento de una acción con el Consejo como un todo, y, en ocasiones, incluso del propio lugar y autoridad del delegado como se puede desprender de lo recogido respecto a los planteamientos en el Artículo 21.

- refleja una tendencia a plasmar facultades decisorias en el órgano de la administración, que deben corresponder al Gobierno, como ocurre en el aspecto específico de la decisión sobre obras de interés local, cuestión que ya aparecía en las Bases emitidas con posterioridad a 1992, analizadas en páginas anteriores.

En el resto del documento no se plantean más elementos relacionados con los Consejos Populares, lo que, a nuestro modo de ver, resulta una de sus insuficiencias. El otro escalón de las administraciones locales, los Consejos de la Administración Provinciales, también enfrenta objetivamente situaciones que lo vincula directamente a los Consejos Populares, sobre todo en la capital del país y en grandes ciudades cabeceras de provincias, como Camagüey, Santiago de Cuba, etc., y en consecuencia consideramos importante regular adecuadamente las relaciones con el eslabón de gobierno que es el Consejo Popular.

Reglamentos de las Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular. Consejo de Estado. Septiembre de 1995.

Después de las modificaciones a la Constitución de la República adoptadas en 1992, cuyos cambios recogieron transformaciones que se venían llevando a cabo en el constante proceso de perfeccionamiento del sistema del Poder Popular además de las introducidas propiamente en ese momento, se hizo imprescindible recoger en regulaciones legales de jerarquía inferior los aspectos de ese carácter referentes a los órganos del sistema y las relaciones entre ellos. Esto deberá ser recogido definitivamente en una Ley Orgánica que se prepara, pero mientras tanto, y siguiendo el modo de trabajo que se ha desarrollado desde la creación de los Organos del Poder Popular en 1976, se dictaron los Reglamentos de las Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular. Tanto en el Reglamento de las Asambleas Provinciales, como en el de las Asambleas Municipales, se recogen elementos que norman el vínculo objetivo que con los Consejos Populares tienen estos dos niveles de Gobierno.

En el Reglamento de las Asambleas Provinciales se plantean los siguientes aspectos con relación a las atribuciones de la Asamblea:

- aprobar la creación y organización de los Consejos Populares

"k) aprobar la creación y organización de los Consejos Populares a propuesta de las Asambleas Municipales del Poder Popular".

- revocar decisiones improcedentes de los Consejos

Aunque este es un elemento cuestionable por principio, porque los Consejos no son órganos ni tienen facultades ejecutivas que les permitan adoptar acuerdos, se recoge en el Reglamento

" l) revocar las decisiones que adopten los Consejos Populares, o sus Presidentes, siempre que violen alguna disposición legal, contravengan los intereses de otra localidad o los generales del país, o no se encuentren dentro de las facultades de quien las adoptó... "

Entre las atribuciones del Presidente de la Asamblea Provincial se señala:

- cuidar del funcionamiento de los Consejos

"i) cuidar del funcionamiento de los Consejos populares y realizar reuniones periódicas con Presidentes de éstos para analizar la marcha del trabajo..."

Finalmente, entre las atribuciones del secretario de la Asamblea Provincial, aparece:

- colaborar con el presidente en la atención a los Consejos

"l) colaborar con el Presidente en la atención al funcionamiento de los Consejos Populares y participar en las reuniones periódicas que éste convoca con presidentes de éstos para analizar su trabajo..."

En el **Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular** hay un tratamiento más abarcador, en correspondencia con la mayor relación directa entre este órgano y los Consejos Populares.

La primera mención es en el artículo 4 del capítulo II, sección primera, donde se exponen las disposiciones generales sobre la Asamblea Municipal. En él se repite textualmente lo planteado en la Constitución en el último párrafo del artículo 103, en el cual se refrenda cómo los Consejos Populares constituyen un "apoyo" para las Asambleas Municipales⁵⁴.

El próximo lugar en que aparecen los Consejos Populares es en el artículo 7 del capítulo III de la sección primera, al fijar las atribuciones de las Asambleas Municipales. Ahí se recoge la facultad de proponer a la Asamblea Provincial la creación y organización de Consejos Populares y, en analogía con lo planteado para la Asamblea Provincial, la facultad de revocar acuerdos de los Consejos Populares o sus presidentes ante las mismas circunstancias que se plantearon para el caso de la Asamblea Provincial⁵⁵.

Nuevamente aparece el Consejo Popular en el capítulo IV. En analogía con lo planteado para la Asamblea Provincial, al tratar las atribuciones del presidente y el secretario de la Asamblea.

Entre las atribuciones del presidente de la Asamblea se recoge:

- atender el funcionamiento de los Consejos Populares

⁵⁴ Ver Gaceta Oficial de la República de Cuba, 1ro de agosto de 1992, p. 44.

⁵⁵ Ver incisos l) y m) del artículo 7 del Reglamento de las Asambleas Municipales, Editado por la Asamblea Nacional, setiembre de 1995

"i) atender el funcionamiento de los Consejos Populares y analizar en reuniones periódicas con los presidentes de éstos la marcha integral de su trabajo"

Llama la atención que en este caso se plantea "atender" y en el caso del presidente provincial se planteaba "cuidar" el funcionamiento de los Consejos Populares, e igualmente, que en este caso se subraya la integralidad de los análisis que deben realizarse.

Entre las atribuciones del secretario de la Asamblea, se expresa:

- colaborar con el Presidente

"m) colaborar con el Presidente en la atención al funcionamiento de los Consejos Populares y participar con él en las reuniones con los presidentes de éstos para analizar la marcha del trabajo".

Finalmente el Consejo Popular aparece en el capítulo VII, "De los delegados", en el artículo 57 de la sección segunda "De los deberes de los delegados", al refrendar las obligaciones de estos representantes del pueblo ante el órgano de gobierno y los derechos de los mismos.

Entre las obligaciones se recoge:

- asistir a reuniones del Consejo Popular

"d) asistir a las sesiones de la Asamblea Municipal y a reuniones de las Comisiones y Consejos Populares de que forman parte..."

- cumplir con las informaciones que solicite el Consejo

"f) cumplir en tiempo y forma con las informaciones solicitadas por la Asamblea Municipal o el Consejo Popular del cual forma parte..."

- integrar el Consejo

"g) integrar el Consejo popular que se organice en su área..."

Entre los derechos se plantea:

- votar y ser elegido a cargos en el Consejo

"b) votar en toda elección que celebre la Asamblea Municipal y ser elegido a los cargos que corresponda elegir a dicha Asamblea y al Consejo Popular al cual pertenece."

Hemos hecho una revisión de los elementos concernientes a todo lo que está normado acerca de los Consejos Populares hasta 1996. Revisamos lo planteado en documentos jurídico-legales y en documentos partidistas, tanto lo que se recoge sobre ellos directamente, como lo que se expone regulando las relaciones de otras entidades con ese importante eslabón de gobierno. Nos hemos detenido solo en los documentos

generales, y propiamente relacionados con el sistema de órganos del Poder Popular por razones obvias. El volumen de información acumulado es grande. Como hemos ido señalando en cada caso, quedan muchos aspectos que, a nuestro modo de ver, pueden ser mejorados unos y deben ser cubiertos otros, sobre todo para conformar un claro referente conceptual que actúe de fundamento para la labor práctica del Consejo Popular.

2.- ¿Que es lo que se promueve en la práctica que son los Consejos Populares?.

En la formación de una imagen funcional cotidiana acerca de determinada entidad u objeto social, juegan un papel muy importante los elementos que a través de distintos medios y vías actúan sobre la conciencia de los actores sociales, además de las regulaciones jurídico legales y los documentos políticos. Se conforman objetivamente referentes, que actúan como reguladores de la actividad diaria.

Con relación a los Consejos Populares, acabamos de revisar lo planteado en los principales documentos emitidos por la Asamblea Nacional del Poder Popular y por los máximos órganos de dirección del Partido Comunista de Cuba. Se hace por tanto imprescindible revisar las restantes fuentes, formadoras de concepciones esencialmente en los marcos de la conciencia cotidiana, a través de su acción directa, más inmediata, durante la labor práctica de alcance masivo.

En tal sentido es necesario atender a vías de influencia tales como la formación de una representación directa a partir del modo de actuación práctico- cotidiana, los medios de comunicación masiva como formadores de patrones de actuación, el discurso político de los dirigentes de la sociedad y la acción política en general como formadora de concepciones.

En el caso de los Consejos Populares en la realidad cubana de los años 90 resultan particularmente importantes las dos primeras vías de influencia.

La formación de una representación directa a partir de la actuación práctica inmediata del Consejo Popular.

El Consejo Popular surge a partir del Delegado Ejecutivo, no "sustituyéndolo" directa y literalmente, pero sí muy ligado a él, "recogiendo su experiencia" - como se hace constar en algunos de los documentos primarios que revisamos en páginas anteriores. El proceso "hereditario" que tiene lugar resulta de mucho peso en general, pero en particular en nuestro medio político- social, en el cual regularmente se manifiesta la tendencia al traspaso de estilos y métodos de trabajo ante el cambio de estructuras o elementos funcionales en los cuales, en muchos casos, incluso son las mismas personas las que pasan, luego de un cambio formal, a atender los nuevos "contenidos".

Es también un hecho importante que el Consejo surja precisamente en localidades relativamente aisladas, en poblados con determinadas características, para los cuales, hasta el momento de creación de los Consejos,

habían sido concebidos y actuaron en la práctica en muchos de ellos, los Delegados Ejecutivos- elemento del sistema del Poder Popular portador indiscutible de un fuerte "gen" ejecutivo-administrativo, entre otras peculiaridades significativas. Y que en tales localidades los problemas fundamentalmente identificables como incidentes en la población, son problemas "*eminente propios de la localidad*", por razones materiales y en general objetivas, propias del momento en que se conciben y se comienzan a organizar los Consejos Populares, y por razones históricas de las localidades en cuestión, por su modo tradicional de desarrollo.

Todo ello propicia la promoción espontánea de:

- una autoridad individual fuerte, que fácilmente encarna el presidente del Consejo Popular
- una institución aglutinadora, con autoridad, incluso con "facultades" decisorias en la práctica, generadora de autonomía local, materializable de modo natural en el Consejo Popular (que, sobre todo en la figura de su dirección, -el Presidente- se hace sentir con resultados palpables directamente por la población).

De tal modo la ejecutividad del Presidente y la nueva institución Consejo Popular, se va asociando a todas las cuestiones de la vida cotidiana, decidiendo en la práctica cuestiones de recursos, cuadros de instituciones locales, organización y funcionamiento de la vida comunitaria, etc. Ello ocurre de un modo natural, dado por la autoridad que espontáneamente se **otorga** por la colectividad a la institución creada y en particular a su dirección. Esto resulta generador de un nuevo tipo de autonomía local, de autosuficiencia comunitaria, que se legitima en sus resultados. Y va conformando una determinada representación del Consejo Popular, de su dirección y de la actuación de estas instituciones nuevas en la vida social.

Así se desenvuelve el proceso de introducción en la sociedad cubana de los Consejos Populares en 225 lugares desde 1988 hasta 1990, y en las localidades que con análogas características se constituyeron con posterioridad.

Cuando esta institución marchaba y su "concepción" se conformaba por la vía "práctica cotidiana-representación", según cauces determinados por los rasgos apuntados, tienen lugar dos hechos a nuestro modo de ver trascendentales en el proceso que estamos analizando:

- se deteriora la situación económica del país, de modo brusco a partir de fines de 1990, llegando incluso a establecerse el Periodo Especial, para enfrentar una etapa de severas restricciones en lo económico, una crisis económica en la construcción del socialismo cubano⁵⁶.

⁵⁶ El significado para el desarrollo de la sociedad cubana del Periodo Especial es algo que requerirá de profundas evaluaciones multidisciplinarias, al igual que las causas y condiciones que condujeron a la situación que lo define. En una primera aproximación a su conceptualización, se trató de una crisis económica, diferente de las "tradicionales" crisis cíclicas del capitalismo en muchos aspectos. Su superación, cualquier "salida" del Periodo Especial apartándose del modelo socialista cubano trascendería más allá de los marcos estrictos de la organización política de la sociedad hasta las raíces mismas de su existencia como Nación.

- se constituyen en octubre de 1990 los Consejos Populares en toda la provincia Ciudad de La Habana, capital del país.

Ambos hechos se relacionan estrechamente a los efectos del proceso que venimos analizando:

- la agudización de la situación económica refuerza el papel del "autosostenimiento" en los poblados del interior del país, cuestión que había estado en el centro de los objetivos y de los resultados de los Consejos Populares en su concepción y, sobre todo, en su práctica original. Y en esas condiciones de búsqueda de un grado superior de autosuficiencia local a que se ven obligados los territorios del interior del país principalmente, las tendencias apuntadas como rasgos objetivos que se van conformando en la práctica de los Consejos Populares resultan aún más favorecidas.

- el Consejo Popular se establece en Ciudad de La Habana para la búsqueda de soluciones a los problemas que enfrentaba la capital por sus características de gran urbe metropolitana. Eran problemas organizativos puros en algunos casos, y problemas organizativos vinculados a insuficiencias objetivas de recursos respecto a los requerimientos de este peculiar territorio. Se establecen cuando empezaban a agudizarse todos esos problemas, a tal punto que prácticamente recién constituidos los Consejos Populares en la Ciudad de La Habana, se decreta el Periodo Especial, iniciándose una situación que llevó a la ciudad a abocarse al colapso en el funcionamiento de casi todas las actividades de producción y de servicios con incidencia directa e inmediata sobre la vida de la población- además de la repercusión de la situación general al país, que se reflejaba de modo peculiar en la gran ciudad, como en los casos del transporte, la distribución de alimentos, la generación de energía eléctrica, etcétera.

El nuevo contexto trae a primer plano la capacidad de resistencia en la base, en condiciones distintas de las de una guerra solo por la ausencia de disparos de armas de fuego y detonaciones de bombas, y por el estado de orden social que se mantuvo en todo momento. Y esa capacidad de resistencia es objetivamente posible desarrollarla solo sobre la base de la organización de núcleos de acción a partir de las posibilidades propias de cada lugar, lo que se propiciaba lograr a través del elemento aglutinador surgido en la figura del Consejo Popular, con su Presidente al frente⁵⁷.

El Consejo Popular en Ciudad de La Habana tiene que enfrentar de inmediato tareas coyunturales y tareas estratégicas potenciadas coyunturalmente, tales como:

- combatir el robo, la malversación, el desvío de recursos: controlar y fiscalizar, **para garantizar en primer lugar las condiciones para la resistencia.**

⁵⁷ El Consejo Popular surgió con un presidente como único cuadro profesional. Pasado poco más de un año se aprobó para Ciudad de La Habana la existencia de otros cuadros profesionales, uno o dos vicepresidentes, según las necesidades del territorio, los que a partir de ese momento trabajaron a la par de los presidentes en entrega y dedicación a su labor.

- organizar a la población para la solución de sus propios problemas, pero en lo inmediato ante condiciones extremas, excepcionales.

- acción operativa, que obtenga resultados inmediatos, sobre los problemas que surgen cotidianamente, y cuyo surgimiento y trascendencia se multiplica y agranda en las nuevas condiciones bruscamente desatadas de crisis económica, debido a las cuales la respuesta de los mecanismos tradicionales siempre insuficiente-sufre un colapso evidente y muy peligroso para la estabilidad social incluso.

Todo esto se inserta en el movimiento social a través de un marco caracterizado por las pocas posibilidades objetivas de las instituciones constitutivas del Sistema del Poder Popular, de los propios Delegados, lo cual deviene condición propicia para que la nueva institución del Consejo Popular con su presidente al frente **tenga que asumir** la respuesta a la demanda de cubrir un vacío de ejecutividad y de respuesta especialmente significativo en la gran ciudad capital.

De tal modo en 1990, por un lado como reforzamiento de la tendencia a la autosuficiencia local que se venía dando en los Consejos Populares de poblados, y, por otro, sobre la base del Consejo Popular "de Período Especial", como resultó ser en esencia el Consejo en Ciudad de La Habana, *se fortalece la representación del Consejo Popular formada a partir de su actuación cotidiana, como una **instancia ejecutiva, controladora, fiscalizadora y movilizadora, con una fuerte dosis administrativa, cuya labor descansa en gran medida en la figura del presidente y los vicepresidentes, como únicos de sus integrantes dedicados profesionalmente a este trabajo especializado- en el sentido de todo el tiempo dedicado solo a la labor en el Consejo.***

Los medios masivos de comunicación como formadores de una representación práctico- cotidiana del Consejo Popular.

Unido a lo visto en el subtítulo anterior hay que ver la acción de los medios masivos de comunicación como vía de influencia, fuente importante en la formación de representaciones en los marcos de la conciencia cotidiana de la población.

La labor de los medios masivos de comunicación en la Cuba revolucionaria es compleja, algo sobre lo cual hay mucho que reflexionar, siempre sobre la base de que se trata del cumplimiento ineludible de un encargo social por el lugar que ocupan, en función de los objetivos del proyecto socialista emprendido por la sociedad cubana. Con una debilidad importante en su trabajo: pese a la insistencia de la dirección máxima de la Revolución de que deben desarrollar un trabajo crítico y profundo, los periodistas tropiezan con obstáculos a la hora de profundizar en el funcionamiento de las instituciones, además de que, -a diferencia de lo que ocurre en otros contextos- lo común es que trabajen sin interactuar con especialistas de otras disciplinas sociales y económicas, que les brindarían mayores posibilidades de análisis rigurosos de los

procesos de la realidad, más allá de la difusión de criterios opináticos, esencialmente descriptivos con pocas posibilidades de elaboración de propuestas argumentadas que puedan contribuir al cambio.

Sin entrar en el campo de los especialistas de la comunicación social, sí es posible constatar que su labor respecto a los Consejos Populares ha sido dirigida fundamentalmente en todo momento a resaltar la importancia de esta institución **sobre la base de sus** logros, reproduciendo un comportamiento que no se limita a la prensa⁵⁸. Y en esa acción no se ha hecho especial énfasis en distinguir lo debido al quehacer del Consejo Popular **propriamente**, de lo obtenido **en el contexto generado en relación con la existencia del Consejo Popular, pero resultado de la acción de otras entidades de la sociedad cubana**. Y mucho menos se ha hecho énfasis en distinguir lo obtenido como acción colectiva de los actores que integran un Consejo Popular, de lo obtenido como acción de la comunidad organizada a través de sus propias vías informales, tradicionales, históricas, ajenas en tiempo y espacio al Consejo Popular, y de lo obtenido por la acción del Presidente y los Vicepresidentes de un Consejo Popular.

Los medios de comunicación se han dedicado a resaltar los resultados con enfoques muy pragmáticos, como "logros" del Consejo Popular sin reparar tampoco en los métodos utilizados "por el Consejo" para la solución del problema en cuestión, si se correspondían o no con lo normado para la institución del Consejo Popular- e incluso si se correspondían o no con lo normado en otros campos vinculados al hecho.

A nuestro modo de ver, hasta el periodo que estamos analizando en relación con la labor de los medios de comunicación para todo lo relativo al desarrollo de los Consejos Populares, se ha puesto de manifiesto en grado significativo la contradicción presente en nuestra actividad social planteada objetivamente entre lo pragmático-cotidiano y lo fundamental estratégico. Esta contradicción se ha venido resolviendo a favor de lo pragmático- cotidiano, soslayando, en este caso, destacar las potencialidades de los Consejos Populares como elemento de gobierno de nuevo tipo, que ampliaría la base popular de participación en el sentido más rico del concepto, mucho más allá de logros administrativos en la solución de problemas cotidianos, y de la acción del Presidente.

Es así que resultaba común ver el reportaje en un noticiero televisivo o en un reporte radial, sobre la *"producción de artículos de alta demanda popular en el Consejo..."*, *"... la labor en la reparación de calles y arreglos de salideros de acueducto que se ha desarrollado en el Consejo..."*, la *"erradicación de los faltantes en las unidades de comercio del Consejo Popular..."*, o la entrevista publicada en la prensa escrita a un presidente de Consejo Popular en la que él cuente cómo *"resolvió la situación existente en relación ...*

⁵⁸ Lo planteado en este epígrafe se basa en el análisis de lo publicado en la prensa plana, fundamentalmente a partir de 1990, y lo transmitido en las emisoras nacionales de radio y televisión, particularmente en el Noticiero Nacional de Televisión y en emisoras como Radio Reloj y Radio Rebelde. Se siguió especialmente lo ocurrido en las emisoras y la prensa local de Ciudad de la Habana, por el peso de esta ciudad en la experiencia de los Consejos Populares. La prensa desenvuelve su actividad contradictoriamente: en las condiciones de su trabajo, se mueve entre un discurso político que promueve profundización y análisis críticos aunque él mismo no resulta todo lo profundo en las críticas, obstáculos para obtener las informaciones necesarias para sus trabajos, real autocensura en la dirección de los medios, y la insuficiente preparación especializada de los periodistas.

con el desvío de materiales, con los faltantes en sus unidades de gastronomía,...", o cómo logró determinadas obras sociales "*gracias a **determinados recursos obtenidos de empresas del territorio***", etcétera.

Estos mensajes por lo general no se detienen en explicar que los faltantes en las unidades de gastronomía, o de comercio se erradicaron por el fortalecimiento de las estructuras administrativas correspondientes, alcanzado en el contexto de la existencia de un Consejo Popular con sus Presidente y Vicepresidentes y la acción de todos sus miembros, proponiendo acciones, exigiendo, velando, controlando mucho más el trabajo de las unidades de gastronomía y de comercio y requiriendo de las estructuras administrativas un control superior; no se detienen en profundizar si el "aporte" de la empresa para las obras sociales del territorio ha sido realizado según lo normado para tales intervenciones sociales de las unidades económicas que manejan recursos de carácter provincial o nacional, si la acción es algo que se puede tomar como referencia para otras localidades, o es un hecho posible solo en condiciones muy específicas, en ocasiones incluso no muy "legales", que no pueden hacerse sostenibles en un proceso de ordenamiento social integral, etcétera.

Y esto tuvo una doble repercusión en la conciencia cotidiana del ciudadano medio, como lo muestran incluso diferentes materiales aparecidos en la propia prensa en estos años. Pero, independientemente de esos materiales, nuestro estudio lo constató a través de entrevistas a ciudadanos en Pinar del Río, Ciudad de la Habana, La Habana, Sancti Spiritus, Villa Clara, Delegados y Diputados de diferentes lugares del país, criterios expuestos en reuniones de Presidentes de Consejos Populares de Ciudad de la Habana, audiencias públicas celebradas sobre el tema de los Consejos, y el trabajo directo del autor de esta obra como Presidente de Consejo Popular en el municipio Plaza de la Revolución, Ciudad de la Habana, durante casi cinco años, Delegado de circunscripción desde 1986 y Delegado a la Asamblea Provincial de Ciudad de la Habana desde 1989 hasta 1998. Incluso hay una experiencia muy significativa en este sentido: lo registrado en unas transmisiones en vivo que desarrollamos con la emisora Radio Rebelde, en su programa Haciendo Radio, entrevistando personas de diferentes regiones del país, a fines de 1995 y principios de 1996, en una especie de sección que salió al aire en varios programas con el nombre de "Gobernando desde el barrio", orientada a formar representaciones adecuadas sobre el papel del delegado de circunscripción y los Consejos Populares..

En primer lugar, la divulgación sin análisis de la "imagen de éxito" del Consejo Popular ha tenido un efecto contrario en muchos casos, al equiparar de hecho todos los Consejos Populares.

Siempre que se presenta algo positivo obtenido, la tendencia de quien recibe el mensaje es preguntarse por qué en su zona, que casi siempre tiene problemas semejantes a los "resueltos" en el mensaje transmitido, no tiene las mismas "soluciones", debidas en buena parte de los casos a posibilidades diferentes del lugar "de

éxito", no suficientemente analizadas al exponer el mensaje. Y casi siempre la respuesta a la pregunta autoformulada se vincula a la ineficiencia del Consejo Popular "de menos éxito", lo que así va contribuyendo- contrariamente a lo que se perseguía por el medio de comunicación en su intento,- a formar una imagen negativa del Consejo Popular.

En segundo lugar, y muy vinculado a lo anterior, se ha propiciado la imagen, la formación de la representación del Consejo Popular como *el órgano que debe resolver todos los problemas de un área determinada, con tremenda actividad y posibilidades*. Cuando se capta por los ciudadanos que residen en el área de un "Consejo de éxito", se forma una representación positiva del Consejo Popular sobre la base de los logros que se divulgan; pero cuando se recibe por ciudadanos menos afortunados, se produce una representación negativa: el Consejo Popular es un órgano nuevo, con tremendas facultades, pero que *"como todos los demás, no resuelve en definitiva"*.

En uno u otro caso, con una u otra consecuencia, la esencia es semejante:

se conforma una representación del Consejo Popular como el órgano nuevo con capacidad para resolver problemas, sobre todo por la acción de un hombre que en la práctica posee ciertas "facultades" ejecutivas sobre recursos, decisiones administrativas y normativas, etc.; el órgano cuya presencia incluso hace pensar acerca de si realmente el resto de los elementos del sistema están o no jugando su papel-elementos tanto estatales de gobierno como administrativos y políticos.

Cierto es que la labor en este sentido es compleja, porque no depende solamente del especialista en comunicación, del periodista. Como nos planteaba en una ocasión el Director de la emisora Radio Progreso, según el cual, el periodista al elaborar su nota acerca del Consejo Popular en San Miguel del Padrón, Ciudad de la Habana, diciendo que el Consejo había *"...construido un policlínico...y estaba reparando la oficina de correos..."*, no había hecho más que expresar objetivamente *"lo que le había dicho el Presidente del Consejo en la entrevista"*. Periodistas bien preparados, no solo como comunicadores sino en el contenido de lo que están difundiendo, y con dominio de definiciones y conceptos bien precisos -que no siempre existen- pueden desempeñar un papel muy positivo en la formación de las representaciones cotidianas.

Así, a través de la aprehensión directa en la práctica cotidiana y de la influencia de los medios masivos de comunicación, hay dos importantes vías formadoras de representaciones en la conciencia cotidiana de la población, que contribuyen en la segunda mitad de la década de los noventa a la conformación de una **imagen esencialmente pragmática del Consejo Popular, vinculada en lo fundamental solo al efecto de su labor, poco elaborada, con frecuencia simplista, con una tendencia importante a identificar la acción social con el resultado de un individuo: el Presidente del Consejo Popular**. En estas representaciones no se propicia el análisis crítico acerca de la idoneidad de métodos o de la propia idoneidad

del Consejo como marco para el ejercicio del gobierno de la sociedad, y mucho menos se propicia una **acción del mismo que alcance más allá de la labor movilizadora, solo una faceta dentro del rico contenido que tiene el concepto de participación popular** en la labor de gobierno.

La acción política como formadora de concepciones sobre el Consejo Popular.

Esta tercera vía que, un tanto convencionalmente distinguimos, a nuestro modo de ver tiene un peso fundamental en la formación de concepciones a nivel de conciencia cotidiana, de representaciones de significación práctica indiscutible.

Muy relacionada con las dos revisadas anteriormente, la distinción resulta un tanto convencional, porque en realidad la acción política comprende, ante todo, lo que primero revisamos: **la actuación práctica inmediata del Consejo Popular.**

Cuando en este epígrafe hablamos de acción política, queremos hacerlo en un sentido en cierta medida más estrecho del concepto, que a la vez resulta quizás el que resulta más cercano a la interpretación cotidiana, popular del mismo.

Por el carácter en cierto sentido más elaborado y dirigido de esta acción, además del peso que le confiere a la misma la autoridad que ha otorgado la sociedad cubana a la actividad política, se convierte esta vía de influencia en un factor determinante en la formación de una representación del Consejo Popular entre las amplias masas.

La acción política en esta dirección que estamos analizando, la podemos descomponer en dos vertientes, en dos cauces de actuación y consecuente influencia diferentes, aunque muy estrechamente relacionados.

1- El ambiente político generado en torno a los Consejos Populares como formador de una representación del Consejo.

Hay una vertiente en la acción política formadora de concepciones y representaciones, que es quizás la de más alcance en extensión del conjunto de receptores y la permanencia de la acción. Y es lo relacionado con el ambiente de lo que cotidianamente entendemos como trabajo político, que se ha generado en torno a los Consejos Populares.

Para comprender esto cabalmente hay que partir de que el Consejo Popular se insertó en un sistema político, - en particular se insertó en el subsistema estatal-, que ya venía funcionando, con sus defectos y virtudes, sin hacer prácticamente cambio alguno adicional en él. Y no solo en el aspecto estructural y de funcionamiento, sino incluso en lo referente a estilos y métodos de trabajo, cuestiones estas últimas mucho más difíciles de cambiar que las estructurales, porque dependen menos de cambios normativos y de cambios objetivos en general que de cambios verdaderamente ideológicos a partir de conceptualizaciones más profundas.

Sobre todo, y es quizás lo más importante, el Consejo Popular se insertó en un sistema político que venía reclamando perfeccionamiento en el sentido de las relaciones entre sus elementos, en particular entre el Partido Comunista y el Estado cubanos⁵⁹, y en particular perfeccionamiento en la labor estatal, sobre todo en lo referente al papel del Derecho en la vida social y al Estado como vehículo de participación popular en la dirección de la sociedad. Y en ese contexto, la influencia de las condiciones derivadas del marco general, no podían dejar de sentirse.

De tal modo, la actividad de los Consejos Populares se vio sometida al mismo tratamiento que otras actividades de la sociedad cubana, en lo que al trabajo político se refiere.

En este sentido resulta significativa, para Ciudad de la Habana, la presencia del Comisario Político- cuadro profesional del Partido, al que ya hemos hecho mención en páginas anteriores.

Pese a la insistencia del propio Comandante en Jefe Fidel Castro de que no se crearan instancias del Partido Comunista paralelas a los Consejos Populares, en Ciudad de La Habana se instituyó el comisario, en principio para atender actividades del Partido en su organización territorial. Pero ha ocurrido en muchos casos lo que Fidel expresó que no debía suceder.

Entre otros hechos, se dieron los casos en que el comisario reprodujo la situación generalizada a otras instancias, de intentar dirigir la labor del Presidente del Consejo Popular. De tal modo se actuaba, y se promovía en la práctica, la **representación del Consejo Popular como lo que en la vida cotidiana ocurría cualquier otra instancia del Gobierno.**

Pero no solo en eso se ha manifestado la relación Partido - Estado sobre los Consejos Populares.

El Partido Comunista es, por definición constitucional y por derecho histórico, el elemento rector del sistema político cubano, el máximo dirigente de la sociedad. Pero ello no siempre se interpreta y aplica en la práctica en el sentido legítimo de **conducción política de la sociedad**, que reconoce y promueve el papel específico de los órganos estatales y demás instituciones políticas y sociales. En consecuencia, el Partido asume funciones que entran en el terreno de otras instituciones, en particular de las estatales. Y de esta influencia no se han visto librados los Consejos Populares, a los cuales reiteradamente se les **dan tareas** por los órganos partidistas territoriales, como se acostumbra a hacer con los órganos de gobierno en las instancias locales. Igual que se organizan controles y chequeos "a los Consejos populares", con la misma

⁵⁹ Al respecto se había venido trabajando durante los noventa del pasado siglo en investigaciones en el Instituto de Filosofía del Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente, y se pueden consultar los trabajos: "Las contradicciones esenciales del desarrollo de la sociedad cubana contemporánea", Informe Final de Investigación 1990, por los doctores Miguel Limia David, Jesús P. García Brigos y otros autores. Estas investigaciones continúan en desarrollo y se han plasmado en numerosas publicaciones de este centro. No puede dejar de consultarse al respecto el discurso del General de Ejército Raúl Castro Ruz, Segundo Secretario del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, pronunciado el 22 de agosto de 1974 en la clausura al seminario impartido a los delegados a la Asamblea Municipal del Poder Popular de Matanzas, cuando se iniciaba la experiencia de funcionamiento de los Organos del Poder Popular que sirvió de base para su implantación en todo el país en 1976. En ese discurso Raúl Castro subrayó y argumentó la importancia de la diferenciación de funciones de los diferentes elementos del sistema político cubano, en particular, en lo concerniente al Estado y el Partido Comunista de Cuba.

tónica que se organizan a las instancias de Gobierno locales, en los que se "revisa" el funcionamiento de las entidades administrativas, productivas y de servicios del territorio del Consejo, y se le exige "al Consejo" por las insuficiencias de estas entidades como a una instancia más administrativa, o, cuando más, de gobierno.

De modo análogo, se dan los casos en que el Partido promueve movimientos emulativos "*entre Consejos Populares*". Estas emulaciones entre Consejos, en primer lugar, terminan en la práctica comparando entre sí "Consejos" con características distintas, y, por tanto, no siempre legítimamente comparables de forma directa. Pero, lo más importante, "miden" a los Consejos Populares por los resultados de las entidades administrativas, productivas, asistenciales y de servicios radicadas en la **zona del Consejo**.

En todos los casos, amén de la reproducción que se da de la interferencia injustificada de la labor partidista con la labor estatal, se contribuye a promover la representación del Consejo Popular como una instancia más, como un órgano más, y ni siquiera en todos los casos como un órgano integrado por Delegados, organizaciones de masas y entidades económicas para la labor de gobernar - que sería algo más acorde con lo establecido, más próximo-, sino como un conjunto de Delegados que tienen al frente un presidente, que es el que más puede y tiene que hacer - y por tanto es quien tiene que responder por más cosas-, al que se suman organizaciones de masas "para movilizar" a la población y entidades económicas "para aportar", sobre todo recursos materiales.

Pero no es sólo la práctica del Partido la que da lugar a representaciones sobre los Consejos Populares.

Es muy importante en tal sentido la acción de las propias organizaciones de masas y de las entidades que integran los Consejos Populares.

Las organizaciones de masas- Federación de Mujeres Cubanas (FMC), Comités de Defensa de la Revolución (CDR), Central de Trabajadores de Cuba (CTC), Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP)- no en todos los casos muestran haber captado lo nuevo de los Consejos Populares, y en su actuación, por defecto, de hecho promueven una representación castrada del Consejo Popular, empobrecedora incluso de su propia participación como organizaciones. Esto es aplicable también a las entidades económicas, lo cual también tienen una incidencia política, el peso más inmediata y estratégicamente significativo está en las organizaciones, por la necesidad y potencialidades de su acción portadora de la participación popular, esencia de nuestro sistema político. Respecto a las entidades económicas, se generaba una deformación insostenible de un principio legítimo: el necesario vínculo de las entidades de un territorio con la vida local.

A nuestro modo de ver lo más significativo está en situaciones como la que se da con los CDR y la FMC, que se siguen desarrollando en muchos casos, ajenos a una labor amplia de gobierno, limitándose cuando

más a la acción movilizadora de la población hacia lo que convoca la dirección del Consejo; pero en muchos casos ni siquiera así, sino simplemente convocando como organizaciones, paralelamente a los intereses del Consejo del cual forma parte, en la práctica con el mismo contenido con que lo hacían antes de estar integradas a este eslabón estatal. Se manifiesta un comportamiento, imputable tanto a las organizaciones hacia sí mismas como al resto del sistema hacia las organizaciones, que no incorpora las potencialidades que abre el integrar un eslabón del gobierno, sin perder la identidad y especificidad que define a cada cual.

Se dio incluso el caso de la CTC en Ciudad de La Habana que, por decisión propia, no integra los Consejos Populares en la mayoría casi absoluta de los territorios. Se fundamentaba esto, en que como organización posee una estructura ramal, no territorial como la de los Consejos Populares- razonamiento meramente burocrático- y que la Constitución de la República no la obliga a integrarlos al establecerse que “podían pertenecer”.

En la práctica, las organizaciones de masas ven al Consejo Popular como un órgano o una instancia de gobierno más, a la cual en cierto modo "se anexan", pero no se integran para conformar un ente cualitativamente nuevo; no se comprende que en ello no ocurre una pérdida de su identidad sino un fortalecimiento, a partir del enriquecimiento cualitativo que reciben por pasar a desarrollar funciones de gobierno, y que a su vez adquieren una gran responsabilidad, porque contribuyen a ampliar la base popular de participación en el Gobierno, pudiendo aportar incluso ingredientes substanciales como la participación del colectivo laboral, a través de la presencia de la CTC y la ANAP, según el caso.

Algo análogo ocurre con las entidades económicas que "se conforman" en la mayoría de los casos con participar en la vida del Consejo Popular a través de sus aportes en recursos, sobre todo materiales.

La incorporación de las entidades económicas como miembros de los Consejos Populares brinda la posibilidad de una presencia directa de este tipo de actividad, base del desarrollo social, en la labor de gobierno. Esta presencia posibilitaría el fundamento para una interacción cualitativamente superior entre la vida económica que se desenvuelve en territorios determinados y la localidad en cuestión, a través de los órganos estatales locales, como mediación indispensable entre lo general y lo específico de las actividades económicas, sería una vía para la presencia de los colectivos laborales en nuestro sistema estatal, aspecto hasta el momento insuficientemente desarrollado, especialmente en la instancia municipal, determinante en la consolidación de una eficiente y eficaz planificación social socialista..

De hecho tenemos que respecto a las organizaciones y las entidades económicas se genera "por defecto" una representación del Consejo Popular como un escalón más, que puede ser práctico para la labor de gobierno, pero que les resulta ajeno a ellos como ocurre con los restantes órganos de gobierno, y pasan a "colaborar" con ese nuevo eslabón sin llegar a integrarse plenamente.

En resumen, de la práctica política en el sentido analizado, vemos que se conforma una representación del Consejo Popular como una instancia de gobierno más, con capacidad que otras no tienen para resolver problemas, sobre todo por la presencia en el Consejo de entidades económicas que pueden aportar recursos materiales, con una capacidad movilizativa superior dada por la presencia de las organizaciones de masas, y por la autoridad que tienen los presidentes de los Consejos; una entidad que puede asimilar tareas, "ejecutar" cosas que no están al alcance de otras entidades de gobierno, por su cercanía a la base y su composición; y, por supuesto, una entidad que tiene que "responder" por lo que funciona en su territorio, como una instancia de dirección más.

2. El discurso político y la formación de una representación del Consejo Popular.

El discurso político forma parte de la actividad política como un todo. Y, en tal sentido, hay discurso político también en lo que acabamos de analizar en párrafos inmediatos anteriores.

No obstante, queremos referirnos aquí al discurso en un sentido más estrecho: a lo que se promueve acerca del Consejo Popular en las intervenciones y discursos propiamente dichos, de los principales dirigentes del Estado y Partido cubanos.

Respecto a los Consejos Populares se ha hablado mucho y en diferentes marcos. No todos tienen igual trascendencia formadora de representaciones, bien sea por la divulgación que tenga de forma natural lo expresado, o por la autoridad que porte la idea, que se confiere generalmente a partir de la autoridad en la acción cotidiana del dirigente que la expresa.

Pensamos también que no podemos limitarnos a la mera recopilación de lo que, por cualquiera de las dos razones antes mencionadas, haya sido privilegiado con una mayor repercusión, ignorando alguna idea que consideremos valiosa, y precisamente, por razón de su no divulgación o carecer del respaldo del a veces dañino criterio común de autoridad, sea poco conocida, aunque merecedora de contribuir a formar una representación del Consejo Popular.

No hemos pretendido revisar en estas páginas todo lo expresado: solamente lo expuesto en las sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular y en reuniones de trabajo de otros órganos estatales, harían excesivamente extenso el recuento a los efectos de este tipo de trabajo. Hemos seleccionado ideas que, a nuestro juicio, han tenido, o merecen tener, trascendencia en la formación de una representación del Consejo Popular. Y en tal sentido las principales por su contenido, han estado expresadas en intervenciones del Comandante en Jefe Fidel Castro, quien indiscutiblemente es uno de los principales promotores de concepciones acerca del Consejo Popular.

Acerca de la necesidad de regular lo referente a los Consejos Populares

Este es un aspecto respecto al cual consideramos importante la influencia del discurso político.

Desde los primeros análisis hasta los noventa del pasado siglo, -aunque en diferentes momentos ha salido a colación la necesidad de establecer determinadas normativas para regir la vida de los Consejos-, la tendencia ha sido mantener esas regulaciones en un mínimo, que son las que hemos revisado en el presente trabajo. Y el fundamento que el discurso político cotidiano ha dado para esa actuación, ha sido evitar "camisas de fuerza" que limiten la creatividad a la acción del Consejo Popular en su diversidad de escenarios. Todo está en que la amplitud de grados de libertad que se persigue no se convierta en el extremo opuesto de las "camisas de fuerzas".

Muy ilustrativo, a nuestro modo de ver, de los móviles de la política seguida en este sentido, y de su contenido racional, es el diálogo que se produce en al X Período de Sesiones de la III Legislatura de la Asamblea Nacional, 26-27 de diciembre de 1971, entre el Comandante en Jefe y el entonces Presidente de la Asamblea, doctor Juan Escalona Reguera.

Se analizaba entonces la propuesta de Acuerdo acerca de autorizar la extensión de la experiencia de los Consejos Populares a todo el país, y se revisaba la diversidad de condiciones en las provincias, sobre todo valorando lo referente a la organización de los Consejos en zonas rurales "puras". El diputado Ramón Machado Ventura acababa de hacer referencia a unos estudios que se estaban realizando sobre los Consejos en diferentes condiciones, cuando se produjo el siguiente diálogo:

Fidel Castro: " *Mira Juanito, mientras más pronto, mejor, desde luego, por la situación, eso en primer lugar.*"

*"En segundo lugar, no tenemos que esperar las leyes pertinentes⁶⁰ para aplicarlo⁶¹ y generalizar la experiencia como hicimos en La Habana; tomamos el acuerdo y tan pronto tengamos los estudios, los hayamos revisado bien, y conozcamos los criterios, las ideas fundamentales... Hacen **falta determinados criterios. No debemos decir: generalicen la experiencia y háganlo cada cual según le parezca; que recojamos en un mes ideas, criterios y podamos aplicarlos. No hay que esperar a que tengamos legislaciones aprobadas y todo eso, porque si esto da tan buenos resultados podemos extenderlo a ver, pero no solo en el campo, en las ciudades también. Digamos como lo harían en Pinar del Río, como lo harían en las capitales principalmente, en Camagüey, en Holguín, en Santiago de Cuba, en Santa Clara. Me parece que esto cabe sobre todo en las grandes ciudades; ya si es una pequeña ciudad creo que puede haber un Consejo, no varios Consejos, y podíamos, sencillamente, extender la experiencia a todo el país.***"

⁶⁰ Se refiere a la Ley Orgánica que regularía el sistema del Poder Popular en su conjunto.

⁶¹ Se refiere al Acuerdo cuyo proyecto se analizaba.

Juan Escalona. *"Se estaba pidiendo el dato⁶² para tener en cuenta alguna cosa de irracionalidades que puedan surgir, no para legislación, porque estoy convencido que en un Periodo Especial hay que tomar decisiones operativas".*

Fidel Castro. *"Después hacemos la Ley Orgánica, pero primero hacemos los Consejos Populares".*

Juan Escalona. *"Nosotros dedicamos un tiempo importante, porque esta decisión que se acaba de tomar es muy importante para el desarrollo y para el enfrentamiento al Periodo Especial".*

"¿Están de acuerdo en que avance la idea de los Consejos Populares y que después se apruebe operativamente y veamos sobre la marcha sus resultados y las cosas que se pueden ir superando?"

El país pasaba por situaciones de crisis, donde resistir era avanzar en la construcción socialista, y la operatividad resultaba decisiva. Acto seguido, en votación ordinaria se aprobó el Acuerdo III- 138 que textualmente plantea:

"En ocasión de analizarse las recomendaciones aprobadas por el Cuarto Congreso del Partido comunista de Cuba sobre el perfeccionamiento de la organización y el funcionamiento de los órganos del Poder Popular se abordó, entre otros aspectos, la labor de los Consejos Populares."

"Durante el debate se expusieron por varios diputados sus experiencias acerca del funcionamiento de los Consejos Populares tanto en zonas rurales como suburbanas, así como de los organizados como experiencia en la Ciudad de la Habana en 93 zonas urbanas, y se puso de manifiesto la importancia de esos **órganos** como un **revolucionario concepto de gobierno que posibilita una mayor autoridad para controlar y resolver los problemas de la población, el decisivo papel que juegan en la coyuntura actual del periodo especial en garantizar la distribución de los suministros y otros servicios; en la fiscalización de la gestión administrativa; en la lucha contra el delito y en el aporte de iniciativas locales para solucionar problemas.**"

"Teniendo en cuenta lo anterior, la Asamblea Nacional del Poder Popular, en uso de las facultades que le están conferidas por la Constitución de la República

ACUERDA

PRIMERO: Extender la experiencia de los Consejos Populares a todo el país, con independencia de las pertinentes regulaciones que será necesario dictar en su momento.

SEGUNDO: Durante los meses de enero y febrero de 1992 las provincias elaborarán las propuestas de los Consejos Populares a crear en sus territorios, incluyendo las áreas urbanas de las grandes

⁶² Se refiere a que en el análisis anterior se estaba pidiendo a las provincias cuántos Consejos les faltarían por crear para sellar los territorios respectivos

ciudades, las que una vez analizadas y definidos los criterios organizativos fundamentales, se aplicarán."

En general, como apuntábamos al inicio, con los Consejos Populares se ha sido muy cuidadoso, considerándolos como una experiencia, como "*un modelo que está en franco desarrollo*"⁶³. Respecto a ellos se ha considerado que "*precisar normas y reglamentos en su funcionamiento puede surtir el efecto negativo de cortar la iniciativa, la creatividad*"⁶⁴ que asfixie el modelo.

Es cierto que normar, definir, siempre implica encerrar en conceptos a un objeto determinado, y en cierto sentido lo inmoviliza, lo empobrece, con consecuencias negativas para la práctica a la que ese objeto tiene que servir, si la relación entre el proceso de aprehensión teórica y su aplicación práctica es incorrecta, incompleta.

Pero igualmente negativo puede ser, llegado objetivamente el momento de definir, de normar, no hacerlo, o hacerlo de modo insuficiente. Y la realidad cotidiana nos da elementos para esta afirmación, expresados, entre otros momentos, en los debates del Primer Periodo Ordinario de Sesiones de la IV Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular al analizar el Informe de la Comisión Temporal que evaluó el trabajo de las Consejos Populares, en donde se mostraron resultados de experiencias de trabajo que apuntaban incluso a una concepción práctica del Consejo como instancia político-administrativa de dirección, todo lo contrario a lo subrayado en los documentos normativos⁶⁵.

A nuestro modo de ver ya la práctica de casi diez años de trabajo en torno a los Consejos Populares reclamaba mayor precisión en todo lo referente a este eslabón de Gobierno, posible sin consecuencias negativas de rigidez excesiva.

Antes bien, seguir desarrollando la experiencia del Consejo sobre la base, fundamentalmente, de que da buenos resultados para enfrentar el Periodo Especial - como se evidencia de algunas intervenciones- además que fortalecer un pragmatismo quizás excesivo, induce una representación empobrecida del Consejo Popular.

El Consejo Popular: eslabón para llenar insuficiencias del sistema, para responder a la situación extrema de crisis económica en el Periodo Especial, y como concepción estratégica.

El Consejo Popular "se concibe" en el III Congreso del PCC, como hemos mostrado en páginas anteriores. Y como se puede percibir de lo planteado en la Resolución emitida al respecto, se expresa una representación del Consejo Popular portadora de una doble proyección: una **estratégica** en buena medida

⁶³ Así se planteaba en la Introducción al "Análisis sobre el trabajo de los Consejos Populares", llevado a cabo en el Primer Periodo de Sesiones de la IV Legislatura de la Asamblea Nacional, 28 de junio de 1993.

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ Ver Acta del Primer Periodo Ordinario de Sesiones de la IV Legislatura de la Asamblea Nacional, 28 de junio de 1993.

("para que integralmente fiscalice la calidad y la eficiencia en la prestación de los servicios a la población, e impulse la solución de los problemas eminentemente propios de la localidad, sin que esta constituya una instancia de dirección político-administrativa, partiendo de las propias experiencias del delegado ejecutivo actual.."), y otra **coyuntural** (para cubrir insuficiencias generadas por la nueva División Político-Administrativa en determinados poblados).

Cuando se inicia la experiencia masiva en Ciudad de La Habana, se mantiene la promoción de lo estratégico, sin obviar el papel inmediato que desempeñarán los Consejos en el control y la fiscalización, a la vez que se promueve la imagen de un ente que actúe operativamente *"en beneficio directo de la población y la economía"*, como *"entidades de gobierno"*. Y, algo muy importante, ya el Comandante en Jefe en ese momento insistía en que los Consejos de Ciudad de la Habana *no constituían una simple extensión de lo que hasta ese momento existía- incluso ni siquiera de los que existían en seis territorios de la propia ciudad*: Fidel Castro recalca el carácter de autoridad política, a la vez que subraya las tareas inmediatas a que deberían enfrentarse⁶⁶, con un contenido ejecutivo en el cual, aun presentándose con fuerza el papel del Presidente, había un claro espíritu de acción conjunta.

En la medida que se desarrolla la experiencia, se continúa promoviendo esta representación, aunque cargando el acento en lo que representan los Consejos en las difíciles condiciones excepcionales del Periodo Especial, para resolver los problemas que se presentan, y- análogamente a lo que ocurrió con los Consejos de poblado- como eslabón para cubrir una insuficiencia del sistema, como *"eslabón intermedio en quien apoyarse para poder ejercer ese control, esa fiscalización, esa orientación, y hacer cumplir todo lo que está orientado"*⁶⁷.

La propia acción de no solo introducir los Consejos Populares en Ciudad de La Habana, sino aprobar ya en el año 91 su extensión a todo el país, y en el 92 refrendarse su existencia en la Constitución de la República, son indicadores de concebir al Consejo como una institución *"que llegó para quedarse"*, para controlar, fiscalizar, movilizar a la población en función de resolver sus problemas, *"participación democrática del pueblo en las acciones prácticas de la población"*⁶⁸.

No obstante, es frecuente encontrarse valoraciones del trabajo del Consejo que, al remarcar con justicia lo valiosa que ha sido su existencia en la etapa de crisis del país, dejan quizás con mucha fuerza una idea de coyunturalidad sobre la existencia del Consejo.

⁶⁶ Ver periódico Granma del 12 de octubre de 1990: "Fidel en la reunión con los 93 Presidentes de los Consejos Populares de la capital: El Consejo Popular comenzará a actuar de inmediato y a adoptar las medidas oportunas".

⁶⁷ Ver intervenciones de Pedro Chávez en el XI Periodo Ordinario de Sesiones de la III Legislatura, 10- 12 de julio de 1992, Acta de la Asamblea Nacional.

⁶⁸ Ver intervención de Luis Estruch durante el Primer Periodo Ordinario de Sesiones de la IV Legislatura, 28 de junio de 1993, Acta Asamblea Nacional.

Ejemplo ilustrativo de esto, a nuestro modo de ver, es lo planteado al introducir el debate sobre la valoración del trabajo de los Consejos Populares desarrollado en la Asamblea Nacional en su primera sesión de la IV Legislatura, donde se plantea al final del informe:

*"En resumen, ... los Consejos populares han llenado un espacio entre el municipio y la base, constituyen una autoridad cerca de la gente, una autoridad política y popular, capaz de movilizar a la población en la solución de sus propios problemas, en el desarrollo del control popular y en el ejercicio de una genuina democracia; una forma revolucionaria de encauzar los esfuerzos de nuestro pueblo en el enfrentamiento de las dificultades actuales que nos impone el Periodo Especial con la convicción de resistir, luchar y vencer"*⁶⁹.

Se dan otras formas de concebir coyunturalidad en la razón de ser del Consejo Popular, que, aunque quizás más indirectas, resultan de importante contenido. Así es el caso de lo relacionado con las organizaciones de masas, que salió a relucir durante la sesión de la Asamblea Nacional donde se modificó la Constitución de la República.

Como se puede advertir de la comparación de los documentos normativos, en la Constitución se produce un cambio sustancial al enunciar los integrantes del Consejo. Hasta ese momento siempre se planteaban las organizaciones de masas del lugar, y las entidades económicas (y otras personas que representen intereses de la comunidad) como miembros del Consejo⁷⁰. Sin embargo en la Constitución se va a plantear la participación de estos elementos como una **posibilidad**, no como una necesidad, lo cual, al menos, debe llamar la atención. Y cuando vamos a revisar el acta de las discusiones al respecto en la Asamblea Nacional, nos encontramos con que la explicación está en la concepción de *como se interpreta el papel de las organizaciones y entidades, que implica a su vez una concepción en el tiempo del Consejo Popular*.

Durante el debate, al hablarse de la definición del Consejo y quiénes debían integrarlo, el entonces Presidente de la Asamblea, doctor Juan Escalona, planteó que no se quería entrar en muchas definiciones, *"... porque este mismo hecho de representantes de las empresas ya es un fenómeno actual, puede ser que mañana lleguemos a que eso no debe ser así, y así no debe ser una imposición..."*. Este criterio se remarca por el diputado Jorge Risquet al afirmar a continuación: *"Justamente, porque la cuestión de los representantes de las empresas o de las organizaciones de masas es una cuestión que pudiera ser así, o de otro modo, de acuerdo con la experiencia, es una cosa que pudiera quedar para ley"*⁷¹.

⁶⁹ Ver la presentación del Informe de la Comisión temporal sobre el análisis del trabajo de los Consejos Populares, Acta del Primer Periodo Ordinario de sesiones de la IV Legislatura de la Asamblea Nacional.

⁷⁰ Hay la excepción del documento implementador de la Ley 56 de 1986 que daba esto como posibilidad y no necesidad, la cual no consideramos al hacer la afirmación, por el carácter de este documento

⁷¹ Ver Acta del XI Periodo Ordinario de Sesiones de la III Legislatura, del 10 al 12 de julio de 1992.

Si tenemos en cuenta que no se expresó ningún criterio en la sesión que difiriera de estos, se interpretaría que hubo consenso al respecto. El mismo no puede dejar de ser visto, al menos, como una *concepción insuficiente* del papel estratégico fundamental de las organizaciones de masas y las entidades económicas en la labor estatal de gobierno, indisolublemente ligado a una representación del Consejo Popular como ente de presencia coyuntural en el sistema de gobierno cubano.

Por el contrario, se ha planteado en varias reuniones de trabajo una concepción totalmente diferente al respecto, de importancia, que no ha sido muy divulgada: **el Consejo Popular como embrión del autogobierno social comunista, como marco estratégico para el avance en el perfeccionamiento del Estado cubano en su importante faceta de vehículo de participación popular en la autodirección comunista de la sociedad**⁷².

Al respecto es oportuno citar el comentario que hiciera el entonces ya Presidente de la Asamblea Nacional, doctor Ricardo Alarcón, quien, luego de señalar su coincidencia con la idea, planteaba:

"... creo que realmente podemos imaginar la sociedad futura, por ahí andaría el tipo de organización de la sociedad el día de la extinción del Estado... creo que, por supuesto, nosotros seguiremos siendo marxistas- leninistas, por tanto no vamos a abandonar esas concepciones básicas".

"No solamente es un instrumento fundamental para ayudar a la organización y movilización popular, para enfrentar las dificultades de este periodo, tiene esa gran virtud, pero además que nadie piense que el día que superemos el Periodo Especial, que no tengamos estas dificultades, que no haga falta el Consejo Popular ni mucho menos".

"Ustedes tienen realmente el privilegio, la oportunidad de ser los iniciadores de un proceso que en el plano político, en el plano de la organización de nuestra sociedad, está anticipando, indicando el camino por el cual tenemos que marchar más allá del Periodo Especial."

"Aunque en el Periodo Especial juega un papel absolutamente esencial, fundamental; pero lo juega en última instancia porque es el vehículo, el instrumento, es el medio que permite realmente(...) llevar a la práctica mecanismos reales de participación, de fiscalización y de control popular; no podemos decir realmente que hemos llegado a un punto que estemos en condiciones de sentarnos y mirar hacia atrás el camino recorrido, los grandes logros insuperables que hemos alcanzado."

⁷² Esta idea fue planteada por el autor del presente trabajo públicamente, en un marco relativamente amplio por primera vez, durante el IV Encuentro de los Presidentes de los Consejos Populares de Ciudad de la Habana, el 19 de octubre de 1994. Posteriormente se planteó en otros foros, como el Taller Científico Internacional Vigencia del Socialismo clásico, organizado por el Instituto de Filosofía del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente y la Sociedad Cubana de Investigaciones Filosóficas, en setiembre de 1995 en Ciudad de la Habana, en la ponencia "El periodo especial: ¿ crisis en el socialismo cubano?", y en el taller científico organizado por el Centro de Estudios sobre América, el 31 de octubre de 1995 en Ciudad de la Habana, en la ponencia "Cinco tesis sobre los Consejos Populares" publicada en el Nro. 31 de la Revista Cubana de Ciencias Sociales, 2000. En otras publicaciones de la época: "Democracia, Estado y autogobierno social: Los Consejos Populares en Cuba", revista "Agora", III- 1997, Valencia, España; "Gobernar en el socialismo. Notas para un debate necesario", publicado en el libro "Ciencia Política. Indagaciones desde Cuba", Edit. Félix Varela, La Habana, 1997; "La participación popular en la forma de organización del Estado socialista cubano", publicado en el libro "Participación social. Desarrollo urbano y comunitario", Universidad de la Habana, 1998.

"Es verdad que los Consejos Populares han jugado un papel muy importante, que todos podemos sentirnos satisfechos con los logros, con los avances que se han obtenido; pero estamos muy lejos de haber llegado a la perfección, sin siquiera pensar en esa perspectiva futura, futurista del papel de los Consejos en la Sociedad Comunista del mañana"⁷³.

En conclusión, existiendo en lo fundamental la concepción del carácter definitivo del Consejo Popular en el sistema, se dejan grietas que permiten introducir la idea de su temporalidad excepcional, que tienen relativa fuerza como formadoras de una representación, a partir de que se apoyan en el indiscutible papel desempeñado por los Consejos Populares para enfrentar el periodo especial, y para cubrir vacíos e insuficiencias del momento histórico en que se crearon.

Aunque se evita dar definiciones, se promueve lo que define al Consejo Popular, y lo que debe ser su contenido.

En relación con este aspecto se dan dos tendencias, posibles de distinguir con claridad, aun cuando se presentan estrechamente vinculadas, al extremo de hacer aparecer contradictorias algunas de las intervenciones donde ellas salen a relucir.

Podríamos hablar de una *tendencia ideológica*, de una proyección ideológica del tema, y de una *tendencia práctico-cotidiana*. Ambas, como señalábamos, se mezclan al presentarse, pero trataremos de revisarlas en lo que las distingue.

La tendencia práctico - cotidiana aparece con más frecuencia a la hora de hablar de los resultados, de los "logros de los Consejos Populares".

Es frecuente encontrar valoraciones como:

- "... Con los lotes pecuarios a los cuales pertenece nuestro Consejo desarrollamos un plan de acción para resolver los problemas alimentarios. Nos dimos a la tarea de buscar las áreas apropiadas para sembrar los productos... hemos logrado establecer nueve caballerías de tierra, que las tenemos en constante producción para autoabastecer a la población.... los 2834 habitantes son autoconsumidores... anteriormente no se reflejaba así, se reflejaba a nivel de municipio y el municipio era quien nos mandaba, a través del sistema de acopio, nuestra alimentación... hemos logrado autoabastecer de viandas a nuestra población. Como resultado del trabajo del Consejo la población ha consumido de 20 a 25 libras per cápita y hay una oferta especial de fin de año de los mismos productos que hemos consumido"⁷⁴

⁷³ Ver la intervención de Ricardo Alarcón de Quesada recogida en el documento "Memorias del IV Encuentro de los Presidentes de los Consejos Populares", 19 de octubre de 1994, editado por la Asamblea Provincial del Poder Popular de Ciudad de La Habana.

⁷⁴ Intervención de la diputada Eslinda Orozco, del Municipio de Cienfuegos, en la provincia del mismo nombre, presidenta de un Consejo Popular, durante el X Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular en la III Legislatura, 26-27 de diciembre de 1991.

- "...La mayoría de los Consejos Populares tienen área de autoconsumo, pero no les alcanzan para cubrir las necesidades de sus territorios. Por lo que se hace necesario que el Consejo de la Administración continúe trabajando en buscar soluciones a la tierra para el autoconsumo de cada Consejo"⁷⁵;
- "... a mi modo de ver... ningún Presidente de Consejo Popular debe dormir tranquilo hasta que no tenga resuelta esa situación del programa alimentario, como aspecto fundamental, al igual que el aspecto de la vivienda...(los Consejos Populares de Cifuentes) tienen todas sus tierras localizadas de autoabastecimiento... emulación entre fincas... buscan la fuerza de trabajo de entre los militantes... movilizaciones los fines de semana.... Hemos distribuido los distintos organismos por cordeles en las diferentes fincas,... y esto lo chequeamos semanalmente con los compañeros de la granja y los compañeros de los organismos, que tienen que dar los cumplimientos y rendir cuenta..."⁷⁶
- "... como casi el 70% de la población es campesina... desarrollamos un trabajo de análisis, discusión... en cada tienda pusimos un listado bien grande de los que tienen derecho a viandas y los que no tienen derecho (por el sistema de entrega normada centralizada del Estado). Todo el que tenga posibilidades de autoabastecerse allí con sus viandas sabe que tiene que hacerlo, si no, no come. Además, tenemos compromisos de entrega al balance municipal, porque tenemos grandes compromisos con mantener La Maya y Songo, que son las cabeceras municipales de mayores preocupaciones nuestras por la gran cantidad de habitantes...; estamos produciendo (en las llamadas Industrias Locales) en función de las necesidades reales de la población dentro del Consejo, con algunas otras producciones que son del Municipio, a las cuales tenemos que tributar y aportar como tal...; los empleados (del restaurante que tienen organizado en el pueblo en la gastronomía) los elige el pueblo, no ponemos ni quitamos, pero el pueblo levanta la mano y el empresario sabrá qué va a hacer con él (si el pueblo planteó quitarlo) porque ahí sí no puede estar más..."⁷⁷.

Con estas presentaciones de resultados, a nuestro modo de ver, se promueve una representación del Consejo Popular como una **instancia de gobierno, ejecutiva**, portadora, indiscutiblemente, de muchos elementos positivos, como por ejemplo en el caso de Ti Arriba y los empleados de la gastronomía, que es en esencia una forma directa de la población tomar parte en las decisiones que afectan a su vida. Este modo de actuar en la práctica- que origina la representación de instancia ejecutiva de gobierno, *no exenta sino más bien*

⁷⁵ Informe sobre los Consejos Populares de la Asamblea Provincial de Villa Clara. 5 de junio de 1993.

⁷⁶ Intervención del diputado Miguel A. Gómez Suárez, presidente de Consejo Popular en el Municipio de Cifuentes, durante la Primera Sesión Ordinaria de la IV Legislatura de la Asamblea Nacional, 28 de junio de 1993.

⁷⁷ Intervención del diputado Carlos Carrión Caballero, presidente de Consejo Popular en Ti Arriba, en el Municipio Segundo Frente, durante la Primera Sesión Ordinaria de la IV Legislatura de la Asamblea Nacional, 28 de junio de 1993.

fuerte portadora de contenido administrativo- objetivamente tiene unos límites de frontera bastante confusos con respecto a la actuación del Consejo como coordinador, aglutinador, que se trata de presentar en los documentos normativos.

La cuestión se complica y enrarece cuando, asociado a la representación anterior, se le empieza a "exigir" al Consejo Popular por los resultados:

-cuando ya no es la gastronomía la responsable de que los empleados no sean los mejores, sino es el Consejo Popular "por no actuar"; no es el Ministerio de Agricultura y sus empresas de Acopio el responsable de que en un territorio dado haya poco suministro de viandas, sino es el Consejo "por no organizar el autoconsumo de la población"; o, en el sentido positivo, cuando no es la dirección municipal de Educación de un territorio la que merece el reconocimiento por vincular las escuelas del territorio a centros cercanos para que les cocinen a sus seminternados, sino fue el Consejo popular el que logró eso; cuando no fue la dirección de servicios la que consiguió establecer nuevas instalaciones de reparación de efectos domésticos con su esfuerzo y gestión, sino fue el Consejo; cuando no es Salud Pública, siguiendo una política correcta social, la que a través de sus médicos de familia y apoyada en las facultades que tiene como miembro de un Consejo de la Administración Municipal⁷⁸ - en la mayoría de los cuales ocupa una Vicepresidencia - , la que logra vincular las embarazadas con problemas de nutrición a comedores de centros de trabajo cercanos para garantizarles un complemento en su alimentación, sino es el Consejo Popular el que se ocupa de ello, etc. Esto deriva también en situaciones como ocurrió en Ciudad de la Habana en 1993 cuando, ante una epidemia en los conejos, se encargó a los Consejos (en definitiva a los presidentes y vicepresidentes, en su carácter de profesionales, y a los delegados) todo lo relativo a hacer que se cumplieran las disposiciones dictadas al respecto, en lugar de encargarse de ello a las Direcciones correspondientes en Salud Pública y el Ministerio de Agricultura, o , cuando luego de sufrir los embates de la Tormenta del Siglo, se encargó a los Consejos (igual que en el caso anterior, a los presidentes y vicepresidentes, y a los delegados cuyas circunscripciones fueron afectadas) de lo relativo a la distribución de materiales y reposición de efectos electrodomésticos, en lugar de encargarse de ello las direcciones y empresas correspondientes, y los Consejos controlarlo y fiscalizarlo.

La otra tendencia formadora de representación del Consejo, que hemos denominado *ideológica*, está más asociada a intervenciones de dirigentes centrales, de comisiones de trabajo, etc., aunque no deja de aparecer en intervenciones de presidentes de Consejos, diputados, y en general, en exposiciones cotidianas de valoración de resultados, vinculadas a la vez a la tendencia anterior.

⁷⁸ Después de aprobadas las modificaciones a la Constitución en 1992, en las Provincias y Municipios dejó de existir el Comité Ejecutivo - que era un órgano ejecutivo, de gobierno y administrativo, subordinado a la correspondiente Asamblea - y comenzaron a actuar los Consejos de la Administración, que, como su nombre lo indica, son órganos de administración, y están subordinados a la Asamblea correspondiente, máximo órgano estatal de poder en la instancia, que a la vez ejerce gobierno.

Así desde los primeros momentos se comienza a fomentar una imagen del "*Consejo Popular con facultades de coordinación, supervisión y control*" que se va a mantener como "hilo de Ariadna" de toda una base ideológica del Consejo Popular⁷⁹.

En el X Periodo Ordinario de Sesiones de la Tercera Legislatura el entonces Presidente de la Asamblea Nacional, doctor Juan Escalona Reguera, puntualizaba durante los análisis para la extensión de la experiencia del Consejo a todo el país:

"No hemos pensado nunca en un Consejo Popular como una instancia administrativa, de modo que no vamos a volver a cuatro escalones en la instancia... sino que el Consejo Popular sea un mecanismo de acción bien vinculado a la población, a los electores, pero sin transformarse por ello en una instancia administrativa más, sino para actuar sobre las instancias municipales y hacer que cumplan las disposiciones del Gobierno Central y se busquen las soluciones ...".

Una figura muy vinculada a las historia de los Consejos Populares, desde su creación en Ciudad de La Habana en los primeros cinco territorios a partir de 1988, fue Pedro M. Chávez González, durante su mandato como Presidente de la Asamblea Provincial. Y el compañero Chávez planteaba en 1992, ante la Asamblea Nacional, algo que repitió en su esencia muchas veces en un esfuerzo por promover una representación del Consejo Popular :

"Se hablaba aquí de algunas cuestiones. Nosotros hemos sido fieles veladores de que se cumplimente lo que está acordado, lo que está definido. Hemos partido de que esto no es una instancia, es un eslabón de Gobierno. No es una instancia, porque incluso allí, por ejemplo, tenemos algunas estructuras administrativas que se han organizado sin incrementos de plantillas, con las mismas plantillas, pero lo que se busca precisamente es facilitar el control, acercar la dirección administrativa a la base; y ese eslabón administrativo facilita el control del Poder Popular, **pero quien responde por el funcionamiento de ese eslabón administrativo es la dirección administrativa del Municipio**"⁸⁰.

Hay que señalar que una constante durante el mandato de Pedro Chávez González fue la insistencia en estas ideas, observando incluso el rigor de *no hablar de Consejos Populares cuando en realidad se estaba haciendo referencia a un territorio, a una zona*, o, más importante aún, cuando se estaba hablando de una entidad administrativa en cuanto a su estructura organizada en el área abarcada por un Consejo Popular; algo parecido a lo que desde los inicios del Poder Popular ocurre, que se habla de "*los servicios del Poder Popular, la gastronomía del Poder Popular*", etc., cuando en realidad se trata de empresas estatales que

⁷⁹ Ver Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Jurídicos de la Asamblea Nacional del Poder Popular durante la discusión del Proyecto de ley Número 56, en el X Periodo Ordinario de Sesiones de la II Legislatura, 3-4 de julio de 1986.

⁸⁰ Ver Acta del XI Periodo Ordinario de Sesiones de la III Legislatura de la Asamblea Nacional, 10-12 de julio de 1992.

deberían tener su autonomía empresarial y ser controladas, y en ese caso dirigidas por los órganos correspondientes del sistema del Poder Popular, pero en un tipo de dirección en la cual no se confunda el papel del gobierno, con el del órgano que tendrá que ejecutar administrativamente, perdiéndose así en definitiva la relativa independencia indispensable para controlar, trazar políticas, fiscalizar, gobernar en el contenido más amplio de la actividad.

Precisamente la experiencia de Ciudad de la Habana una de las que dio lugar a mayor cantidad de reflexiones sobre los Consejos Populares, y a más elementos promotores de una representación del Consejo desde que estos se crearon inicialmente en 1988.

En Ciudad de La Habana, desde la reunión constitutiva de los 93 Consejos el 10 de Octubre, se insistió en que los Consejos son entidades de Gobierno, que, como planteó en aquella reunión la compañera Mirtha Cardona Rosales, entonces Secretaria de la Asamblea Provincial, *"bajo ningún concepto pueden devenir entes administrativos"*.

Precisamente en el marco de los muchos debates que se produjeron, se planteó lo que se denominó *"Filosofía de los Consejos Populares"*, que a nuestro modo de ver resume conceptualmente una representación clara de lo que, para ese momento y ese marco- aunque en mucho aplicable en general-, se pretendía obtener con los Consejos Populares⁸¹:

"- fortalecer la autoridad del Delegado".

"- mejorar el control y la fiscalización sobre todas las entidades administrativas, independientemente de su nivel de subordinación."

"- una vía para encontrar fórmulas que incorporen todos los elementos de la comunidad a la solución de sus propios problemas".

"- tener una figura de Gobierno fuerte, a nivel de barrio, que pudiera organizar las fuerzas de la comunidad para la solución de los problemas de la base."

En la propia reunión constitutiva en Octubre de 1990, el Comandante en Jefe Fidel Castro- indiscutible máximo promotor de la idea de los Consejos Populares-, apuntó a cuestiones tales como que el Consejo debería *velar por como funciona todo en su territorio, incluyendo hospitales, fábricas y otros centros; que una de sus funciones es que haya orden, que todo marche como debe ser y no se produzcan desvíos de materiales u otras malas prácticas; que el Consejo puede movilizar a los vecinos, las fuerzas de la zona, a acometer determinadas tareas en función de los intereses de la colectividad, y que es una autoridad política en su zona (respecto a lo cual añadió que no habría un organismo paralelo del Partido Comunista a nivel de esa entidad gubernamental).*

⁸¹ Estas ideas fueron formuladas en un intercambio entre la compañera Mirtha Cardona Rosales, entonces secretaria de la Asamblea Provincial de Ciudad de la Habana, y el Comandante en Jefe Fidel Castro.

Con su acostumbrada claridad, Fidel expresó entonces que la idea de los Consejos, con la experiencia que desarrollaría, iría descubriendo sus posibilidades y enriqueciéndolas, luego de señalar que la idea que comenzaba a aplicarse en Ciudad de La Habana a partir del 10 de octubre de 1990, aunque recogía las experiencias anteriores, en particular las de los seis Consejos que existían en la ciudad desde 1988, no era una simple extensión de la experiencia anterior- cuestión esta de importancia conceptual básica.

Pasados los años, y no ya con un enfoque previsor, sino con una visión analítica retrospectiva, el Comandante en Jefe expresaba en 1993 durante el Primer Periodo de Sesiones de la IV Legislatura de la Asamblea Nacional:

"Los Consejos Populares surgieron en algunos pueblitos aislados que no podían ser administrados, pero después se descubrió que el consejo Popular era una necesidad imperiosa en La Habana, porque en municipios de 200 mil o 240 mil habitantes como 10 de Octubre, que tenían una empresa, era imposible que supieran lo que estaba pasando en la panadería aquella del barrio o qué pasaba en el comercio, qué pasaba en la tienda.."

"Desde luego, -expresaba en otro momento de su diálogo-, tenemos que tener en cuenta que aquí hay dos Consejos Populares: el de la ciudad, y sobre todo el de la gran ciudad, y el del campo..."

"... Creo, sinceramente, que es más difícil el trabajo aquí en la ciudad, es más difícil porque ellos no tienen un solar, no tienen donde pedir 10 caballerías ... para sembrar, para el autoconsumo, todo eso..."

"Por eso, incluso, medidas que son buenas para los Consejos urbanos de la ciudad no son buenas o no son necesarias en los semiurbanos o en el campo, y cosas que se pueden hacer allí no se pueden hacer aquí. Esto está claro..."

"... Cuando se crearon los Consejos Populares, uno de los objetivos fundamentales era crear una autoridad, nosotros decíamos que no fuera administrativa; si alguien tiene que administrar un huerto, que lo administre, esa excepción no viola la regla, lo que no queríamos que se convirtiera en una instancia administrativa,... No queríamos que los Consejos se convirtieran en instancias administrativas, sino en autoridad."

"Yo empleé una palabra, exagerando, y decía que necesitábamos un dictador en la base, alguien que pudiera poner fin al desorden, puesto que las empresas no podían controlar sus unidades allá abajo, ni los servicios, y porque, además, los delegados de circunscripción, que son la base de nuestro Poder Popular, no tenían ninguna posibilidad de resolver sus problemas, había que unirlos y fortalecerlos, y crear una autoridad allí abajo. Digamos, que ese hombre fuera un representante- muchos de ustedes recordarán, los que estaban allí, la discusión en la constitución, cuáles eran las facultades que yo traté

de que fueran amplias porque no me parecían suficientes las que le daba aquel precepto de la Constitución-, y decíamos que ese hombre era el representante del municipio, de la provincia y de la nación. Esa era una autoridad, no una instancia administrativa, que de repente aquel hombre se convirtiera en el administrador de todos los timbiriches: peluquerías, bodegas, restaurantes, y todas esas cosas. Eso que lo administrara quien lo administrara, pero sí tenía que ser el gran controlador, el fiscalizador, y con poder, con autoridad..."

"... Creo que se creó un eslabón, es decir, una autoridad que hacía falta, pero que no era administrativa; independientemente de que las características del campo y de la ciudad hayan motivado que en muchos lugares los poderes populares tengan que hacer algunas funciones administrativas..."

"... Pero nosotros decíamos: si hay una fábrica de cigarros, aunque pertenezca a la nación, el Consejo Popular tiene que saber lo que está pasando allí, no puede ser indiferente a eso, y tiene que saber si hay orden, si hay honradez, si hay cambalache, si hay robo, tiene que meterse allí también y fiscalizar allí. El no va a administrar la fábrica de cigarros, pero sí puede decir: Aquí tenemos a alguien que tiene el desorden creado, y llamar, ¿a quién?, a la entidad correspondiente, al municipio, a la provincia, a quien fuera."

"Nosotros no queremos eso realmente y no fue concebido como una instancia administrativa, lo cual no impide que a veces tenga que hacer tareas, cosas, administrativas, pero que no es su función esencial, sino la de fiscalizar, exigir, controlar".

"No veo ninguna otra forma de controlar esa multitud de instalaciones que el Estado tiene en sus distintas formas -el Estado central, o las provincias, los municipios- no veo ninguna otra forma. Porque no pueden ser inspectores, los inspectores se echan a perder también y entran en relaciones con la empresa y con lo otro".

"Nosotros nos preguntábamos: ¿Quiénes por aquí pueden ser los mejores fiscalizadores?. Los Delegados de circunscripción, los Consejos Populares. ¿Quien los elige?. El pueblo. No son funcionarios administrativos, porque son funcionarios electos, los ha elegido el pueblo allí de la manera más libre que en el mundo se elige a alguien, postulando al que quiera y votando por el que quiera. Ese es el delegado de circunscripción. Y el conjunto de delegados de circunscripción son el Consejo y parte del Consejo, todos los demás. No puede ser más democrático un Consejo, porque está integrado por los Delegados, y todos juntos son una fuerza."

"Naturalmente que una cosa son las ideas originales y otra cosa es el desarrollo de las ideas al contacto con las realidades. Ya los Consejos son hoy más que lo que habíamos concebido, tenemos

que evitar que se distorsionen, que se deformen; tenemos que procurar que cumplan las ideas para las cuales se concibieron, ideas que a su vez se han desarrollado"⁸².

Mucho se podría traer para ilustrar lo que estamos tratando, pero, a nuestro modo de ver, esta última cita del Comandante en Jefe recoge las ideas más esenciales:

el Consejo Popular concebido para controlar y fiscalizar todo lo que existe en su territorio, una autoridad del mayor nivel, lo que, junto con la ya expresada en otros momentos de ser un elemento aglutinador, coordinador, conforma una representación del Consejo Popular clara, que lo que se trataría sería de implementarla, para lo cual no resultan menos valiosas las ideas expresadas por Fidel Castro, que no se encierran en un marco estrecho y fijo, sino reconocen la posibilidad de acciones apartadas de la concepción central -que, en definitiva, no harían más que confirmar su validez- y la necesaria evolución de las concepciones en sus detalles de acuerdo con el desarrollo de la práctica, en tiempo y lugar.

La concepción que se trata de expresar en el plano ideológico, especialmente en las ideas de Fidel Castro y los principales dirigentes que han estado vinculados al trabajo de los Consejos Populares, no es extraño que sean muy cercanas a lo normado en los documentos estatales y partidistas. Sí es un rasgo significativo como en ella la figura del Consejo Popular -como un todo integrado por diferentes miembros- se entrelaza fuertemente con la figura del presidente del Consejo Popular, generando, incluso, a nuestro modo de ver, elementos que confunden en alguna medida, precisamente a los efectos de implementar en la práctica la representación del Consejo que se promueve.

Por ello consideramos de importancia detenernos específicamente en lo que es otra faceta del problema muy importante, con personalidad propia: el presidente del Consejo Popular.

El Consejo y el presidente del Consejo Popular.

Como señalábamos en páginas anteriores, el contexto de surgimiento de los Consejos Populares resulta objetivamente propicio para la promoción del papel de una figura central fuerte, portadora del poder y de la autoridad que se otorga, cuestión esta más importante aún a la hora de formar una representación cotidiana.

En las condiciones de Cuba, históricamente esto resulta un fenómeno natural, inherente a nuestra cultura política, fortalecido en la etapa revolucionaria actual donde el líder – y específicamente un líder excepcional de autoridad sistemáticamente relegitimada- ha desempeñado un papel muy importante en el desarrollo de los acontecimientos político- sociales.

⁸² Ver palabras de Fidel Castro durante los análisis del informe presentado por la comisión temporal sobre el trabajo de los Consejos Populares Acta del Primer Periodo de Sesiones de la IV Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular.

Lo regulado política y jurídicamente sienta premisas importantes en este sentido. Aunque, importante es advertirlo, no suficientemente precisas.

Y las imprecisiones normativas, o "precisiones" un tanto polarizadas, constituyen a su vez un marco, si no propiciador, sí favorable a múltiples lecturas de un discurso político parco en deslindes rigurosos.

Cuando se aprueba la Ley 56 en 1986, en la sesión de la Asamblea Nacional hay poca reflexión en los debates acerca del paso que se estaba dando, y la reflexión que hay tácitamente reconoce una identificación casi total *entre el Presidente y el Consejo Popular*, en cuanto a la esencia de autoridad ejecutiva que se planteaba para la nueva institución de Gobierno⁸³.

En 1990, cuando correspondió a la Asamblea ratificar el Acuerdo del Consejo de Estado autorizando la experiencia en 93 Consejos Populares en Ciudad de la Habana, ni siquiera hubo intervenciones de los diputados al respecto⁸⁴. Sí meses antes, en la reunión constitutiva con los Presidentes de los 93 Consejos iniciadores de la experiencia, hubo reflexiones en torno al papel del presidente y del Consejo.

Particularmente el Comandante en Jefe reiteró insistentemente la idea del Consejo como un nuevo tipo de "autoridad política". Y en todo momento las reflexiones de Fidel, Pedro Chávez y Mirtha Cardona- tres figuras que no se podrán nunca separar de la historia de los Consejos Populares, en especial de los de Ciudad de La Habana- reflejaban el espíritu de que nos encontrábamos ante una nueva "entidad de Gobierno" para actuar "en forma ágil y dinámica, libres de burocratismo y de otras tendencias negativas, en beneficio directo de la población y de la economía"⁸⁵.

No obstante, tampoco se puede ignorar que también en esas intervenciones trasciende la cualidad diferente del presidente del Consejo Popular, cuando el propio Comandante en Jefe puntualizó que *él había propuesto la profesionalización de los Presidentes de los Consejos Populares para que se pudieran consagrar a su nuevo trabajo: estábamos ante la constatación del hecho de que el sistema tenía, dentro de su propia riqueza democrática, una importante limitación*⁸⁶.

Se planteaba- hasta ese momento de forma un tanto velada, potencial- la trascendencia al discurso político de una contradicción de la realidad, que generaría un doble discurso, o, quizás mejor, un discurso complejo de estructurar, por tener que armonizar dos facetas contrapuestas en buena medida:

la promoción de la acción de un todo único nuevo, a la vez que de la acción necesaria de una autoridad individual fuerte, potencialmente más efectiva y realmente más ajustada a las realidades del sistema donde se estaba insertando el nuevo ente.

⁸³ Ver Acta de la X Sesión Ordinaria de la II Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular. 3- 4 de julio de 1986.

⁸⁴ Ver Acta de la VIII Sesión Ordinaria de la III Legislatura de la Asamblea Nacional de Poder Popular, 26-27 de diciembre de 1990.

⁸⁵ Ver periódico Granma del 12 de octubre de 1990.

⁸⁶ Idem

Así se pasa a la nueva etapa de los Consejos Populares, la que sin dudas ha marcado más su historia y la formación de una representación en la conciencia cotidiana de este importante ente de Gobierno, y, por supuesto, de sus presidentes.

Cuando había transcurrido poco más de un año los "tercos hechos" van imponiendo su presencia y reclamando atención. En los análisis para la extensión de los Consejos a todo el país, la diputada Irma Barreras, luego de señalar que *"el Consejo Popular ha tenido frutos... porque es capaz de aglutinar en su territorio a todas las entidades..."*⁸⁷, llama la atención hacia *"el peligro de que el Delegado descansa en el presidente o vicepresidente del Consejo"*. Y unos minutos después otra diputada, Betty Bendig, va más al centro: *"el presidente no es todo el Consejo; es con sus delegados , organismos administrativos y todos sus miembros"*⁸⁸.

El Comandante en Jefe insiste en la diferencia conceptual entre el Consejo de Ciudad de La Habana y los anteriores, y de hecho inevitablemente trata lo referente al presidente y los vicepresidentes.

"El Presidente y sus Vice- destaca Fidel- ... moviéndose allí, con la colaboración y el trabajo de todos los Delegados de circunscripciones, que saben "hasta donde el jején puso el huevo"... Esa es una fuerza y una institución tremenda... que va a ser imprescindible en todas las ciudades.... Como muy bien expresó la compañera de Boyeros que dijo que era poderoso su Consejo⁸⁹, tiene tremendas empresas nacionales allí, como no van a ser poderosos; realmente se convirtieron en poderosas instituciones de poder, que podían resolver, que podían apoyarse. Ya no era el Delegado de circunscripción solo, en su escaso tiempo, dando carreras para ver si un ministro resolvía un problema; ahora es todo el mundo trabajando allí coordinadamente..."

"Creo que toda esta idea del Consejo Popular Urbano, a partir de la experiencia- porque el Consejo Popular de localidades aisladas se conoce su experiencia y es buena, y aquí se ha reflejado-, se puede hasta perfeccionar también, ver que tengan las mismas atribuciones que tienen estos acá."

"Hay que estudiar y analizar muy bien para ver qué cosas más podemos hacer cuando los hagamos definitivos, si lo aplicamos solo en las ciudades. Para mi no queda duda que es aplicable en Camagüey, en Holguín, en Santiago de Cuba, en las ciudades, no tengo dudas, porque es el mismo principio el que se quiere aplicar; yo tengo dudas de como hacerlo en áreas de campo, y esas son las respuestas que tenemos que encontrar."

"Aquí se introdujo el principio del profesionalismo... Ahora , hay algunos que eran tan grandes que yo planteé- y mucho más en situación del Periodo Especial, el papel que tienen que jugar esos

⁸⁷ Ver Acta de la X Sesión Ordinaria de la Asamblea Nacional durante la III Legislatura, 26-27 de diciembre de 1991

⁸⁸ Idem

⁸⁹ Se refiere a la Diputada Irma Barreras.

Consejos, eso es un verdadero poder- el Vicepresidente también profesionalizarlo, porque algunos de ellos ocupaban un área de 30 mil personas, muy grandes, y no se podía dividir porque no es fácil, sino poner más gente profesional, ya que uno solo no podía. Y hay algunos que tienen hasta tres profesionales⁹⁰."

A nuestro modo de ver se hace evidente lo difícil de difundir y afirmar una representación del Consejo *como una unidad, actuante como un todo, frente a las situaciones objetivas que presentaba el sistema, y la respuesta coyuntural a ellas que aportaba la figura del presidente, como autoridad individual, como portador del poder, de la autoridad del Consejo.*

En la propia sesión se expresan muchas más ideas importantes al respecto. Se insiste en la importancia del Delegado para la acción como Consejo, y para el propio ejercicio de la función que se espera del presidente. Señala la diputada María Ducás que el Consejo lo es integralmente, pero donde no funciona el Delegado se crea un gran problema porque el presidente *"deja de ejercer su función como tal, y lo que hace es sustituir al Delegado"*⁹¹; la diputada Sonia A. Aguila expresa su interpretación de lo que es el Presidente, como elemento que vincula a los Delegados al Municipio, sin el cual no era fácil, *"el presidente- apunta- es el que vela por los resultados económicos de las empresas, orienta a los delegados, participa en los Comités Ejecutivos, y lleva a los delegados la problemática del municipio"*⁹². La diputada Eslinda Orozco, con un territorio del Consejo que preside, con parte zona llana, parte montañosa y cinco circunscripciones dispersas, expone su versión, según la cual se reúne poco, solo cuando considera necesario, mientras tanto ella como Presidenta, visita las unidades, a los Delegados y demás miembros, en *"un sistema de trabajo muy personal, nos reunimos cada vez que tenemos necesidad, lo que sí hago es moverme por todo el Consejo Popular consecutivamente, como soy la profesional, según un plan que me hago, voy a ver al Delegado, su zona, las tiendas ... converso con su población, digo cuales son las perspectivas de trabajo del Consejo popular y en qué ellos nos pueden ayudar, y entonces, con ese consenso, vamos desarrollando todo el trabajo del Consejo Popular"*⁹³, - estilo de trabajo respecto al cual Fidel comentó que *"... es un buen estilo de trabajo en el campo, moverse uno y no tener que estar reuniendo todas las semanas a la gente, y haciéndola caminar y todo eso. Es un buen ejemplo"*⁹⁴. Aunque no se puede dejar de reconocer, apuntamos nosotros, que, con todo y su adecuación a las características del lugar, no es precisamente un estilo de los más promotores de trabajo colectivo como gobierno.

⁹⁰ Ver acta de la X Sesión Ordinaria de la Asamblea Nacional durante la III Legislatura, 26-27 de diciembre de 1991.

⁹¹ **Idem**

⁹² **Idem**

⁹³ **Idem**

⁹⁴ **Idem**

En 1992, con un poco más de horizonte temporal, Fidel Castro planteaba, analizando la experiencia de los Consejos Populares hasta el momento en cuestión, y en particular lo que se desprendió de la práctica en Ciudad de La Habana:

"Se vio claro que en nuestro Estado socialista, donde todas las actividades son sociales, era necesario, realmente, una autoridad muy cerca allí de la gente, y queríamos crear una autoridad política y no una instancia administrativa. Yo le llamaba el dictador de allí, que el Delegado popular fuera una especie de dictador".

Apunta el Presidente Juan Escalona que "Algunos se lo creyeron", y Fidel Castro continúa:

"Yo me alegro que ellos se lo crean, porque eso es lo que hace falta que sean allí. Dije dictador , porque quiero decir una autoridad fuerte."

"Dije que representaban al municipio, a la provincia y al Gobierno central - queríamos darle autoridad a aquel hombre- y que a su vez representaban a la gente, esa era la idea. Pero ellos tenían que tener autoridad, porque no hay quien ponga orden allá abajo, y les dije: "pues ustedes tienen que preocuparse de lo que pasa allí, no solo en una actividad municipal, sino en una provincial y en una nacional ...(saber qué se hace sin administrar las entidades)... Ustedes deben tener facultades para proponer la sustitución de toda aquella gente, proponer y nombrar uno de allí preferiblemente, porque si el hombre vive allí tiene la vigilancia popular, el control popular"... les digo que no hay nada más corruptor que las actividades administrativas. Basta que los hombres empiecen a administrar bienes, para que empiecen a correr tremendo riesgo de desviarse, la vida nos ha enseñado eso...".

"Entonces va a haber un control popular verdaderamente en el funcionamiento de todas esas instalaciones, de todos esos servicios; un control popular de la conducta de los que trabajan allí, una participación popular de los que deben ir para allí... les dijimos:" Fiscalicen, vigilen, controlen , más o menos, como marcha todo allí"".

"Creo que el Consejo Popular se convierte en un eslabón esencial- yo diría que era el eslabón perdido- de la dirección estatal socialista y no es una autoridad administrativa - ese era el eslabón, realmente, perdido-, y si desarrollamos esa concepción bien, la seguimos consecuentemente, muy popular, integrada por los Delegados, presidida por un Delegado elegido entre ellos... el Delegado era impotente... defendí la idea de profesionalizar... hasta tres donde haga falta... Y yo dije: un país que tiene tanta burocracia, no debe vacilar en profesionalizar a todos estos presidentes de los Consejos Populares. Están muy cerca de la base, son Delegados elegidos por el pueblo; son, a su vez,

elegidos por los delegados que el pueblo eligió, como presidentes de los Consejos. Es, realmente, una institución revolucionaria que nos faltaba"⁹⁵.

Resulta en conclusión una difícil unidad dialéctica entre el presidente y el Consejo Popular, que, como tal, es intrínsecamente contradictoria, lo cual, en circunstancias de poca definición normativa y bajo la influencia de las múltiples vías formadoras de representaciones que se dan, tiene significación.

El Consejo y la participación popular: las organizaciones de masas y las entidades económicas: movilización, apoyo y participación.

Este es uno de los aspectos medulares, por su carácter estratégico, en relación con la definición de los Consejos Populares y de su desenvolvimiento en la práctica. Consecuentemente, tiene una tremenda importancia estratégica el modo en que se vaya conformando una representación al respecto, porque las normas se cambian fácilmente, lo regulado se cambia sin muchos problemas, pero lo sembrado en la mente de los actores del proceso social tiene una perdurabilidad superior. Y las acciones de los hombres, a partir de un condicionamiento material, están regidas por la acción de su conciencia, acción que reviste mayor importancia aun ante el desenvolvimiento de un proceso como la construcción socialista y comunista.

Lo referente a la participación popular, a la acción de las organizaciones y de las entidades económicas miembros del Consejo, se expresa en el discurso político cotidiano comúnmente en el marco de los temas que hemos revisado con anterioridad.

Como se habrá podido apreciar, el concepto de participación no es común que se desarrolle en todo su alcance, expresándolo solo en el sentido estrecho de respuesta a movilización, de participación como ejecutor *"en la solución de los problemas"*, de *"sus propios problemas"*- con referencia a la comunidad vinculada a la acción de un Consejo Popular. Se insiste, como hemos visto, en la acción participativa ejecutora en lo referente al control popular, a la fiscalización, a la realización de obras en beneficio social, etc. Esto tiene una significación, y representa una parte importante del contenido de la participación, porque, como señalara el Diputado Nelson Torres durante una sesión de la Asamblea Nacional: *"Lo más importante es cómo cambia la mentalidad de los compañeros del Consejo, porque antes lo que hacían era pedir, y ahora lo están resolviendo allí, con la participación de las masas están resolviendo los problemas de la comunidad"*⁹⁶. O, como apuntara meses después el entonces presidente de la Asamblea Nacional doctor Juan Escalona:

"Lo que sí es evidente para todos los que hemos tenido contacto con esa institución, es la importancia que va ganando.... lo que representa como solución de los problemas de la comunidad en

⁹⁵ Ver Acta del XI Periodo Ordinario de sesiones de la III Legislatura, 10- 12 de julio de 1992. La mayoría de los fragmentos del Comandante en Jefe Fidel Castro referentes a los Consejos Populares, planteados en sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular se encuentran recogidos en el folleto editado por la Asamblea Nacional en 1993 "Fragmentos de intervenciones del Comandante en Jefe Fidel Castro sobre los Consejos Populares".

⁹⁶ Ver Acta del X Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea Nacional en la III Legislatura, 26-27 de diciembre de 1991.

cualquier lugar del país, y, lo que es más importante, a partir de la propia actividad de la población.... Como va sustituyéndose la idea de que el maná cae del cielo, de que el gobierno me mande, que alguien me resuelva, y la gente empieza a darse cuenta de que tiene que resolver con sus propias manos. Esa ha sido una actividad muy importante de los Consejos Populares, sobre todo en las provincias se aprecia con mucha fuerza, en la organización de ayuda a la solución de los problemas alimentarios, etc."⁹⁷.

Si importante es desarrollar el concepto de participación popular, no menos importante es lo referente específicamente a las organizaciones miembros y a las entidades económicas.

En los documentos normativos esto, como se puede ver, aparece tratado con sus variantes, con una tendencia a garantizar la presencia de este componente del Consejo Popular (e incluso en las Bases de 1992 se desarrolla lo referente a su papel).

En el discurso político el tratamiento es más escaso, presentándose por lo general lo referente al papel *movilizador ejecutor de las organizaciones, y de proporcionadores de apoyo material* -en recursos humanos o materiales- *en el caso de las entidades económicas*. La presencia de las organizaciones y entidades se concibe como algo coyuntural, puramente práctico, en el sentido más estrecho del concepto.

Durante la discusión del proyecto de ley que modificaría a la Constitución se desarrolló un diálogo sobre las entidades y organizaciones de masas, en relación con la búsqueda de cómo expresar la definición del Consejo Popular, que refleja precisamente cómo se concibe la presencia de estos elementos en el Consejo. Evidentemente se trata de algo nuevo, que requiere elaboración. Son unos miembros **sui generis** desde el mismo momento que *"forman parte también del Consejo, pero en la elección del Presidente no participan, ellos se integran después que está elegido el Presidente: la elección del Presidente nada más que es entre los Delegados"*, como señaló el diputado Pedro Chávez, en respuesta a una interrogante del Comandante en Jefe acerca de la composición del Consejo⁹⁸. Y resulta muy significativo que su presencia se concibe como algo coyuntural, lo que explica que la Constitución haya dejado solo como una posibilidad, opcional, la integración de las organizaciones y entidades al Consejo⁹⁹.

No es casualidad ni regodeo de teorización, que en la reunión celebrada en conmemoración del V Aniversario de la constitución de los Consejos Populares en Ciudad de la Habana se señalara entre las dificultades más relevantes dentro del trabajo de los Consejos la *"no participación activa de centros nacionales y provinciales en tareas del Consejo"*, entre las deficiencias más comunes lo referente a la

⁹⁷. Ver Acta del XI Periodo Ordinario de Sesiones de la III Legislatura, 10-12 de julio de 1992.

⁹⁸ **Idem**

⁹⁹ Esto lo revisamos ya cuando analizamos la definición del Consejo Popular, lo que se promueve al respecto, y la importancia de concebirlos como eslabón del autogobierno social, y actuar en consecuencia.

"participación popular en la toma de decisiones y la solución de los problemas así como la cooperación e integración de los centros laborales en la actividad del Consejo", y entre un grupo importante de sugerencias planteadas por los Presidentes, "estudiar y definir los deberes y funciones de las organizaciones de masas que están representadas en los Consejos Populares"¹⁰⁰.

Como ha señalado Ricardo Alarcón, Presidente de la Asamblea Nacional, hay que *"llegar a incorporar realmente a la gente en la gestión de Gobierno, en la gestión de nuestros órganos estatales, en la gestión del Consejo Popular"*¹⁰¹. Y se trata, a nuestro modo de ver, de aprovechar las potencialidades que brinda el Consejo Popular en la ampliación objetiva de la base de gobierno popular mediante su composición, cuestión insuficientemente promovida hasta finales de los años noventa del pasado siglo.

¿Que son los Consejos Populares en la década de los noventa del pasado siglo ?

En las páginas anteriores hemos revisado elementos a nuestro criterio esenciales en relación con lo que se hallaba normado, política y jurídicamente, y con lo que se promueve por otras vías, acerca de los Consejos Populares. Nos planteamos en la introducción de este trabajo, que con él perseguíamos, entre los objetivos principales, contribuir a la tarea de elaborar, transcurridos los primeros años de existencia del Consejo, un referente a partir del cual dar una valoración de su desarrollo y de los requerimientos y perspectivas para su consolidación en el sistema, del modo más objetivo posible. ¿ Qué hemos alcanzado en el cumplimiento de este objetivo?

Pensamos que lo más importante es que el lector haga sus propias conclusiones:

¿ se había ya conformado un referente único, que permita dar un paradigma de lo que es un Consejo Popular y su actuación en el sistema?

Pero, por un compromiso elemental, daremos, para el debate con el lector, nuestra respuesta a esta interrogante.

A nuestro modo de ver no existía aún un referente único. Cuando más, podríamos hablar de un **referente ideológico** y de un **referente práctico-cotidiano** de lo que es un Consejo Popular y su modo de actuar, su lugar en el sistema. Y entre ellos se confunden los límites, además de la contradictoriedad interna que presentan.

El referente ideológico parte de lo establecido en los documentos normativos y del discurso de los principales dirigentes políticos que han estado vinculados al trabajo de los Consejos Populares.

¹⁰⁰ Ver periódico Granma del 14 de noviembre de 1995, "Algún día la historia tendrá que consignar que hemos resistido en parte importante gracias a los Consejos Populares. Fidel en el encuentro por el V Aniversario de estos órganos del Poder Popular".

¹⁰¹ Ver Intervención de Ricardo Alarcón en el IV encuentro de Presidentes de Consejos Populares de Ciudad de la Habana, editado por la Asamblea Provincial de la Ciudad de la Habana en las Memorias del IV encuentro de los Presidentes de los Consejos Populares.

Es una concepción teórica que se puede conformar elaborando esos elementos, no sin dificultad. En ella el Consejo se presentaría como un **eslabón** de gobierno,- no una instancia político- administrativa,- una **institución con autoridad** para resolver los problemas de la localidad que representa, a partir precisamente de que a la vez el Consejo representa a los correspondientes órganos municipal y provincial, y a la instancia nacional del Estado. Su función, su razón de ser está en ejercer el control y la fiscalización de todas las actividades que se desarrollan en la demarcación, y propiciar la realización de acciones en función de la solución de los problemas de la comunidad, con todo lo cual apoya la labor de las correspondientes Asambleas locales, y fortalecen la base popular de la gestión estatal. El Consejo Popular debe existir como un todo único, actuar como tal, dirigido por un presidente (y los vicepresidentes cuando sea el caso), que son los únicos profesionales del eslabón de gobierno.

Esta concepción, expresada de forma resumida y esquemática aquí, tiene aspectos que no es posible completar, a partir precisamente de lo incompleto que se hallan las formulaciones en las normas del Consejo y en las intervenciones de los dirigentes que han tratado el tema. Por solo citar una, es difícil concebir y mucho más implementar la acción del Consejo como un todo- que sí evidentemente está presente a nuestro modo de ver en la concepción-, cuando no se encuentran definidas las atribuciones y funciones de cada uno de sus miembros, y lo que aparece incluso para el presidente y para el Consejo resulta contradictorio e incompleto.

En el referente práctico-cotidiano el Consejo Popular es visto como un **órgano** de gobierno, con facultades ejecutivas, capaz y responsabilizado con la solución de los problemas de la población de su demarcación, para lo que no le es ajeno tomar decisiones de diverso carácter. Tiene una autoridad política elevada, y en ella se apoya para movilizar a la población y en general los esfuerzos y recursos, de todos los factores de la demarcación, en función de la solución de sus problemas. Su principal representación está en el presidente y los vicepresidentes, únicos de sus miembros consagrados por entero a la actividad del Consejo Popular.

Ambas representaciones tienen unos contornos insuficientemente delimitados como para servir a un riguroso criterio evaluativo del trabajo de un Consejo Popular en concreto. Ello, unido a la realidad de que prácticamente no existen dos territorios iguales en el país, hace muy riesgoso hablar de la posibilidad de elaboración de un referente único acerca de los Consejos Populares a partir solo de los elementos que hemos podido reunir y analizar en el presente trabajo.

Y que ello es de importancia para el desarrollo ulterior del Consejo Popular es algo que trataremos en las próximas páginas.

CAPITULO IV. PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO DE LOS CONSEJOS POPULARES

El Consejo Popular era a fines del siglo XX una de las cuestiones más nuevas dentro del sistema de organización estatal cubano. Sistema que, por demás, comparando a la escala que se miden históricamente los procesos sociales, está apenas iniciando su desarrollo. Ello no es más que otro elemento para afirmar decididamente que la sociedad cubana, muy en especial su sistema político, es por su esencia ajena a todo rasgo de estancamiento, que, todo lo contrario, un principio esencial de su funcionamiento es la búsqueda constante del perfeccionamiento que haga cada vez más real y efectiva la participación popular en la conducción de su desarrollo, rasgo definitorio de una democracia socialista desde los mismos inicios de su establecimiento.

En tal sentido, los Consejos Populares surgieron en un momento muy oportuno del desarrollo del proceso social cubano, a tiempo de injertarse activamente en el organismo, para contribuir decisivamente a la conformación de su rasgos definitorios y definitivos, con el contenido históricamente condicionado que tienen estas cualidades.

Pero fueron oportunos además en otro sentido, que contribuye a su inserción en la sociedad, aunque con consecuencias que no debemos ignorar. Fueron oportunos en el sentido de que llegaron prácticamente cuando se iniciaba la etapa más dura por la que ha atravesado la Revolución Cubana, el Periodo Especial.

Como se ha dicho en algunas ocasiones, sin los Consejos Populares es difícil imaginarse de qué modo la Ciudad de La Habana habría podido enfrentar el Periodo Especial, por solo citar el ejemplo del territorio que, a nuestro juicio, ha presentado las situaciones más complejas de tal etapa de crisis económica. Sirvan de valoración en este aspecto, las afirmaciones del Comandante en Jefe Fidel Castro durante el encuentro por el V Aniversario de los Consejos Populares de Ciudad de la Habana:

"Algún día la historia tendrá que consignar que hemos resistido en parte importante gracias a los Consejos Populares",- y, refiriéndose a los Presidente de los Consejos: "... cinco años de Presidente de Consejo Popular es una proeza digna de todos los honores y de todos los homenajes"¹⁰².

Así, habrían elementos para afirmar que los Consejos Populares "*llegaron para quedarse*" a la sociedad cubana.

¹⁰²Ver periódico Granma del 14 de noviembre de 1995, artículo de Susana Lee reportando dicho encuentro titulado "Algún día la historia tendrá que consignar que hemos resistido en parte importante gracias a los Consejos populares".

Pero el análisis científico y el actuar en consecuencia, aunque no lo pueden ser todo, sí tienen que formar parte consubstancial de la práctica política de una sociedad, sobre todo de la que construye el socialismo en las difíciles condiciones en que lo hace Cuba desde los finales del siglo XX.

Ello compromete a tratar de ir a la esencia, y en un caso como éste, apartar lo coyuntural de lo estable, precisamente buscando que en un fenómeno como éste se afiancen los rasgos portadores de lo positivo.

Los Consejos Populares, como paso en el perfeccionamiento de la democracia cubana, se han introducido y desarrollado acompañados de cambios positivos en los resultados de este sistema, en su "salida" de conjunto. Dicho de otro modo, *en el contexto de actividad generado en la sociedad cubana en torno a la institución del Consejo Popular, se han obtenido resultados positivos innegables*. Algunos, a nuestro juicio, directamente vinculables a la acción del Consejo, tales como:

- se ha fortalecido la autoridad del delegado en su gestión, con una mayor preparación para enfrentar los problemas y la participación de las masas en la solución de éstos, sobre todo por la existencia de una figura de gobierno fuerte, con autoridad, facultades y posibilidades que lo respalda, y por la posibilidad del trabajo colectivo en un eslabón más cercano a la base: ello se ha reflejado positivamente en los procesos de Reuniones de Rendición de Cuenta, en una mayor unidad entre los delegados, una mayor consulta de las decisiones y consecuente mayor cohesión de todos los actores de la comunidad en la atención a las necesidades y problemas de ésta.
- aumentó el control y la fiscalización sobre las entidades administrativas.
- se reordenaron algunas estructuras de abastecimiento, de servicios y administrativas, ajustándolas a las necesidades de los territorios y al acercamiento a la población de los trámites que se requieren.
- aumentó el conocimiento por parte de las entidades económicas y administrativas en general, sobre todo municipales y provinciales, de los problemas de la base, y la exigencia sobre ellas con el consiguiente aumento cualitativo y cuantitativo en la atención y respuesta a los mismos.
- se propició la cooperación entre centros e instituciones de la demarcación en cuestión.
- se avanza en la revitalización y rescate de raíces y tradiciones de los barrios.

No obstante, aún en estas direcciones es importante profundizar, para discernir lo más claramente posible aquello que se debe al Consejo realmente, resultado de lo nuevo que el mismo porta en la gestión de gobierno, de lo que el Consejo ha contribuido a resolver accionando sobre estructuras paralelas a él creadas a raíz de su existencia, y de lo que la presencia del Consejo ha propiciado de algún modo resolver "llenando" el espacio que existía por alguna insuficiencia o deficiencia del sistema de gobierno y administrativo en que

él se ha insertado, en buena parte de los casos desempeñando funciones de otros elementos del sistema en general.

Así, por citar un ejemplo: el control y la fiscalización sobre entidades municipales como la gastronomía, el comercio y servicios de reparaciones a la población entre otras, a nuestro modo de ver tiene que verse *como un resultado conjunto de la acción de los Consejos- sobre todo de sus presidentes y vicepresidentes, y también de los delegados - y de la acción de las zonas administrativas surgidas a raíz de la creación de los Consejos, para atender las correspondientes unidades de la demarcación abarcada por el nuevo eslabón de gobierno:*

por el modo de funcionamiento de la economía cubana, el Consejo controla y fiscaliza directamente las unidades que brindan sus servicios a la población, pero en general también tiene que actuar sobre su zona administrativa, la cual dirige directamente las unidades, y es en definitiva, como parte del aparato administrativo, la estructura que tiene que adoptar las decisiones que deriven en los resultados que demanda la población. Así el Consejo, por una parte, se vincula a un resultado positivo en la acción con una entidad administrativa formada para el contexto generado por el surgimiento del propio Consejo Popular como institución y, por otra parte, está llenando la insuficiencia creada por la incapacidad objetiva de los órganos municipales de gobierno de atender sistemáticamente todo lo que tiene lugar en la base (en un sistema económico en el cual el Estado y sus órganos de Gobierno tiene que ver prácticamente en total medida con lo que en esta esfera se desarrolla en la sociedad), insuficiencia agudizada al extremo en las condiciones de Periodo Especial.

Dando continuidad a esta línea de razonamiento, ¿qué es lo nuevo que aporta el Consejo Popular?

El Consejo Popular aporta al sistema la potencialidad de ampliar su base de participación, pasa a constituir dentro del sistema de estatal de la nación un elemento idóneo, propiciador de la progresiva participación popular en la dirección social, embrión del autogobierno social comunista.

Y los resultados que hoy se logran son fruto del desarrollo parcial de esta potencialidad, mas no son todo lo que se puede y debe lograr, a la vez que pueden convertirse en terreno propicio para ahogar la misma potencialidad que los ha generado.

A más de diez años de que se promoviera la idea de los Consejos en el III Congreso del Partido Comunista de Cuba, más de cinco años del inicio de la experiencia masiva en Ciudad de La Habana que marcó un salto cualitativo importante, y extendido prácticamente a todos los rincones del país, el Consejo Popular se enfrentaba al peligro de desviarse de la condición de promotor del autogobierno social, y convertirse en "una

instancia más", pese a que, por el momento, continuaba siendo un marco propicio para la promoción y ejecución de acciones en beneficio de la comunidad.

Y se hallaba abocado a este peligro, precisamente al plantearse un conflicto entre la obtención de resultados inmediatos (llenando vacíos de insuficiencias y deficiencias del sistema) y la realización de las potencialidades nuevas y excepcionales que porta el Consejo Popular, conflicto que deriva de la incorrecta atención a la correlación entre estas dos facetas de la actividad que se presuponen, pero excluyen dialécticamente.

Se presuponen, en el sentido de que en la medida que el Consejo actúe como eslabón del autogobierno social, se obtendrán de modo más natural, estable y definitivo los resultados positivos que necesita el sistema de gobierno, cubriendo las insuficiencias y deficiencias actuales además de proporcionando nuevas facetas en la labor a partir de la ampliación de la base popular.

Se excluyen, porque la obtención de resultados inmediatos en la mayoría de los casos se realiza sin tener en cuenta los principios distintivos de la labor de gobierno, y , por consiguiente, menos aún las nuevas potencialidades; se realiza comunmente guiándose por el principio de "*sostener la pared*"- obtener el resultado sin entrar a reparar en métodos, responsabilidades, etc., solo buscando "resolver el problema",- lo cual puede ser que coyunturalmente de un resultado positivo, de momento, pero, entre otras cosas, crea estilos y métodos que van enajenando en definitiva al ciudadano simple del proceso de dirección social, efecto contrario a la esencia del desarrollo socialista.

Dicho en otros términos, en el ulterior desarrollo de los Consejos Populares resulta decisiva, la atención a la contradicción dialéctica entre lo **pragmático-cotidiano** y lo **fundamental-estratégico**.

De tal modo, el desencadenamiento del conflicto que hemos planteado, con sus consecuencias imprevisibles en detalle, conduciría estratégicamente al empobrecimiento de la gestión comunitaria del Consejo Popular y a la pérdida en definitiva de su cualidad esencial más importante como embrión del autogobierno social comunista.

Entre las causas fundamentales de que devenga conflicto fatal la contradicción existente entre lo pragmático-cotidiano y lo fundamental - estratégico, se encuentran:

- a) El propio modo de surgimiento de los Consejos y de la ulterior ampliación de sus escenarios de existencia: el Consejo "nace" del Delegado Ejecutivo, lo que lo hace portador de un fuerte "gen" ejecutivo-administrativo, se inserta en un sistema con insuficiencias de diversa naturaleza, que se desenvuelve guiado por la voluntad de mejorar sus **resultados**, con la peculiaridad de que casi inmediatamente después de la introducción en la práctica social cubana de los Consejos Populares, el desarrollo tiene lugar en medio de una coyuntura histórica adversa, la más dura por la que ha

atravesado el proceso revolucionario cubano; y todo su desarrollo transcurre a partir de un mínimo de definición de su estructura, principios de organización y funcionamiento, en aras de propiciar la creatividad en su implementación como nuevo eslabón de Gobierno.

b) El asistemismo de las transformaciones que han tenido lugar en la sociedad cubana de los noventa, y en especial del perfeccionamiento del sistema estatal y de gobierno de la nación. Especialmente en lo concerniente a su elemento básico y fundamental, - el Delegado de Circunscripción- y a la propia definición e inserción del Consejo Popular como elemento nuevo del sistema.

El espíritu de perfeccionamiento del sistema estatal cubano ha sido una constante, especialmente a partir de la propia experiencia preparatoria de los Órganos del Poder Popular en Matanzas en 1974. Pero, a nuestro modo de ver, los pasos dados en este sentido no han tenido en cuenta en toda su trascendencia que la acción sobre elementos aislados del sistema no siempre produce resultados positivos integralmente, e incluso, puede tener efectos contrarios a lo esperado, tanto en relación con la faceta modificada, como con el funcionamiento del sistema como un todo¹⁰³. Máxime cuando el elemento más importante del sistema- el Delegado de circunscripción- continúa siendo prácticamente el mismo que cuando surgieron los órganos del Poder Popular en 1976.

En cuanto al Consejo Popular la cuestión es más compleja aún. El Consejo se promueve en el III Congreso del PCC con una intención, a nuestro juicio, muy bien definida, como experiencia para determinados marcos, junto con los Distritos con el mismo carácter de experiencia y otros fines, para el caso de ciudades como Santiago de Cuba y Camagüey, a la vez que con la orientación precisa de *"... Continuar los estudios que se realizan en Ciudad de La Habana, encaminados a lograr unidades político-administrativas más fuertes social y económicamente, teniendo en cuenta la conveniencia de que se pueda ejercer plenamente la función de Gobierno con mayor eficacia en cada uno de los municipios de la ciudad"*¹⁰⁴.

Esta orientación del III Congreso del PCC a nuestro modo de ver distinguía claramente tres tipos de problemas a resolver y, sobre todo, distinguía claramente lo que se veía como naturaleza de lo que había que transformar en Ciudad de La Habana y, en consecuencia, cual debía ser la naturaleza de las transformaciones en ese marco. También vale señalar, que, aunque exponiendo en sus detalles los elementos que conformarían las nuevas potencialidades del Consejo Popular, no las promovía a

¹⁰³ . Por ejemplo, uno de los pasos que se destacan como más trascendentales en el perfeccionamiento del sistema de la democracia cubana es el paso a la elección directa de los delegados provinciales y diputados. Pero esta medida, sin haber implementado consecuentemente la relación que tendrían los electos por esta nueva vía con sus electores, puede provocar, y de hecho ha provocado, un efecto negativo de expectativa no satisfecha en cuanto al vínculo elector- ciudadano simple y los órganos de poder- Asambleas Provincial y Nacional- a través de los correspondientes "representantes".

¹⁰⁴ Ver la Resolución sobre el perfeccionamiento de la división político-administrativa del país, en el documento Resoluciones aprobadas por el III Congreso del PCC, Edit. Política, La Habana, 1976.

primer plano, planteando la introducción del Consejo en función de cubrir un vacío creado en el sistema.

Sin embargo, en 1990 se introduce el Consejo Popular en Ciudad de La Habana, con características diferentes a los Consejos anteriormente existentes:

"... una entidad que constituya una autoridad en contacto directo e inmediato con las actividades sociales, económicas y de servicios en los barrios, repartos o poblados, y con capacidad real de encauzar la solución de los problemas con agilidad y que a la vez coadyuve a mantener y mejorar el nivel de los servicios que recibe la población, controle las unidades de producción y de servicios enclavadas en el territorio, trabaje en el desarrollo de una adecuada disciplina social, administrativa y laboral, y contribuya al enfrentamiento a las actividades delictivas y otras manifestaciones antisociales que puedan tener lugar", una "entidad" que "sólo tendrá funciones de carácter consultivo", en la cual solo tendría atribuciones el Presidente del Consejo, quien no sustituiría a las autoridades económicas y administrativas, pues sus funciones, no delegables a ninguno de los miembros del Consejo, estarían encaminadas a "asegurar, controlar y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas por las administraciones estatales"¹⁰⁵.

En la misma medida que el Consejo Popular de Ciudad de La Habana ha resultado determinante en la historia de los Consejos, el modo de su surgimiento y su ulterior desarrollo, lo ha sido en propiciar la conformación de un conflicto que puede conducir a la pérdida de lo estratégicamente más valioso del Consejo Popular en general: sus potencialidades como paso de avance en el autogobierno social, sacrificadas por los requerimientos objetivos de la gran urbe capitalina en medio del Periodo Especial.

c) La incidencia- formadora de concepciones y prácticas cotidianas- de los enfoques presentes en los medios de difusión y en buena parte del discurso y la práctica políticos, de alcance coyuntural y esencialmente pragmático: la permanente promoción de resultados como logros de los Consejos Populares que llevan una fuerte carga ejecutiva-administrativa, a la par de la insuficiente divulgación de lo propiamente resultado de la gestión cualitativamente nueva de este eslabón actuando como Gobierno; el discurso, con frecuencia contradictorio que, propugnando para el Consejo una labor de control, fiscalización y coordinación, promueve a la vez "controles" a los territorios, que se dirigen en la práctica a "evaluar" a los consejos a partir de parámetros administrativos, al igual que "emulaciones" sobre la base de estos resultados, etcétera.

¹⁰⁵ Ver Acuerdo del Consejo de Estado del 1 de octubre de 1990, Gaceta Oficial de la República de Cuba.

De tal modo el ulterior adecuado funcionamiento de los Consejos Populares, su desarrollo libre de conflictos, depende no solo de acciones estrictamente relacionadas con el Consejo Popular.

El mismo es parte del perfeccionamiento del sistema estatal cubano integralmente, que, a su vez tiene que desarrollarse teniendo en cuenta todos los requerimientos propios de un perfeccionamiento del funcionamiento de la sociedad cubana en su conjunto, que la haga marchar más eficientemente por los cauces del proyecto social socialista. Peso significativo en ello tienen las necesarias medidas en cuanto a la organización y funcionamiento de la vida económica del país, que aún no concede un grado de autonomía a las empresas y territorios que contribuya positivamente a su funcionamiento y desarrollo en sentido progresivo, en definitiva, al avance en el proceso de establecimiento de relaciones sociales de producción socialistas. En particular esto toma significación con respecto a los territorios, por la situación que se presenta en ellos para el manejo de recursos que objetivamente tienen que ser tenidos en cuenta en la formulación e implementación de políticas locales, sin desconocer la interacción necesaria con otras instancias del país.

Son necesarios cambios en la organización y funcionamiento de nuestra sociedad, específicamente en lo concerniente al sistema político. Y se dan pasos en este sentido.

En lo concerniente precisamente al sistema estatal, es imprescindible:

Primero: realizar cambios y precisiones en cuanto al Delegado de circunscripción en el sistema del Poder Popular y su lugar en general en la sociedad.

Se necesita un delegado con más profesionalidad en la labor de gobierno, lo que no significa romper con el principio de que sea un ciudadano que comparta esa responsabilidad con el resto de sus funciones sociales. Es necesario interiorizar por todos y consecuentemente implementar y materializar, que la labor de Delegado- labor de gobernar- exige especialización y requiere de cierta idoneidad además, que en la sociedad cubana no puede ser, ni tiene que ser, sinónimo de elitismo, al mismo tiempo que no puede seguir siendo concebida como hasta ahora: por puro activismo y a ejercer por cualquier ciudadano electo a partir de una "buena trayectoria " simplemente.

Profesionalidad del delegado significa, ante todo y en esencia, un hombre con condiciones, actitud y aptitud para gobernar, y ponerlo en condiciones de ejercer esta función.

En nuestra sociedad la acción de gobernar se materializa como un complejo proceso, con los mismos principios para todos los niveles en que se encuentra estructurado nuestro sistema estatal. En el caso del Delegado de circunscripción, eslabón más importante de nuestro sistema de Gobierno, dicho proceso se puede caracterizar con el origen en el acto sistemático y permanente de oír las demandas y captar las necesidades de sus electores y de toda la población que representa y atiende; participar, como miembro de la

Asamblea Municipal, en la conciliación de los intereses que de ello se deriven, con los más generales del municipio, la provincia y la nación en su conjunto, de lo cual se derivarán políticas de gobierno. El Delegado toma parte en esas políticas desde su concepción, y posteriormente, cumpliéndolas, haciéndolas cumplir y controlando su cumplimiento a través de su labor en la Asamblea que integra y sus órganos. Y, finalmente, como resultado de todo lo anterior, el Delegado tiene que ser capaz de conducir al conjunto de individuos que representa, a sus electores y a la población en general del área, a la actuación en función de sus necesidades y del progreso de la sociedad en general. Pero, además, la tarea del Delegado es gobernar en el sentido antes apuntado, haciendo que *las masas interesadas en el sentido socialista de desarrollo gobiernen, como parte determinante del sostenido avance construyendo una sociedad en que los gobernados cada vez en mayor medida "se gobiernen"*.

Segundo: perfeccionar la inserción al sistema de la sociedad cubana del Consejo Popular como un todo, con responsabilidades, tareas, atribuciones y funciones de todos sus miembros y del conjunto, en función de satisfacer lo que a nuestro juicio recogería adecuadamente la síntesis de la riqueza potencial de valor estratégico determinante (vinculada al carácter del Consejo Popular como germen superior del autogobierno social comunista) con la necesidad táctica de obtención de resultados prácticos en el mejoramiento de la vida comunitaria, a saber:

- fortalecer la autoridad del delegado.
- mejorar el control y la fiscalización sobre todas las entidades administrativas, independientemente de su nivel de subordinación y de la forma de propiedad a que responda.
- una vía para incorporar todos los elementos de la comunidad a la definición de sus necesidades, el modo de canalizarlas y satisfacerlas y como la comunidad intervendría en la implementación y materialización de estos procesos: vehículo de autodirección social.
- tener una figura de Gobierno fuerte, a nivel de barrio o determinada unidad territorial con comunidad de intereses, que pudiera contribuir a la organización de las fuerzas del lugar en la solución de los problemas de la base, como componente de la actividad de autogobierno social.

El Consejo Popular "llegó para quedarse" en el sistema de la organización estatal cubana. Pero para que "se quede", aprovechando todas sus potencialidades, hay que atender a su desarrollo.

El Comandante en Jefe Fidel Castro en una de sus intervenciones durante el Primer Periodo de Sesiones de la Asamblea Nacional en su IV Legislatura, en junio de 1993, planteó:

"Naturalmente que una cosa son las ideas originales y otra es el desarrollo de las ideas al contacto con las realidades. Ya los Consejos son hoy más de lo que habíamos concebido, tenemos que evitar que se distorsionen, que se deformen; tenemos que procurar que cumplan las ideas para las cuales se concibieron, ideas que a su vez se han desarrollado"¹⁰⁶.

Trabajando creadora y consecuentemente las ideas acerca de los Consejos Populares, tanto las recogidas en los documentos reguladores emitidos durante casi diez años, como las expresadas en el discurso político de los principales gestores de esta idea, de modo tal que sobre la base del contraste enriquecedor indispensable con la práctica se resuelvan las insuficiencias existentes hasta inicios del siglo XX, se podía elaborar el necesario pero ausente referente unívoco que, sin ignorar la diversidad de condiciones que se dan en las distintas demarcaciones del país, permitiera evaluar con rigor y objetividad la realidad del desarrollo de los Consejos Populares. A partir de ello sería posible actuar de un modo cualitativamente superior en su perfeccionamiento y necesaria consolidación, incorporando consistentemente lo positivo surgido en el desarrollo a la vez que eliminando de forma consciente, fundamentada y por ende definitivamente, lo que deforma, contamina y daña en última instancia, con un sentido político ajeno a todo tecnocratismo por igual que a la falta de rigor científico.

Solo de tal modo la sociedad cubana estaría en condiciones de conjurar el conflicto al que se halaba abocada en relación con el desarrollo de los Consejos Populares, salvar las potencialidades progresistas de que ese nuevo eslabón es portador, y establecer así definitivamente una importante senda para avanzar en el perfeccionamiento del Estado cubano en su importante faceta de vehículo de participación popular en el avance hacia la autodirección comunista de la sociedad.

¿Cómo ha transcurrido desde entonces la vida de los Consejos Populares?. A ello dedicaremos la segunda parte de esta obra.

¹⁰⁶ Citado según lo que aparece en la página 10 del folleto "Fragmentos de intervenciones del Comandante en Jefe Fidel Castro sobre los Consejos Populares", editado por la Asamblea Nacional del Poder Popular en 1993

SEGUNDA PARTE: CONSEJOS POPULARES, PERIODO ESPECIAL Y ACTUALIZACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO.

