



## MUNICIPIOS Y CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA EN CUBA<sup>1</sup>

*Haroldo Dilla Alfonso\**

*El sistema municipal cubano creado en 1976 ha dado cuenta satisfactoriamente de tareas relacionadas con el desarrollo regional, la implementación de políticas públicas y la construcción de espacios democráticos. Al mismo tiempo, los municipios han mostrado déficits sensibles ya sea por las debilidades del diseño institucional ya por el entorno sistémico en que se ha desarrollado. Los cambios económicos experimentados por Cuba desde 1989 plantean nuevos retos a los municipios en cuanto a la asignación y distribución de recursos, la expresión de demandas y la conciliación de intereses en sociedades locales que deventrán más complejas y contradictorias. Ello habla de la necesidad de un resediño institucional y normativo que potencie los espacios participativos populares y los órganos representativos en función de una ampliación democrática.*

*The Cuban municipal system created in 1976 has coped satisfactorily with tasks related to regional development, the carrying out of public policies and the creation of democratic spaces. At the same time, the municipalities have suffered serious shortcomings, be it because of the weaknesses of their institutional design or because of the systemic milieu in which they have acted. The economic changes experienced in Cuba since 1989 raise new challenges for the municipalities with regards the allocation and distribution of resources, the expression of demands and the conciliation of interests in local societies which are becoming more complex and contradictory. This points to the need for institutional and normative redesigning, in order to potentiate popular participative spaces and representative organs as a function of an extension of democracy.*

**L**as profundas transformaciones que experimenta la sociedad cubana contemporánea —dadas por la inserción de la economía na-

<sup>1</sup> Versión preliminar presentada al taller de investigación "Política local y democratización: México y Cuba comparadas", patrocinado por la Fundación Ford y organizado por el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego, el Centro de Investigaciones Históricas de San Luis Potosí, México, y el Centro de Estudios sobre América, La Habana, Cuba.

\* Jefe del departamento e investigador en el Centro de Estudios sobre América, La

cional al mercado capitalista mundial en condiciones muy difíciles, y expresadas en su interior por un desempeño más relevante del mercado en la asignación de valores y recursos— implican inevitablemente un proceso de rearticulación social y de redistribución del poder.

Tales cambios estructurales golpean directamente a los sistemas políticos locales<sup>2</sup> y particularmente a los municipios, bordes delanteros —y eslabones más débiles— del sistema político-estatal. Ello tiene una gran trascendencia si tomamos en cuenta el papel muy distinguido que han tenido los municipios en la distribución de recursos y en la legitimación y reproducción del sistema político.

Este ensayo se propone revisar tres cuestiones básicas. En primer lugar, cuál ha sido la función de los municipios en el proceso de construcción democrática en Cuba, y en general, en el funcionamiento del sistema político. En segundo lugar, cuál es la magnitud de las afectaciones en el sentido antes mencionado, para por último, explorar las perspectivas que esta situación genera.

### ¿Cuál democracia?

Pero antes vale la pena una aclaración acerca del uso que aquí daré al término democracia. Debe quedar claro que cuando hablo de democracia y de su construcción no me refiero a ese lugar común de algunas parcelas de las ciencias sociales latinoamericanistas, que han interpretado la instauración de regímenes civiles en América Latina desde los años ochenta con una suerte de avance teleológico hacia un modelo democrático liberal más interesado en la gobernabilidad y la estabilidad políticas que en la participación efectiva de los ciudadanos. Desde esta percepción, la democracia —o la democratización de un sistema político— queda reducida a ser una propuesta formalizadora de un orden político limitado a elecciones periódicas

---

Habana, Cuba. Agradezco los valiosos comentarios y no menos agudas críticas a Juan Valdés Paz.

<sup>2</sup> En este texto usaré el término local como sinónimo del espacio territorial, económico, social, político, etc., que tiene lugar en la jurisdicción de un municipio, aquí lo local siempre está atenido a una estructura político-administrativa que puede coincidir o no con una región histórico-cultural.

sobre bases pluripartidistas que permitan un reciclaje regular de las élites políticas, tal como lo formulara Joseph Schumpeter (1944) hace medio siglo.<sup>3</sup>

El fervor schumpeteriano de la última década —que incluso ha marginado algunas de las propuestas más avanzadas de las corrientes pluralistas— no ha sido ajeno a la posibilidad de apoyar sobre él un proyecto político de gobernabilidad tecnocrática —funcional a la globalización económica mundial—, sin prescindir de un ritual legitimador que tiene su punto de partida en la manipulación de la soberanía popular. Como veremos más adelante, pretender encauzar al sistema político cubano en este molde obviando sus avances efectivos en la construcción de una democracia marcada por la equidad social y la participación, sería no sólo un error político, sino también una regresión de la historia nacional.

En este artículo la democracia será entendida como un proceso de construcción política inseparable de: *a)* un clima de *igualdad jurídica y libertad política* indispensable para el acceso de todos a las decisiones públicas; *b)* *la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones* a través de elecciones competitivas para la elección de los representantes, mediante el control de esos representantes y por la vía del involucramiento directo en los procesos públicos que consideren de interés para sus vidas, etc.; *c)* preponderancia jerárquica de la *representación* política constituida electoralmente, y bajo control popular, y *d)* un grado de bienestar socioeconómico y *equidad social*, que ofrezca al ciudadano común la posibilidad de disponer de un tiempo flexible para la política, un nivel educacional mínimo para entender los términos del debate público, etc. Por último, y esto es particularmente importante para las sociedades de la peri-

<sup>3</sup> Según Schumpeter “La democracia no significa y no puede significar que el pueblo gobierne realmente en cualquier sentido [...] democracia significa que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar a las personas que puedan gobernarles [...] la democracia es el gobierno de los políticos”. Los partidos tienen un rol central como medios regulatorios, de manera que sus mecanismos de administración, propaganda y maquinaria políticas “no son accesorios [sino] la esencia misma de la política”. Schumpeter —retomando a Mosca— dio solución teórica al cuello de botella generado por Michels con su contraposición de la “Ley de hierro de la oligarquía” a la “incompetencia de las masas” para la política: la versión elitista de la democracia. No obstante, debo dejar claro que la obra de Schumpeter es mucho más rica e imaginativa que lo que hoy nos repiten buena parte tanto de sus epígonos como de sus detractores.

fería y para Cuba, la construcción de una democracia está íntimamente vinculada a *la soberanía y a la autodeterminación nacional* frente a poderes extranacionales, ya sean éstos otros estados y organizaciones multinacionales que en el mundo actual son siempre instituciones hegemónicas —y con frecuencia simplemente dominadas— por las grandes potencias, por el gran capital o por el ejército.

La caracterización anterior tiene serias dificultades, la primera de las cuales sería su no sometimiento a verificaciones empíricas, ciertamente un grave *pecado* metodológico en esta era de formalizaciones analíticas. Y por consiguiente, es posible que una sociedad pueda satisfacer varios de estos requerimientos y no llenar las exigencias taxonómicas de la Freedom House. Sin embargo, presenta una ventaja apreciable para los fines que aquí nos proponemos: entender la democracia como situaciones concretas dinámicas. Ciertamente una propuesta menos exacta, pero al menos más atractiva para el pensamiento dialéctico que percibe a todo sistema político como un proceso de acciones, reacciones y cambios, y no construcciones de estereotipos extraídos de los anaqueles del liberalismo.

*Un poco de historia: el lugar de los municipios en la construcción democrática en Cuba*

Uno de los atractivos más significativos del proceso político cubano desde 1959 ha sido su capacidad para convocar e involucrar en forma sostenida a la mayoría de la población en diversos escenarios participativos.

En los primeros tres lustros de experiencia revolucionaria, la participación popular, y particularmente la que se desarrolló en los barrios,<sup>4</sup> estaba claramente atendida al fuerte consenso político generado en torno al proyecto revolucionario, y particularmente relacionada con sus medidas redistributivas del ingreso y el poder y con sus acciones antimperialistas en defensa de la soberanía nacional. Este consenso, a su vez, se expresaba en una sólida alianza entre un lide-

<sup>4</sup> El barrio debe aquí ser definido como una unidad habitacional con un fuerte contenido histórico cultural y una presencia extendida de relaciones primarias y secundarias entre sus habitantes. En este sentido, no todo conglomerado habitacional es un barrio, aun cuando en el lenguaje coloquial ésta sea la acepción más frecuente.

razgo joven y dinámico con el movimiento popular en ascenso, todo ello enmarcado en una institucionalidad con gran capacidad de cambio y adaptación. La participación popular barrial —con un fuerte sello movilizador— se organizaba a partir de una serie de canales institucionales (Federación de Mujeres Cubanas y Comités de Defensa de la Revolución), así como en otras organizaciones sectoriales, las cuales tendían a asumir funciones estatales.

Pero habría que anotar que tal situación estaba planteando un conjunto de rasgos negativos que se consolidarían en el decenio de los setenta y harían crisis en los noventa. En primer lugar, a pesar de que esta dinámica indicaba un proceso efectivo de socialización del poder y de movilidad ascendente de las mayorías populares, también conducía a una situación de un excesivo estatismo que terminó por aherrar a la sociedad civil y a sus organizaciones populares, devenidas *correas de transición* de un régimen político altamente centralizado y verticalista.

Como corolario lógico, la relación entre el Estado revolucionario y los sujetos populares adquirió un creciente tono paternalista, lo que no constituyó un problema mayor en términos funcionales, mientras, por un lado, el Estado contó con recursos suficientes para afrontar las demandas populares, y por el otro, de un sujeto popular poco diferenciado y organizado en torno a un discurso de unidad de acción. Como veremos más adelante, tal situación comenzó a variar significativamente en los lustros siguientes, particularmente debido al intenso proceso de movilidad ascendente y de inclusión social que dejaba poco espacio para una relación clientelista. Por otra parte, la práctica inexistencia de mecanismos formales de control popular —o siquiera de *chequeo* burocrático sistemático— dio lugar a un fuerte voluntarismo político que condujo a situaciones críticas particularmente en una esfera económica severamente constreñida por el bloqueo y la agresividad estadounidense. Un momento clave en la rearticulación del consenso político tuvo lugar a principios de la década de los setenta, cuando Cuba decidió su ingreso al submercado soviético como miembro privilegiado del extinto Consejo de Ayuda Mutua Económica, y con ello ganó la posibilidad de poner en práctica tanto un modelo de crecimiento económico extensivo y centralmente planificado, como una institucionalidad más estable y definida (Valdés, 1995). No puedo hacer aquí un balance de las virtudes y falencias de este pro-

ceso. Valga anotar que ello implicó numerosos avances económicos, sociales y políticos —a lo cual me referiré más adelante. Pero al mismo tiempo habría que indicar que —en varios sentidos— ello significó un cambio sustantivo en las relaciones políticas al consolidar y extender los poderes de la burocracia como estamento de intermediación, y como consecuencia lógica, congelar e incluso degradar el proceso de socialización del poder que tuvo lugar en los años precedentes (Dilla, 1995).

Fue precisamente en este contexto donde nació el actual entramado de gobiernos municipales (Dilla, *et al.*, 1993), por lo que no podría esperarse de él virtudes excesivas. En realidad los municipios fueron configurados como cuerpos administrativos que gozaban de cuotas de poder delegadas por las instancias centrales y estuvieron siempre expuestos a recentralizaciones. Sus instituciones resultaban en ocasiones confusas en cuanto a roles y estatus, y en particular entre aquellas en que el diseño asumía las mayores cualidades democráticas —las asambleas municipales compuestas por delegados electos en las comunidades habitacionales— han mostrado siempre un desempeño discreto. El esquema de participación no escapó del constreñimiento del paternalismo, reservando importantes espacios de la toma de decisiones a la competencia exclusiva de dirigentes, burócratas y técnicos.

Pero al mismo tiempo, no se puede obviar el significado de este paso en relación con la construcción democrática cubana y con los diseños de políticas. Sucintamente ello pudiera remitirse a cinco consideraciones.

1. En la medida en que se abrían espacios explícitos de formulación de demandas por parte de la población —asambleas vecinales, despachos bilaterales con representantes electos, etc.— y que ello fue acompañado de diversos mecanismos de transmisión y procesamiento a diferentes niveles de las demandas emitidas, los municipios devinieron una pieza clave para la toma de decisiones en políticas sociales. Ello permitió al sistema político permanecer altamente centralizado y al mismo tiempo disponer de la información necesaria para la producción de acciones reforzadoras de su legitimidad.

2. Aun cuando los municipios no gozaban de niveles apreciables de autonomía para movilizar recursos —por ejemplo un sistema fiscal efectivo— o decidir sus usos —debido a la rigidez de las partidas

presupuestarias—, sí resultaban beneficiados por las asignaciones centrales, al punto que cerca de un 30% del presupuesto nacional era ejecutado a nivel local. De esta manera, sea por acciones autónomas o siguiendo directivas centrales, los municipios protagonizaron importantes acciones de desarrollo local, usualmente orientadas a satisfacer las demandas de la población.

3. Las prácticas participativas municipales constituyeron las primeras experiencias electorales o de fiscalización del aparato público por vías formales, que los cubanos conocieron en varios lustros, lo que significó un proceso de socialización de valores democráticos que, a pesar del tono paternalista del esquema, produjo una alta cualificación del cubano común como un individuo politizado y deliberante. En la misma medida en que esta práctica iba acompañada de un discurso alentador de las acciones colectivas, también reforzaron los vínculos solidarios que hoy constituyen un valor inapreciable de la cultura política nacional.

4. El sistema electoral puesto en práctica a nivel local —basado en nominaciones libres de los ciudadanos agrupados en asambleas, competitivas y con voto directo y secreto—, permitió la emergencia de una élite alternativa de alta vocación social y ajena al mercantilismo político. Una parte considerable de esta élite ha logrado escalar posiciones superiores, ya sea en los órganos representativos —cerca del 50% de los diputados nacionales son por ley delegados barriales— o en los ejecutivos del Estado, protagonizando así un proceso de renovación gradual de la clase política.

5. Al mismo tiempo, los municipios constituyeron un área de experimentación de prácticas representativas, en un sistema político que durante lustros careció de ellas e incluso las consideró secundarias debido a la prioridad de las prácticas de democracia directa. Las asambleas municipales fueron entre 1976 y 1992, las únicas en toda la escala jerárquica de órganos representativos, conformados por el voto directo de la población, al menos entre esos años.

Sin embargo, cualesquiera que fuesen las preferencias teóricas o ideológicas y los juicios que puedan emitirse sobre ellas en este entramado político, hay una realidad inobjetable: el diseño funcionó, garantizando un desarrollo regional más equilibrado, la puesta en práctica de importantes planes sociales y de espacios de participación reconocidos como legítimos por la población.

### *Hurgando en la coyuntura: los municipios en el lindero de la reforma económica*

Es importante señalar que cualquier juicio de valor sobre este tema pudiera resultar simplemente histórico. Desde 1990, perdidos los soportes externos y carente de una base reproductiva suficiente, la economía cubana se inició, en condiciones especialmente difíciles, su inserción al sistema económico capitalista mundial. Como consecuencia, el cubano común comenzó a experimentar las muchas sorpresas —y no menos sinsabores— de un mercado emergente y cada vez más relevante en la asignación de recursos y valores. El Estado, aun conservando un lugar privilegiado en la regulación social, comenzó a sufrir un proceso de retraimiento y, lo que es probablemente más significativo, a operar de una manera crecientemente contradictoria entre sus compromisos sociales y el nuevo código impuesto por el mercado mundial.

Sería imposible realizar aquí una explicación de la naturaleza de este proceso combinado de liberalización y ajustes económicos (Carranza *et al.*, 1995). Sólo valga anotar que ello ha significado —y significará crecientemente en el futuro— una transformación radical no sólo del modelo de reproducción económica, sino también del modo de regulación social y política que caracterizó a la nación cubana durante décadas (Dilla, 1993).

En tal contexto cambiante, los municipios han sido paulatinamente afectados —y pudieran continuar siéndolo en el futuro— en sus capacidades para representar la voluntad popular y ejercer gobierno en sus jurisdicciones, en la misma medida en que sus instituciones y normas de funcionamiento han permanecido inalteradas o, a lo sumo, han experimentado cambios menores respecto a la magnitud de las transformaciones experimentadas por las sociedades locales. En cualquier caso, éstas son insuficientes frente al reto de producir una rearticulación sistémica del entramado de gobiernos locales.

En un primer plano de análisis, los gobiernos locales encaran crecientes dificultades para planificar el desarrollo local y ser parte del desarrollo regional. No olvidemos que los municipios fueron diseñados como piezas de un esquema de planificación centralizada que daba cuenta del desarrollo regional y local desde la asignación jerárqui-

ca de recursos. El debilitamiento de este mecanismo de asignación y las incapacidades —legales, institucionales, etc.— para operar en el marco de una economía descentralizada y asignada por el mercado, ubican al municipio en un dilema acotado, por un lado por el incremento y la diversificación de las necesidades ciudadanas —aun cuando éstas no se expresen explícitamente como demandas—, y por el otro, por la sistemática restricción de sus capacidades para movilizar autónomamente recursos.

En la medida en que este desarrollo comienza a ser una variable dependiente de una dinámica dictada por el mercado mundial y el capitalista internacional, las regiones sufren una mayor exposición a lo que Bookman ha llamado *desarrollo discontinuo*, tanto en términos espaciales como temporales (Bookman, 1991), y en consecuencia también a desplazamientos interregionales de recursos humanos y materiales que sólo pueden ser parcialmente controlados por la autoridad política. En resumen, la organización política comenzará a sufrir los efectos del “nuevo localismo” amortiguador de los controles públicos y acentuados de las prácticas autoritarias de las élites tecnocráticas locales.<sup>5</sup>

Un ejemplo singular de esta situación puede encontrarse más directamente en el municipio cubano (y concentradamente) expuesto a los rigores del mercado mundial: Varadero. Situado en la costa norte de la isla, Varadero está compuesto por tres comunidades urbanas, la más importante de ellas, la península de Varadero propiamente dicha, ha devenido el segundo foco turístico del país. Con sólo 6 mil habitantes y más de una docena de grandes hoteles y otras instalaciones de servicios turísticos, en Varadero convergen simultáneamente el consumismo y la pobreza espiritual que generan el turismo de masas. Al convertirse en un foco de atracción de inversiones y fuerza de trabajo altamente remunerada, la prosperidad de Varadero ha crecido a expensas de la descapitalización —particularmente en términos de recursos humanos— de las regiones aledañas, sin que haya repercutido favorablemente en las capacidades del gobierno

---

<sup>5</sup> Por razones de espacio no puedo detenerme aquí en la configuración del dominio “nuevo localismo”, ni en la discusión de las alternativas al rediseño de las sociedades locales por el capital transnacional. Para una exposición crítica al respecto, véase E. Goetz y S. Clarke (1991).

local. Al contrario, éste ha quedado reducido a una pieza más, y no la más importante, en el manejo de los recursos locales. Lo que laxamente pudiéramos identificar como gestión del desarrollo local, ha quedado virtualmente en manos de las empresas turísticas —nacionales o con presencia de capital extranjero— con efectos negativos en términos sociales, culturales, ecológicos, etc., y con la consiguiente fragmentación de las relaciones políticas.<sup>6</sup>

Por otra parte, los esquemas de participación y de representación existentes daban cuenta no sólo de un Estado cuya vocación social estaba convenientemente apoyada por recursos suficientes, sino también de un cuerpo social poco diferenciado y cohesionado por una economía política muy armónica y por una ideología segura que dejaba poco espacio a la duda en cuanto a la existente, lo posible y lo creíble.

La crisis desencadenada en 1990 y el consiguiente proceso de reformas económicas han subvertido esta relación, y en su lugar aparece no sólo un Estado con capacidades regulativas disminuidas, sino también una población crecientemente heterogénea debido a la emergencia de una nueva relación conflictiva entre producción, distribución y consumo, en que la primera se torna más exigente, la segunda deviene menos equitativa y el tercero pierde el don mágico del subsidio generalizado. La extensión del trabajo por cuenta propia y en un futuro cercano también de la pequeña y mediana empresa; la aparición de estratos con ingresos privilegiados, sea por sus vinculaciones con los sectores dinámicos de la economía —turismo, actividades exportadoras— y con la especulación en el mercado negro, particularmente entre 1990 y 1994; la emergencia de una capa de desempleo estructural, que deberá afectar muy especialmente a los sectores juveniles y femeninos, etc., son todos signos de esta diversificación social determinada desde la economía.

Es poco probable que el esquema de participación contenido en el diseño municipal pueda revalidar su legitimidad en un contexto tan diferente. El tipo de convocatoria que puede hacerse a una masa

---

<sup>6</sup> La experiencia de Varadero ha sido analizada en una investigación que dirigí entre 1993 y 1994 sobre el tema de la autonomía empresarial y la participación de los trabajadores en Cuba, con el apoyo del International Development Research Centre (IDRC) de Canadá. No publicada aún, sus resultados pueden consultarse en la Sección de Información Científica del Centro de Estudios sobre América (CEA).

relativamente homogénea de ciudadanos, regularmente empleados del Estado o acogidos a sus servicios de seguridad social, pierde sentido cuando se trata con un conglomerado de sectores y estratos crecientemente diferenciados y que guardan distancias diversas frente al Estado. Ciertamente hay más de una ventaja coyuntural atendiendo las exigencias de la gobernabilidad en el corto plazo. Digamos, por ejemplo, que buena parte de las necesidades de la población han experimentado una cierta despolitización al ser transferidas al ámbito del mercado. Pero también habría que reconocer que esta transferencia supone el surgimiento de nudos contradictorios en otras esferas que no tardarán en expresarse políticamente, aun cuando no sea a través de los canales políticos diseñadas en 1976.

### **Los municipios y las incertidumbres del futuro**

En este punto vale la pena una recapitulación. El sistema municipal antes descrito no era exactamente ni un desiderátum democrático, ni un paradigma de administración pública flexible. En su funcionamiento eran lugares comunes las obstrucciones administrativas, los intentos de recentralización de atribuciones y funciones, la proyección paternalista del Estado hacia la sociedad, entre otros infortunios, y de una participación ciudadana autónoma. Pero habría que reconocer que el sistema contenía una dinámica de renovación avalada por el desarrollo de una cultura política solidaria y colectiva por la fuerza de su esquema de participación política y por la paulatina maduración de un liderazgo local de fuerte vocación social y sometido a diferentes mecanismos de control popular. Como antes anotaba, el inicio de la reforma económica en 1991, y su aceleramiento desde la segunda mitad ha producido una transformación paulatina de las reglas del juego e incluso de los actores que participan en este escenario. Lo peculiar de esta transformación respecto al tema que nos ocupa es que coloca al municipio en una encrucijada de opciones donde la meta de una sociedad local más democrática y participativa es sólo una entre otras, y no precisamente la más favorecida por los vientos del cambio.

Una característica destacada del actual proceso cubano es la renuencia de sus diseñadores a acompañar los cambios económicos con

cambios políticos formales, pues se considera que estos últimos sólo podrían producirse en un escenario nacional menos riesgoso. El argumento merece toda la consideración, tomando en cuenta los peligros de ingobernabilidad que entrañaría una apertura política en medio de una crisis económica tan aguda y de una hostilidad anti-nacional tan persistente como la desplegada por Estados Unidos y por la ultraderecha de la comunidad cubana radicada en este país.

Pero al mismo tiempo cabe destacar que la propuesta contiene más de una contradicción intrínseca. Ante todo, omite que los cambios económicos están implicando cambios políticos de envergadura, en la misma medida en que la política no es una materia limitada a instituciones, sino definida por las relaciones de poder. Todo lo que anteriormente hemos descrito como característico de la reforma económica está umbilicalmente referido a una redistribución del poder en beneficio de aquellos sectores ubicados favorablemente en el mercado o en los aparatos administrativos ligados a él; y como contrapartida también a un debilitamiento de los sectores populares, de sus organizaciones y de los grupos burocráticos más tradicionales. En consecuencia, los cambios políticos que podrán instrumentarse entonces serían muy diferentes a los que pueden ponerse en práctica hoy, e inevitablemente apuntarían a la consolidación de *jure* de los espacios ganados de *facto* por los grupos tecnocráticos empresariales.

Los municipios no serán ajenos a esta lógica de cambios. Aun cuando la reforma económica ha omitido reconsiderar el rol de los municipios de una manera sistemática, se trata de una situación coyuntural. La descentralización empresarial —incluyendo aquí a la privatización de ciertas actividades productivas y de servicios comerciales— será acompañada de una descentralización político-administrativa mayor, y los municipios cubanos ganarán relevancia como engranajes funcionales del nuevo ordenamiento socioeconómico, beneficiados con mayores y más complejas atribuciones en el marco de una coordinación descentralizada de los actores económicos presentes en cada territorio. De igual manera, gozarán de un cuerpo funcional más sofisticado que el actualmente existente, capaz de hacer uso efectivo de mecanismos económicos de regulación —crediticios, fiscales, etc.— y de administrar los recursos municipales con criterios de eficiencia.

Y nada de ello es intrascendente. En términos de eficiencia

administrativa, los municipios deberán ser capaces de asumir roles diferentes —empresariales, pero también reguladores de actividades privadas o cooperativas, proveedores de servicios y facilitadores en general de la actividad económica—, lo que determinará la emergencia de un cuerpo burocrático más ágil y dispuesto a asumir los muchos retos del desarrollo; incluso pudiera pensarse que la refuncionalización del municipio en los términos antes apuntados, contribuiría a resolver algunos problemas que han entorpecido el desarrollo democrático institucional, como por ejemplo la factual subordinación de los órganos representativos a las estructuras administrativas y ejecutivas, en el marco de una invocada *unidad de poder* que ha derivado en un desdibujamiento institucional en beneficio de los sectores burocráticos. Pero sin lugar a dudas cualquier descentralización es insuficiente de cara a las metas de la construcción democrática si no se trata de una transferencia de poderes en beneficio de los sectores populares.

La meta de la construcción democrática parece exigir en este sentido cambios tan audaces, como los que los diseñadores de la reforma económica claman imprescindibles para satisfacer las exigencias del mercado mundial. Sólo que, y aquí probablemente yace el nudo gordiano de la situación actual, si de satisfacer requerimientos democráticos se trata, los cambios de que hablo probablemente irán a contrapelo de algunos de los requerimientos de la reforma económica. En pocas palabras, aquí se expresa la relación contradictoria entre democracia y el modelo de acumulación que gana espacio, que cruza todos los niveles de la sociedad cubana y tiene una expresión particular en los espacios locales.

Ante todo, se trata de producir un *aggiornamento* del actual diseño de participación, cuyas virtudes —nominación y elección libres de candidatos, rendiciones de cuenta de los elegidos a sus electores, derecho a la revocación, etc.— deben ser amplificadas mediante formas más autónomas de acción ciudadana. Aquí entra con fuerza la consideración de que sólo un enfoque pluralista de la participación —y de la política en general— podrá dar cuenta con efectividad de la diversidad creciente de la sociedad cubana e incluso de los sectores populares.

Cuál sería el entramado organizativo capaz de conducir una participación política de esta naturaleza, es un asunto más complejo. El

sistema político local cubano contiene diversas organizaciones con asiento barrial que han desempeñado roles muy destacados en la historia de la Revolución. Tras varios decenios de un extenuante funcionamiento como *correas de transmisión*, estas organizaciones han sufrido un proceso de burocratización que les dificulta actuar con efectividad en el actual contexto. Ciertamente no han faltado intentos de revitalización —por ejemplo el proceso de readecuación del funcionamiento de los Comités de Defensa de la Revolución a las necesidades concretas de cada barrio—, pero éstos son aún incipientes y expuestos a la prueba del tiempo. Una revitalización y desburocratización de estas organizaciones, y sus replanteos como efectivas representantes sectoriales y comunitarios serían una contribución decisiva al desarrollo democrático cubano.

Pero al mismo tiempo, el espacio comunitario ha sido testigo del surgimiento de nuevas organizaciones. En el plano formal la innovación más importante ha sido la creación de los Consejos Populares, organizaciones submunicipales que agrupan a nivel barrial tanto a los delegados elegidos por la población, como a otros actores políticos administrativos —dirigentes barriales de organizaciones sociales y políticas, representantes de empresas y unidades de servicios ubicados en el barrio, etc. En algunos casos, los consejos populares han demostrado un potencial de efectividad en la movilización de recursos, en el control sobre las instancias administrativas localizadas en su territorio e incluso en la coordinación de proyectos comunitarios contentivos de formas nuevas de participación y de interacción institucional. Pero los expedientes exitosos de esta naturaleza no son aún la norma, y muchos consejos populares, particularmente en las grandes ciudades, medran acotados por las indefiniciones legales, la rigidez burocrática del sistema y la falta de experiencia de sus líderes.<sup>7</sup>

Vinculados o no con los Consejos Populares, las sociedades locales cubanas han comenzado a experimentar el surgimiento de movimientos barriales de signos autogestionarios que claman, muchas veces con la oposición de las burocracias locales, por espacios pú-

---

<sup>7</sup> No dispongo de suficiente información como para proceder a evaluar el papel de los consejos populares.

blicos propios.<sup>8</sup> Hasta qué punto estos movimientos puedan resultar componentes de una democracia participativa más plena o simplemente nichos parroquialistas encargados de suplir servicios que el Estado ya no puede proveer, dependerá de las articulaciones políticas entre ellos, y de ellos con el resto de la sociedad.

Otra área política que requiere una renovación sustancial es el sistema y las instituciones representativas. Cada municipio cuenta con una asamblea local compuesta por los delegados elegidos en las circunscripciones.<sup>9</sup> El proceso de nominación y elecciones ha sido regularmente libre, pero con pobre competencia. Aun cuando la ley obliga a más de un candidato por puesto a ocupar, la propia ley prohíbe campañas electorales u otros mecanismos de promoción que no sea la exposición pública de las biografías de los candidatos, donde son resaltados los rasgos morales de los contendientes. El voto directo de la población es así guiado por razones ético-políticas —lo cual no resulta extraño en la cultura política nacional—, y en consecuencia los delegados comunitarios a las asambleas municipales han resultado personas con alta probidad moral y sensibilidad social, pero con una más discreta cultura de gobierno. Esto no es un problema grave en un escenario de recursos relativamente abundante, e incluso pudiera argumentarse que resultaba ventajoso contar en esas posiciones con personas siempre dispuestas a priorizar las demandas de sus electores frente a las insensibilidades de los procedimientos burocráticos.

En el nuevo escenario, la efectividad de las asambleas municipales para desempeñar un rol acorde con sus estatus legales —las máximas autoridades estatales en cada localidad— estará en relación directa con la capacidad de sus integrantes para lidiar exitosamente con temas económicos y sociales más complicados, y hacerlo, ade-

<sup>8</sup> Hasta el momento son muy escasos los estudios realizados sobre estos movimientos y sus relaciones públicas. Un estudio de caso interesante ha sido desarrollado en el poblado capitalino de Santa Fe, cuyos resultados preliminares pueden consultarse en Fernández y Otazo (1996). Debe quedar claro que la expansión de formas cooperativas autogestionarias no se limita a estos movimientos y tienen otras expresiones en la esfera económica, de lo cual es un ejemplo clásico la extensión del movimiento cooperativo agrícola.

<sup>9</sup> La circunscripción es una unidad territorial determinada por el censo electoral y que mantiene su funcionamiento como una suerte de célula del sistema municipal. Sus dimensiones varían de un lugar a otro, de manera que en zonas rurales pueden abarcar sólo a unos pocos cientos de electores mientras que en las zonas urbanas más concentradas cada una puede reunir a varios miles.

más, de frente a una burocracia local más sofisticada y animada por el signo del eficientismo.

Otro punto conflictivo que debe asumir la representación es el que se refiere a la complejidad creciente de sus electores. El liberalismo ha sepultado este problema mediante la singularización jurídica de la diversidad a través del concepto de ciudadanía. Una democracia participativa no puede omitir esta diversidad como principio constitutivo de un enfoque pluralista de la política. Aquí subyace un reto que sólo puede ser encarado asumiendo que la representación no sólo debe constituirse por el voto ciudadano —aun cuando éste deba ser su principal fuente—, sino también por otras acciones electorales que incluya la representación sectorial —particularmente de aquellos sectores vulnerables que han sido históricamente preferidos por la política formal— y la presencia en las asambleas de representantes electos de colectivos de trabajadores de las empresas estatales, privadas o cooperativas ubicadas en cada localidad. La representación así constituida, facilitaría la negociación y concertación de intereses en cada localidad.

De cualquier manera no existen recetas unívocas. Como tampoco espacio para pensar que es posible un diseño especial de los entramados locales sin tomar en consideración la totalidad normativa, de procedimiento e institucional del sistema político nacional. Un municipio nunca podrá ser mucho más democrático que su entorno sistémico. Pero al mismo tiempo, habría que reconocer que los municipios —no casualmente Martí les denominó *la savia de la libertad*— son un eslabón muy relevante en la construcción de la democracia, lo que en el caso cubano es hoy la construcción de una democracia participativa que potencie al sujeto popular frente a la arremetida del mercado mundial. No hacerlo, sería conspirar contra muchas décadas de una historia revolucionaria llena de realizaciones sin precedentes en el devenir secular de la nación. Y condenar a esta última a una sucesión plagada de las mezquindades mercantiles y las tramas elitistas que la *globalización* parece ofrecernos con marcada insistencia.

*La Habana, diciembre de 1995*

## BIBLIOGRAFÍA

- BOOKAN, MILICA (1991). *The Political Economy of Discontinuous Development*, Nueva York: Praeger.
- CARRANZA, J. et al. (1995). *Cuba: la restructuración de la economía*, La Habana: Editorial Ciencias Sociales.
- DILLA, HAROLDO (1993). "Cuba: la crisis y la rearticulación del consenso político", en *Cuadernos de Nuestra América* núm. 2, La Habana: CEA.
- \_\_\_\_\_ (1995). "Cuba: ¿cuál es la democracia deseable?", en H. Dilla (comp.), *La democracia en Cuba y el diferendo con los Estados Unidos*, La Habana: CEA.
- \_\_\_\_\_ et al. (1993). *Participación y desarrollo en los municipios cubanos*, La Habana: Editora Política.
- FERNÁNDEZ, ARMANDO y RUBÉN OTAZO (1996). "El movimiento de horticultores en Santa Fe", en H. Dilla (comp.), *La participación popular en Cuba y los retos del futuro*, La Habana: CEA.
- GOETZ, E. y S. CLARKE (1993). *The New Localism*, Sage Publications.
- SCHUMPETER, JOSEPH (1944). *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres: George Allen and Uwin.
- VALDÉS, JUAN (1995). "Notas sobre el sistema político cubano", en H. Dilla (comp.), *La democracia en Cuba y el diferendo con los Estados Unidos*, La Habana: CEA.

