

## EL SISTEMA POLÍTICO-INSTITUCIONAL EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN CUBANA DE 2019: ¿CONTINUIDAD O REFORMA?\*

Albert Noguera Fernández\*\*

### Resumen

En julio de 2018, la Asamblea Nacional cubana presentó un proyecto de Constitución que fue sometido a una fase de consulta ciudadana, entre agosto y noviembre de 2018, destinada a la discusión y recogida de propuestas. Tras la incorporación en el proyecto constitucional de las propuestas ciudadanas que se consideraron procedentes desde el punto de vista jurídico, en diciembre de 2018 la Asamblea Nacional aprobó el proyecto definitivo de Constitución que fue ratificado en referéndum en febrero de 2019. La aprobación de una nueva Constitución constituía una oportunidad para superar el modelo centralizado y burocratizado de ejercicio del poder vigente, desde hace años en la isla, por influencia de los sistemas del mal llamado “socialismo real”. Frente a él, se podía haber constitucionalizado una estructura social activa, deliberativa, comunitaria y autogestionada, que operara como espacio colectivo de construcción e implementación de las políticas de bienestar. No obstante, si bien la nueva Constitución introduce novedades importantes en el ámbito socioeconómico, el diseño político-institucional establecido es continuista.

Palabras clave: Cuba; Constitución; participación; diseño político-institucional; derecho constitucional.

### THE POLITICAL SYSTEM IN THE NEW CUBAN CONSTITUTION OF 2019: CONTINUITY OR REFORM?

#### Abstract

*In July 2018, Cuba's National Assembly of the People's Power presented a new Constitution draft that was submitted to a citizen consultation phase between August and November 2018, aimed at the discussion and collection of proposals. In December 2018, the National Assembly approved the definitive draft of the Constitution, after including some of the more legally-appropriate citizen proposals into the constitutional project, which was later ratified by a referendum in February 2019. With the approval of a new Constitution there arose an opportunity to overcome the centralised and bureaucratic model of leading, a model that had reigned on the island for years due to the influence of real socialism. This new model could have pathed the way towards the constitutional enshrinement of an active, deliberate, communitarian and self-managed social structure, creating a collective space for the construction and implementation of welfare policies. However, although the new Constitution introduces important developments in the socio-economic sphere, the established political design favours continuity over reform.*

*Key words: Cuba; Constitution; participation; political-institutional system; constitutional law.*

---

\* El presente artículo se ha elaborado en el marco del Proyecto de I+D “La Constitución climática global: gobernanza y derecho en un contexto complejo”, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad para el trienio 2017-2019 (proyecto DER2016-80011-P).

\*\* Albert Noguera Fernández, profesor de derecho constitucional en el Departamento de Derecho Constitucional, Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Valencia (Edificio Departamental Occidental, Campus dels Tarongers, av. dels Tarongers, s/n, 46071, Valencia). [albert.noguera@uv.es](mailto:albert.noguera@uv.es).

Artículo recibido el 26.03.2019. Evaluación ciega: 10.04.2019 y 30.04.2019. Fecha de aceptación de la versión final: 21.05.2019.

**Citación recomendada:** Noguera Fernández, Albert. (2019). El sistema político-institucional en la nueva Constitución cubana de 2019: ¿continuidad o reforma? *Revista Catalana de Dret Públic*, 59. 117-130. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i59.2019.3305>

## Sumario

- 1 Introducción
- 2 La institucionalización del sistema de órganos de representación política en la Constitución de 1976
- 3 Los cambios introducidos por la Ley de Reforma Constitucional de 12 de julio de 1992
  - 3.1 La constitución de los consejos populares
  - 3.2 La eliminación de los comités ejecutivos de las asambleas municipales y provinciales del poder popular y la creación de los consejos administrativos
  - 3.3 La introducción del voto directo y secreto para elegir a los diputados de la Asamblea Nacional y delegados a Asamblea Provincial
- 4 La Constitución de 2019: ¿continuidad o reforma?
  - 4.1 Los órganos de representación política en el nivel municipal: el debate sobre la autonomía local
    - 4.1.1 Centralismo vertical y ausencia de autonomía municipal
    - 4.1.2 Los municipios en la nueva Constitución: no reconocimiento de la autonomía local
  - 4.2 Los órganos de representación política en el nivel provincial: la sustitución de las APPP por el Consejo Provincial y el gobernador provincial
  - 4.3 Los órganos centrales del Estado: la centralización del poder en el Consejo de Estado
    - 4.3.1 Recuperación de la figura del primer ministro y limitación del cargo de presidente de la República
    - 4.3.2 Creación del Consejo Electoral Nacional e inserción de la Contraloría General de la República en la Constitución
- 5 Conclusiones
- Referencias bibliográficas

## 1 Introducción

Después del triunfo de la Revolución de Enero de 1959, la Constitución de 1976 fue la que organizó el sistema institucional cubano. Al constitucionalizar los principios de unidad de poder y centralismo democrático como principios de organización funcional del Estado, así como el reconocimiento explícito del Partido Comunista de Cuba (PCC) como la fuerza dirigente superior de la sociedad y el Estado (art. 5), el texto consagró la idea soviética del “Estado de todo el pueblo” o “Estado revolucionario”, a partir de la cual la toma de decisiones políticas quedó trasvasada al Estado.

Desde entonces, ello ha dado lugar a una burocracia socialista que pasa a suplantar el lugar de sus representados, que recibe el mandato imperativo de un partido burocrático que sustituye la elaboración política ciudadana.<sup>1</sup>

La aprobación de la nueva Constitución de 2019 era una oportunidad para superar esta mala herencia del llamado “socialismo real” y constitucionalizar un diseño constitucional capaz de desidentificar la toma de decisiones políticas con el aparato burocrático de Estado y reidentificarlo con un sistema participativo y popular de toma de decisiones de abajo hacia arriba.

Sin embargo, si bien la nueva Constitución introduce novedades importantes en el ámbito socioeconómico, el diseño institucional establecido no rompe con el modelo centralizado y burocratizado de ejercicio del poder, sino que lo reproduce.

Para ver y analizar esto, nos detendremos, primero, en ver como se produce la institucionalización del sistema de órganos de representación política en Cuba durante el periodo socialista y a sus reformas posteriores, para analizar, a continuación, el diseño y las novedades que introduce, en esta materia, la reciente Constitución de febrero de 2019.

## 2 La institucionalización del sistema de órganos de representación política en la Constitución de 1976

El 1 de enero de 1959 se produjo el inicio de la Revolución cubana, sin embargo, la institucionalización del sistema de órganos de representación política no se llevó a cabo en la isla hasta 1976. La Revolución cubana no se apresuró, tras el triunfo del 1 de enero, en proveer al país de formas estatales y jurídicas definitivas que institucionalizaran los mecanismos de toma de decisiones e implementación de políticas públicas, sino que actuó durante varios años en una fase de provisionalidad, sin elecciones, sin parlamento y sin una estructura de Estado claramente institucionalizada.<sup>2</sup>

No fue hasta el 26 de julio de 1965 que, en su discurso en motivo del decimotercer aniversario del ataque al cuartel Moncada, Fidel Castro anunció en la ciudad de Santa Clara: “Ya tendremos que comenzar a trabajar en el nivel superior del Estado nacional y elaborar las formas constitucionales del Estado socialista cubano”. Ese mismo año, Ernesto Che Guevara escribía en el mismo sentido: “Es evidente que el mecanismo (de la relación intuitiva líder-masa) no basta para asegurar una sucesión de medidas sensatas y que falta una

---

1 Los pronunciamientos expresados por Fidel Castro al lanzar el “Proceso de rectificación de errores y tendencias negativas” (1986) y los recogidos durante la discusión del Llamamiento al IV Congreso del PCC (1990-1991) dan cuenta del nivel de insatisfacción con la eficacia democrática del sistema a nivel de la población, pero también de la dirigencia revolucionaria (compensada con el nivel de bienestar material más alto experimentado en la historia de la Revolución (1973-1985), resultado de la alianza con la URSS) (Valdés Paz, 1994: 33-72).

2 Ante la ausencia de instituciones y de parlamento, el proceso mediante el que se llevó a cabo la aprobación de las grandes medidas de la Revolución durante estos primeros años fue el de una democracia “granasmblearia”, donde las medidas eran aprobadas de forma “aclamatoria” o a mano alzada por la masa reunida en la plaza en diálogo directo con Fidel. El conjunto de leyes que conformaron el bloque de constitucionalidad en este primer periodo fueron la Ley Fundamental de la República (7 de febrero de 1959), que restauró, enmendada, la Constitución de 1940, la primera Declaración de La Habana (3 de septiembre de 1960), las leyes de reforma agraria (primera ley: 17 de mayo de 1959, segunda ley: 3 de octubre de 1963), de reforma urbana (14 de octubre de 1960), de nacionalización de la enseñanza (6 de junio de 1961), de nacionalización de las industrias y los sectores económicos más importantes del país (Ley 851 de 1960 y Leyes 890 y 891, ambas de 13 de octubre de 1960) y la Segunda Declaración de La Habana (4 de febrero de 1962), consagradas todas ellas como parte del texto constitucional de 1959. La aprobación de estas normas se producía en el marco de actos en la Plaza de la Revolución, donde Fidel las daba a conocer a la multitud mediante un discurso, y a continuación se aprobaban a mano alzada por más de un millón de cubanos, constituidos en Asamblea General Nacional del Pueblo de Cuba en la plaza. O aprobadas por el Gobierno en una ceremonia oficial retransmitida en directo por la radio, a la vez que la población ocupaba las calles para celebrarlo.

conexión más estructurada con las masas” (Guevara, 1977: 256). Pocos años después, el fracaso de la zafra de 1970 marcaría un hito en la comprensión de la urgencia por institucionalizar el poder, proceso que se llevó a cabo, finalmente, diecisiete años después del triunfo revolucionario con la aprobación, mediante referéndum, de la Constitución de 1976, que organizó el sistema institucional<sup>3</sup> y habilitaba procedimientos para la elaboración e implementación de las normas de funcionamiento del sistema.<sup>4</sup>

Inicialmente, la Constitución de 1976, desarrollada por la Ley Electoral 1305, de 7 de julio de 1976, sustituida por la Ley 37, de 15 de agosto de 1982, articuló el sistema de representación política en Cuba en tres niveles:

NIVEL LOCAL	NIVEL INTERMEDIO	NIVEL NACIONAL
- Asamblea Municipal del Poder Popular - Comité Ejecutivo	- Asamblea Provincial del Poder Popular - Comité Ejecutivo	- Asamblea Nacional del Poder Popular - Consejo de Estado - Consejo de Ministros

A nivel local, los delegados a las asambleas municipales del poder popular (AMPP) elegidos mediante sufragio universal, que una vez constituidas elegían, mediante voto secreto de sus integrantes, a los miembros de su Comité Ejecutivo. Las elecciones a delegados a las AMPP se celebran cada dos años y seis meses.

A nivel intermedio, a través de los delegados a las asambleas provinciales del poder popular (APPP). Sus delegados son elegidos por la AMPP.<sup>5</sup> Los presidentes de los comités ejecutivos municipales son por derecho propio delegados a las correspondientes APPP. Una vez constituida, la Asamblea Provincial elige mediante el voto secreto de sus integrantes a los miembros de su Comité Ejecutivo.

Y, a nivel nacional, a través de los delegados a la Asamblea Nacional del Poder Popular. En la fecha que disponga el Consejo de Estado, se reúne la Asamblea Municipal para elegir a los diputados a la Asamblea Nacional según la candidatura elaborada en la forma propuesta en el citado artículo 76 de la Ley Electoral 37/1982. Constituida la Asamblea Nacional, esta procede a designar, de entre los diputados, una Comisión compuesta por un presidente, un secretario y veintiún miembros más, encargada de elaborar las candidaturas para elegir mediante votación en la ANPP al presidente, vicepresidente y secretario de la Asamblea Nacional y a los miembros del Consejo de Estado.<sup>6</sup> El presidente del Consejo de Estado es jefe de Estado y jefe de Gobierno.

La ANPP nombra, también, a los miembros del Consejo de Ministros, máximo órgano ejecutivo y administrativo que constituye el Gobierno de la República.

<sup>3</sup> El artículo 4 de la Constitución de 1976 establecía: “En la República de Cuba todo el poder pertenece al pueblo trabajador que lo ejerce por medio de las Asambleas del Poder Popular y demás órganos de Estado que de ella se deriven, o bien directamente”.

<sup>4</sup> En 1976, mediante la Ley 1304 de la División Político-Administrativa, de 3 de julio, dictada por el Consejo de Ministros, se lleva a cabo la organización de una nueva división político-administrativa mediante la cual el país queda estructurado en: 14 provincias y 169 municipios, uno de ellos, el de Isla de la Juventud con carácter espacial, con vínculo directo con el Gobierno central. A la vez, los municipios se dividen en circunscripciones electorales.

<sup>5</sup> Artículo 76 Ley Electoral 37/1982: “Las candidaturas para delegados a las APPP son elaboradas y propuestas por la Comisión de Candidaturas, la que está integrada por representantes de las organizaciones políticas y de masas, designados por sus direcciones municipales, y presidida por el representante del partido. Los candidatos a delegados a las APPP pueden ser o no delegados a las Asambleas Municipales. Si lo son y resultan electos, pueden desempeñar ambos cargos”.

<sup>6</sup> Artículo 89 Constitución de 1976: “El Consejo de Estado es el órgano de la Asamblea Nacional del Poder Popular que la representa entre uno y otro período de sesiones, ejecuta los acuerdos de ésta y cumple las demás funciones que la Constitución le atribuye”.

De acuerdo con la Constitución, todos los cargos públicos electos del país se encontraban sometidos al principio de rendición de cuentas<sup>7</sup> y revocación de mandato.<sup>8</sup>

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

La Ley de Reforma Constitucional de 1992 introdujo tres cambios significativos en el sistema de órganos de representación política<sup>9</sup> al que hemos hecho referencia: la creación de los consejos populares; la eliminación de los comités ejecutivos de las asambleas municipales y provinciales del poder popular y la creación de los consejos administrativos; y la introducción del voto directo y secreto para elegir a los diputados a la Asamblea Nacional y a los delegados a las asambleas provinciales.

#### 3.1 La constitución de los consejos populares

Los consejos populares estaban reconocidos en el artículo 104 de la Constitución fruto de la reforma constitucional de 1992 y desarrollados en la Ley 91 de los Consejos Populares, de 25 de julio de 2000. El antecedente práctico y conceptual de los consejos populares se sitúa en los antiguos delegados ejecutivos. Ya antes de la institucionalización del sistema de órganos del poder popular, en su fase experimental de dos años en la provincia de Matanzas, se vio la posibilidad que determinados territorios, por su lejanía respecto al centro político-administrativo o por otras causas, se vieran afectados en su atención por el órgano municipal. Para salvar esta situación se concibió, durante la experiencia, el delegado administrativo, que al extenderse los órganos del poder popular a todo el país, quedó instituido como delegado ejecutivo. Este, designado por el órgano local, tenía facultades expresamente otorgadas por las propias asambleas para garantizar la atención en lo correspondiente a ese órgano, de los asuntos eminentemente propios de la localidad. Para el ejercicio de sus funciones, el delegado ejecutivo contaba, además, con una comisión auxiliar integrada por representantes de las organizaciones de masas del lugar. La figura del delegado ejecutivo estaba regulada en las Normas Reglamentarias de las Asambleas Municipales. En 1986 la Asamblea Nacional promulga la Ley 56, de 4 de julio de 1986, que modifica las Normas Reglamentarias de las Asambleas Municipales y faculta a las asambleas provinciales para que, a propuesta de las primeras, pudieran crear consejos populares en núcleos

7 La rendición de cuentas, regulada en los artículos 68.c de la Constitución de 1976 y desarrollada en el capítulo XII —artículo 97 a 101— del Reglamento de la Asamblea Nacional sobre la rendición de cuentas de los órganos del Estado e informe de los organismos de la Administración central del Estado y otros organismos estatales, y capítulo XIII —artículo 102— para los diputados. En el caso de los delegados, el ya citado artículo 60 del Reglamento de las Asambleas Municipales, para los delegados municipales, y artículo 58 del Reglamento de las Asambleas Provinciales, para los delegados provinciales. Según estadísticas oficiales de la Asamblea Nacional del Poder Popular, durante el período 1993-1999, las cifras de asistencia de electores a las asambleas de rendición de cuentas de los delegados municipales del poder popular en Ciudad de La Habana fueron las siguientes: mandato 1993-95: el 70,4% (I período), 72,8% (II período), 66,8% (III período), - (IV período); mandato 1995-97: 73,0% (I período), 76,4% (II período), 78,9% (III período), 80,2% (IV período); mandato 1997-1999: 83,3% (I período), - (II, III, IV período). (Estadísticas oficiales de la Asamblea Nacional del Poder Popular, ANPP).

8 La revocación de mandato, reconocido en el artículo 68.c de la Constitución de 1976, a modo general, en el artículo 85 para el caso de los diputados y el artículo 112 para el de los delegados, y desarrollado en la Ley 89, de 14 de septiembre de 1999, de Revocación de Mandato de los Elegidos a los Órganos del Poder Popular. El número de delegados a la Asamblea Municipal del Poder Popular revocados ha sido: mandato 1976-1979, de 10.725 delegados electos, 114 (9,9%) revocados; 1979-1981, de 10.656, 83 (6,6%) revocados, 1981-1984, de 10.735, 45 (3,8%) revocados; 1984-1986, de 10.963, 24 (2,5%) revocados, 1986-1989, de 13.256, 42 (3,0%) revocados; 1989-1992, de 14.246, 22 (1,7%) revocados, 1992-1995, de 13.865, 17 (1,0%) revocados, 1995-1997, de 14.229, 20 (1,4%) revocados, 1997-2000, de 14.533, 10 (0,7%). (Estadísticas oficiales de la Asamblea Nacional del Poder Popular, ANPP).

9 Estos cambios empezaron a gestarse a partir del Acuerdo del Buró Político del Comité Central, de mayo de 1990, que señalaba como uno de los propósitos del mismo, la necesidad de hallar vías para la mejora de los mecanismos participativos y representativos para el ejercicio del poder popular. Este acuerdo fue complementado con: 1) la realización de un importante debate público abierto sobre este tema, durante las discusiones del llamamiento al IV Congreso del Partido; 2) la creación, por parte de la Comisión Organizadora del IV Congreso, poco después de su constitución el 26 de mayo de 1990, de una Comisión para estudiar el perfeccionamiento de los órganos del poder popular, integrada por delegados y diputados, dirigentes nacionales, provinciales y municipales del poder popular, cuadros y funcionarios de la Administración central del Estado y del aparato auxiliar del Comité Central del Partido; 3) el Acuerdo III-112 de la Asamblea Nacional del Poder Popular, de julio de 1990, que encomendaba al presidente de la misma, la organización y ejecución de un estudio y análisis acerca de la vida y funcionamiento de los órganos municipales del poder popular, el cual se realizó en 35 municipios del país; y, 4) la creación de grupos de consulta provinciales, integrados por funcionarios estatales, delegados provinciales y municipales, diputados y cuadros del partido, para analizar las opiniones vertidas por la población en los debates realizados. Como resultado de todo este trabajo, se elaboró el proyecto “Resolución sobre el perfeccionamiento de la organización y funcionamiento de los Órganos del Poder Popular”, que fue presentado para su examen y aprobación previa a la Comisión Organizadora del IV Congreso, y fue ese el documento que se discutió y aprobó como Resolución, durante el Congreso, en octubre de 1991. Esta Resolución constituyó la base de las modificaciones, en lo que se refiere a este tema, introducidas en el texto constitucional por la Ley de Reforma Constitucional de 12 de julio de 1992 (Escalona, 1992).

de población que no fueran cabezas de municipios y contaran con una apreciable cantidad de habitantes y significativo volumen de actividad productiva y de servicios. Se daba comienzo así a los consejos populares. El primer consejo popular se constituye en julio de 1988 en Santiago de las Vegas, provincia Ciudad de La Habana, y entre 1988 y 1990 se crearon 225 en diferentes lugares del país.

Los consejos populares se constituyen como eslabón entre el órgano municipal y los ciudadanos, trabajando para la satisfacción de las necesidades asistenciales, económicas, educacionales, culturales y sociales de la población, así como para la eficiencia en el desarrollo de las actividades de producción y de servicios, promoviendo siempre en estas funciones la máxima participación de los habitantes de la zona.

Los consejos están compuestos por un presidente, que es uno de los delegados, elegido por los propios delegados de las circunscripciones que comprenden el área de cada Consejo de entre ellos mismos, por los restantes delegados de las circunscripciones del área, por un representante de cada una de las organizaciones de masas existentes en el lugar (Federación de Mujeres Cubanas, FMC; Asociación Nacional de Agricultores Pequeños, ANAP; Confederación de Trabajadores de Cuba, CTC; etc.) y por otras personas que representan intereses de la comunidad (por ejemplo, miembros de la dirección de unidades de producción y de servicios de la localidad, etc.).

En 1990, con la promulgación del Acuerdo del Consejo de Estado de 1 de octubre, se autoriza la constitución de consejos populares en Ciudad de La Habana, con carácter experimental. En diciembre de 1991, durante el X período de sesiones de la III legislatura de la ANPP, se acuerda hacer extensiva la constitución de los consejos populares a todo el país, atendándose a las características y peculiaridades de cada lugar. Y finalmente, en 1992, al modificarse la Constitución, queda ya plasmado en ese plano legal, la existencia de los consejos dentro del sistema de poder popular, formalmente recogido en el capítulo referido a los órganos del poder popular (García Brigos, 2000: 221-227).

### 3.2 La eliminación de los comités ejecutivos de las asambleas municipales y provinciales del poder popular y la creación de los consejos administrativos

Desde la constitución de los órganos de representación política se afirmaba que las asambleas son los máximos órganos locales del poder estatal, pero la práctica fue conduciendo cada vez más a que el ejercicio real de ese poder no residiera en la Asamblea sino en el órgano concebido para representarla entre períodos de sesiones y exclusivamente como ejecutante de sus decisiones: los comités ejecutivos al nivel correspondiente. Esta realidad era señalada críticamente en la práctica cotidiana y fue planteada en diferentes estudios hechos sobre el funcionamiento del sistema estatal.

Unido a ello, los comités ejecutivos también presentaban insuficiencias técnicas en su trabajo, condicionadas entre otras cosas por el hecho de que solo delegados electos podían formar parte de ellos (entre ellos no siempre había personas idóneas y lo suficientemente preparadas. Estadísticas de finales de 1987 demostraron que de 2.913 dirigentes administrativos municipales, el 31% no poseía los requisitos formales, es decir, nivel educacional o tiempo de experiencia, para el cargo), lo que hacía mayor la insatisfacción con su gestión. Además de ocupar un lugar que no le correspondía, lo ocupaba desempeñando su función con insuficiencias técnicas.

En respuesta a esta situación se valora y se decide implementar la eliminación de los comités ejecutivos. Paralelamente, la Constitución estableció que, en adelante se crearán las administraciones locales, que recibieron el nombre de consejos de administración, planteando en su artículo 103 lo siguiente: “Las Administraciones locales que estas Asambleas constituyen dirigen las entidades económicas, de producción y servicios de subordinación local, con el propósito de satisfacer las necesidades económicas, de salud y otros de carácter asistencial, educacional, cultural, educativo y recreativo de la colectividad del territorio a que se extiende la jurisdicción de cada una”, sus componentes no tienen que ser necesariamente delegados electos.

En enero de 1993 se emite el Acuerdo 2654 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, el cual contiene las Normas referentes a la organización, integración y atribuciones de las administraciones municipales y provinciales subordinadas a las Asambleas del Poder Popular (posteriormente, en el 2001, por Acuerdo No. 4047 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros se aprueba el Reglamento de las Administraciones Locales y Provinciales del Poder Popular), y desde 1995 circulan los Reglamentos de las Asambleas

Municipales y Provinciales del Poder Popular, aprobados por acuerdo del Consejo de Estado de 13 de septiembre (García Brigos, 1996: 40-41).

### 3.3 La introducción del voto directo y secreto para elegir a los diputados de la Asamblea Nacional y delegados a Asamblea Provincial

Otra de las novedades que introdujo la reforma constitucional de 1992 fue la introducción de las regulaciones sobre el voto directo y secreto para elegir a los diputados a la Asamblea Nacional (art. 71) y a los delegados a las asambleas provinciales (art. 135, 2.º párrafo). Para hacer efectivas estas formulaciones, se requirió de la aprobación de una nueva ley electoral, la Ley Electoral 72, de 29 de octubre de 1992.

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

## 4 La Constitución de 2019: ¿continuidad o reforma?

Del 20 al 22 de julio de 2018, la Asamblea Nacional inició el trámite de discusión de un anteproyecto de nueva Constitución cubana elaborado por un grupo de trabajo del Buró PCC creado el 13 de mayo de 2013 y una comisión parlamentaria creada el 2 de junio de 2018 para este objetivo.<sup>10</sup>

Una vez aprobado, la ANPP convocó, entre el 13 de agosto y el 15 de noviembre de 2018, una fase de consulta popular entre la ciudadanía, prevista en el artículo 72 del Reglamento de la ANPP,<sup>11</sup> destinada a la discusión y recogida de propuestas.<sup>12</sup>

---

10 Ni la Constitución de 1976 ni el Reglamento de la ANPP determinan a quien corresponde la iniciativa para la reforma o revisión de la Constitución. En este sentido, autores como Fernando Álvarez Tabío, miembro de la comisión encargada de redactar el anteproyecto de Constitución de 1976, han entendido que debe aplicarse, para el caso, la misma norma constitucional que regula la iniciativa de leyes establecida en el artículo 88 de la Constitución vigente, conforme a la cual compete: a los diputados de la ANPP, al Consejo de Estado, al Consejo de Ministros, a las comisiones de la ANPP, a las direcciones nacionales de las organizaciones sociales, al Tribunal Supremo Popular en materia de administración de justicia, a la Fiscalía General de la República en ámbitos de su competencia o a los ciudadanos con un mínimo de 10.000 firmas (Álvarez Tabío, 1985: 426-427).

11 Artículo 72 Reglamento ANPP: “La Asamblea Nacional puede decidir la convocatoria a consulta popular del proyecto en cuestión, previamente al debate para su consideración. En ese caso, el presidente encarga a una Comisión la organización de la discusión popular, lo que se coordina con las organizaciones de masas y sociales, a fin de realizarla. Al término de la discusión, la Comisión comunica los resultados a la Asamblea Nacional por medio del presidente de esta y hace las recomendaciones pertinentes sobre las sugerencias y proposiciones de modificaciones que se hayan formulado”.

12 Según el informe presentado, el 19 de noviembre de 2018, a la Comisión de trabajo encargada por la Asamblea Nacional del Poder Popular de la redacción del Proyecto de Constitución de la República de Cuba, durante el proceso participativo de consulta popular se celebraron 133.681 reuniones, con una asistencia de 8.945.521 personas. En dichas reuniones se realizaron 1.706.872 intervenciones, de ellas 783.174 propuestas (666.995 modificaciones, 32.149 adiciones, 45.548 eliminaciones y 38.482 dudas). Del mismo modo fueron conocidas 2.125 propuestas realizadas por los cubanos residentes en el exterior (Comisión redactora del Proyecto de Constitución sesionó durante cinco días, 2018).

Todas las intervenciones del proceso de participación y discusión popular del proyecto de Constitución se reunieron en 9.595 propuestas tipo. El 50,1% (4.809) de ellas fueron aceptadas e incorporadas al texto por la Asamblea Nacional y el 49,9% se consideraron improcedentes desde el punto de vista jurídico (Presentan a los diputados resultados de la consulta popular del Proyecto de Constitución, 2018).

En diciembre de 2018 la Asamblea Nacional aprobó el proyecto de Constitución que fue ratificado en referéndum en febrero de 2019.

La nueva Constitución era una oportunidad para afrontar la reforma de algunos de los problemas acumulados durante años (García Brigos, 2018: 71-92), entre ellos, el citado problema de la centralización y burocratización del sistema político.

Como han señalado Julio Antonio Fernández y Julio César Guanche, la constitucionalización del principio de unidad de poder y el centralismo democrático como principios de organización funcional del Estado, así como el reconocimiento explícito del PCC como la fuerza dirigente superior de la sociedad y el Estado, consagró la idea soviética de que si la Revolución resulta el orden estatuido por la voluntad del pueblo, entonces la Revolución ha venido a realizar un orden cósmico que la significa, *per se*, como el criterio del bien: la medida de todas las cosas.

En consecuencia, esta cualidad queda trasvasada al Estado. Así la Revolución se convierte en “Estado Revolucionario”, encarna en las políticas concretas dictadas por el Estado, y, por tanto, es insostenible, desde el punto de vista teórico, una impugnación a ese presupuesto fundacional (Fernández Estrada y Guanche, 2009: 33-54). Ello ha dado lugar a una burocracia socialista que pasa a suplantar el lugar de sus representados, que recibe el mandato imperativo de un partido burocrático que sustituye la elaboración política ciudadana, para poder actuar sin control social, eludiendo las formas institucionales de control de la representación.<sup>13</sup>

La aprobación de la nueva Constitución era la oportunidad para haber redefinido el diseño político-participativo desde unas bases participativas. Ello hubiera implicado diseñar un modelo que dejase atrás la actual relación vertical entre políticas públicas y estructura social para establecer mecanismos e instituciones capaces de generar una estructura social activa, deliberativa, comunitaria y autogestionada, que operara como espacio colectivo de construcción e implementación de las políticas de bienestar. Un sistema capaz de entender la participación como estrategia de transición, esto es, como desbordamiento de las estructuras estatales, las instituciones políticas y sus relaciones de distribución, para reorganizar formas alternativas de apropiación, gestión, organización y dirección de recursos y procesos sociales y políticos.

Sin embargo, no lo hace. La nueva Constitución implica transformaciones importantes en el ámbito socioeconómico, aunque mantiene casi intacto el sistema político representativo.

Detengámonos a analizar cuál es la regulación que introduce la nueva Constitución respecto a los órganos de representación política en el nivel municipal, provincial y nacional.

#### 4.1 Los órganos de representación política en el nivel municipal: el debate sobre la autonomía local

##### 4.1.1 *Centralismo vertical y ausencia de autonomía municipal*

Uno de los principales problemas del sistema político durante años ha sido su fuerte centralismo vertical. Ello afecta, directamente, a los mecanismos de participación en el ámbito local.

Podemos poner aquí el ejemplo de las asambleas de rendición de cuentas (Noguera, 2006: 502-505). Desde hace años, muchas de estas asambleas se han convertido en meros espacios formales, pautados y estandarizados, que tienden a lo inerte, a la apatía y se agotan en su rutina. Entre las causas de ello encontramos la débil autonomía competencial y económica de los municipios que opera como una gran limitación. Cuando hay una conexión entre los problemas individuales o colectivos (ya sean laborales, comunitarios o de otro tipo)

<sup>13</sup> Los pronunciamientos expresados por Fidel Castro al lanzar el “Proceso de rectificación de errores y tendencias negativas” (1986) y los recogidos durante la discusión del Llamamiento al IV Congreso del PCC (1990-1991) dan cuenta del nivel de insatisfacción con la eficacia democrática del sistema a nivel de la población, pero también de la dirigencia revolucionaria (compensada con el nivel de bienestar material más alto experimentado en la historia de la Revolución (1973-1985), resultado de la alianza con la URSS) (Valdés Paz, 1994: 33-72).

planteados por los ciudadanos en una asamblea al delegado municipal y las políticas generales del Estado, lo que ocurre frecuentemente, tales planteamientos sobrepasan los propios conocimientos y competencias del delegado. Lo único que este último puede hacer es elevar la cuestión a un nivel superior y esperar una respuesta que en ocasiones no llega y en otras adquiere un carácter parcial o puramente formal (Noguera, 2007: 191). Se trata de una situación que crea en los ciudadanos una percepción de inutilidad del participar y a la vez, una separación y despreocupación de estos acerca de las políticas económicas, sociales o de otro tipo que se generan en los más altos niveles del Estado y tienen profunda incidencia en la vida individual, familiar y comunitaria (D'Angelo, 2004: 87-104).

Una de las propuestas que, desde diferentes sectores académicos (Pérez y Prieto, 2000: 204; Del Río, 2002), se han hecho durante años para profundizar la democratización del sistema ha sido la de descentralización de mayores competencias en los municipios y la plena garantía de la autonomía local. No podemos olvidar que este conforma el eslabón político-administrativo más próximo a los ciudadanos, donde la participación se da de manera más real y verdadera y donde es posible, en mayor grado, el debate, control y agregación de demandas populares a la agenda política.

Todavía en el marco jurídico de la Constitución de 1976, Lissette Pérez y Martha Prieto sostenían que el artículo 68.ch de la Constitución según el cual cada órgano estatal desarrolla ampliamente, dentro del marco de su competencia, la iniciativa encaminada al aprovechamiento de los recursos y las posibilidades locales, y el artículo 102 de la misma que establece que los municipios son las sociedades locales, con personalidad jurídica a todos los efectos legales, constituían el fundamento constitucional para la concesión de una autonomía a los municipios. Autonomía que es decisiva tanto para la satisfacción de las necesidades mínimas locales, como para la realización de los fines estatales en cada territorio y para que estos puedan ejercer gobierno en correspondencia con las facultades que la ley les otorga (Pérez y Prieto, 2000: 204).

A pesar de la existencia de las diversas reglamentaciones que regulan las instituciones municipales,<sup>14</sup> la vía por la que las autoras citadas apostaban por el reconocimiento de la autonomía local era la aprobación de una Ley de Organización y Funcionamiento de los Municipios.

#### *4.1.2 Los municipios en la nueva Constitución: no reconocimiento de la autonomía local*

La reciente reforma constitucional era una oportunidad para afrontar el debate de la autonomía local. El cumplimiento de la cláusula de intangibilidad del artículo 137 de la Constitución, introducida mediante reforma constitucional de 26 de junio de 2002, según la cual “el socialismo y el sistema político y social revolucionario establecido en esta Constitución [...] es irrevocable”,<sup>15</sup> no es contradictoria con el reconocimiento de la autonomía local y la regulación de la misma en el nuevo texto constitucional. Tenemos ejemplos como la Constitución portuguesa de 1976, de carácter socialista, que en su título VIII (De los poderes locales) reconocía amplios niveles de autonomía local y establecía una amplia regulación de la misma en el propio texto constitucional (arts. 237 a 255). Sin embargo, la nueva Constitución cubana no establece avances en esta dirección.

Algunas propuestas han sido la necesidad de concreción y regulación constitucional de las competencias de los órganos locales en lo relativo a la toma de decisiones (Del Río, 2002: 22-23; Veiga González, 2019: 52-54). La Constitución anterior, en el artículo 106.e, establecía que corresponde a las asambleas municipales adoptar acuerdos y dictar disposiciones sobre “asuntos de interés local”, sin establecer una definición de este término. Tampoco existía una definición de los asuntos sobre los que compete tomar decisiones a los

<sup>14</sup> Las instituciones municipales estaban reguladas por: la Constitución, el Reglamento de las Asambleas Municipales, las Normas Transitorias del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros sobre Consejos de la Administración, y en la práctica, por el Acuerdo del Consejo de Estado de 1 de octubre de 1990 sobre los Consejos Populares.

<sup>15</sup> La reforma constitucional de 2002 reformó el artículo 137 de la Constitución que queda redactado de la siguiente manera: “Esta Constitución solo puede ser reformada por la Asamblea Nacional del Poder Popular mediante acuerdo adoptado, en votación nominal, por una mayoría no inferior a las dos terceras partes del número total de sus integrantes, excepto en lo que se refiere al sistema político, económico y social, cuyo carácter irrevocable lo establece el artículo 3 del Capítulo I, y la prohibición de negociar acuerdos bajo agresión, amenaza o coerción de una potencia extranjera”. El artículo 3 también fue modificado, añadiéndole la siguiente frase: “El socialismo y el sistema político y social revolucionario establecido en esta Constitución, probado por años de heroica resistencia frente a las agresiones de todo tipo y la guerra económica de los gobiernos de la potencia imperialista más poderosa que ha existido y habiendo demostrado su capacidad de transformar el país y crear una sociedad enteramente nueva y justa, es irrevocable, y Cuba no volverá jamás al capitalismo”.

consejos populares a tenor de la Ley 91, de 13 de julio de 2000, lo cual provoca muchas veces confusión en la interpretación del alcance de sus facultades decisorias.

La nueva Constitución continúa sin especificar tales atribuciones. Su artículo 191.g sigue estableciendo que corresponde a la Asamblea Municipal del Poder Popular adoptar acuerdos y dictar disposiciones sobre “asuntos de interés municipal” sin desarrollar cuales son. Tampoco en los artículos referidos a los consejos populares (arts. 198 y 199) se especifican las atribuciones a estos.

Además, el pleno ejercicio de la autonomía municipal exigiría, al contrario de lo que sucede actualmente, que las decisiones de los entes locales no estuvieran subordinadas a la aprobación de órganos superiores y que dispusieran de capacidad para determinar su propio presupuesto. Tampoco ninguna de estas dos cuestiones es reconocida por el proyecto de Constitución.

El artículo 184 *j* y *k* constitucionaliza claramente la subordinación de los órganos municipales a las instancias provinciales cuando señala como atribución de la nueva figura del Consejo Provincial que, presidido por la también nueva figura del gobernador provincial, pasa a substituir a las APPP, proponer al Consejo de Estado o a la ANPP la suspensión de los acuerdos o disposiciones de las asambleas municipales del poder popular de su demarcación, cuando contravengan las normas legales superiores o afecten los intereses de la comunidad. En el mismo sentido, el artículo 179.i otorga al gobernador provincial la facultad de suspender los acuerdos y disposiciones de los consejos de la administración municipal. Con ello, se otorga la facultad al Gobierno provincial presidido por un gobernador designado por el presidente de la República, de suspender las decisiones de las asambleas municipales o consejos de administración municipal si considera que afectan a los intereses de la comunidad.

Otro de los elementos que garantizan la autonomía municipal y hacen de los municipios instancias reales de poder y participación es la posibilidad de determinar, autónomamente, su propio presupuesto. Hasta la actualidad, quien determinaba la distribución económica por esferas era la Dirección Provincial de Finanzas, al municipio solo le queda administrar. El artículo 7.n del Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular dice que estas deben “aprobar el plan económico-social y el presupuesto del municipio, ajustándose a las políticas trazadas para ello por los organismos competentes de la Administración central del Estado, y controlar su ejecución”.<sup>16</sup>

La nueva Constitución de 2019 no contradice este modelo. En su artículo 191.b dice que es función de las AMPP “aprobar y controlar, en lo que le corresponda, el plan de la economía, el presupuesto y el plan de desarrollo integral del municipio”, manteniendo la subordinación, en el diseño presupuestario, de la Administración local a las instancias superiores.

En resumen, en lugar de crear un nuevo modelo administrativo territorial y de competencias que permitiera, siguiendo las bases de la democracia socialista, la puesta en marcha de procesos participativos de toma de decisiones de abajo hacia arriba, la nueva Constitución establece un diseño que reproduce un modelo vertical de arriba hacia abajo donde las instancias centrales del Estado centralizan todo el poder.

#### 4.2 Los órganos de representación política en el nivel provincial: la sustitución de las APPP por el Consejo Provincial y el gobernador provincial

Por otro lado, la nueva Constitución elimina las APPP cuyos miembros eran elegidos, desde la reforma constitucional de 1992, por sufragio universal y crea, en su lugar, a un Gobierno provincial integrado por el gobernador provincial, designado a propuesta del presidente de la República, por la Asamblea Municipal del Poder Popular, por el término de cinco años (art. 175) y por un Consejo Provincial, presidido por el gobernador

<sup>16</sup> Para elaborar su propuesta de presupuesto anual, hoy en día, el órgano municipal se atiene a las directivas provinciales. Una vez elaborado el proyecto de presupuesto lo presenta a la Dirección provincial de Finanzas, quien lo evalúa y presenta su versión a la Asamblea provincial y al Ministerio de Finanzas y Precios. Este último, haciendo un desglose por provincias, lo somete en forma global a la aprobación de la Asamblea Nacional. Una vez aprobado, retorna al municipio a través de la Dirección provincial de Finanzas, la que ya ha determinado definitivamente su distribución por esferas. Si bien es cierto que las Asambleas Municipales elaboran el proyecto, cuando lo reciben para su aprobación final tal acto se convierte en una formalidad, pues el documento, aun cuando puede haber variado en el proceso anterior, ya ha sido aprobado por todas las instancias superiores.

e integrado por derecho propio, por el vicegovernador provincial, los presidentes de las asambleas locales del poder popular correspondientes y los intendentes municipales (art. 182).

Este proceso de eliminación de las APPP es la culminación de un proceso de transformación de este órgano que venía produciéndose desde hace algunos años (Domínguez, 2019: 50-51). Desde la constitución de los órganos del poder popular se afirmaba que las Asambleas son los máximos órganos locales del poder estatal, pero la práctica fue conduciendo cada vez más a que el ejercicio real de ese poder no residiera en la Asamblea, sino en el órgano concebido para representarla entre períodos de sesiones y exclusivamente como ejecutante de sus decisiones: los comités ejecutivos al nivel correspondiente. Esta realidad era señalada críticamente en la práctica cotidiana y fue planteada en diferentes estudios hechos sobre el funcionamiento del sistema estatal. Unido a ello, los comités ejecutivos también presentaban insuficiencias técnicas en su trabajo, condicionadas entre otras cosas por el hecho de que solo delegados electos podían formar parte de él, lo que hacía mayor la insatisfacción con su gestión.

En respuesta a esta situación se decidió la eliminación de los comités ejecutivos. Paralelamente, la Constitución anterior ya estableció que, en adelante se crearían las administraciones locales cuyos componentes no tienen que ser necesariamente delegados electos.<sup>17</sup>

Con la creación del gobernador provincial, designado a propuesta del presidente de la República, la Constitución de 2019 pasa a eliminar cualquier tipo de autonomía del nivel intermedio, concibiéndose como un mero eslabón directamente dependiente del nivel central para la administración centralizada, desde arriba, del territorio.

#### 4.3 Los órganos centrales del Estado: la centralización del poder en el Consejo de Estado

##### *4.3.1 Recuperación de la figura del primer ministro y limitación del cargo de presidente de la República*

La nueva Constitución vuelve, como sucedía en el país antes de la Constitución de 1976, a diferenciar entre jefe de Gobierno y jefe de Estado, cargos que hasta ahora eran ejercidos por una misma persona. El presidente del Consejo de Estado (Fidel Castro, 1976-2008; Raúl Castro, 2008-2018 y, Miguel Díaz-Canel, 2018-2019) era jefe de Estado y jefe de Gobierno.

Por un lado, la nueva Constitución mantiene la elección por parte de la Asamblea Nacional, del presidente del Gobierno, aunque introduce como novedad la limitación del desempeño de su cargo a dos mandatos consecutivos de cinco años cada uno, luego de los cuales no lo puede desempeñar nuevamente (art. 126).

Y, por otro lado, crea la figura del primer ministro, introducida en la isla por la Constitución de 1940, que en el título XII (Del Consejo de Ministros), artículo 151 establecía: “Para el ejercicio del Poder ejecutivo el Presidente de la República estará asistido de un Consejo de Ministros, integrado por el número de miembros que determine la Ley. Uno de estos Ministros tendrá la categoría de primer ministro por designación del presidente de la República, y podrá desempeñar el cargo con o sin cartera”. La Constitución de 1976 la eliminó. Ahora, retomada por la Constitución de 2019, el primer ministro es designado por la Asamblea Nacional, a propuesta del presidente de la República a quien rinde cuentas, por un período de cinco años (arts. 140-142). Este ejercerá como administrador general ejecutivo del Estado-Gobierno, auxiliado por el Consejo de Ministros.

A efectos prácticos, la creación de la figura del primer ministro constituye una simple innovación de carácter burocrático que no afecta al carácter concentrado y vertical del poder.

La Constitución reproduce el sistema existente caracterizado por la concentración del gobierno de la isla en el Consejo de Estado. Además, al existir una coincidencia entre los cargos dirigentes del Consejo de Estado

---

<sup>17</sup> En enero de 1993 se emitió el Acuerdo 2654 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, el cual contiene las normas referentes a la organización, integración y atribuciones de las administraciones municipales y provinciales subordinadas a las asambleas del poder popular (posteriormente, en el 2001, por Acuerdo No. 4047 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros se aprueba el Reglamento de las Administraciones Locales y Provinciales del Poder Popular), y desde 1995 circulan los reglamentos de las asambleas municipales y provinciales del poder popular, aprobados por acuerdo del Consejo de Estado de 13 de septiembre (García Brigos, 1996: 40-41).

con los del Comité Central del Partido, se acaba reproduciendo el modelo de centralización vertical de las funciones de gobierno en el aparato burocrático.

El artículo 102 de la nueva Constitución establece que la ANPP es el órgano supremo del poder del Estado, no obstante, se limita la actividad de esta a dos periodos ordinarios de sesiones al año (art. 110.b). Esto significa que se reúne dos veces al año al finalizar cada semestre por un término de dos o tres días cada periodo. Aunque existen comisiones permanentes de trabajo, el resto de días del año, los diputados mantienen su vínculo laboral con su centro de trabajo del que obtienen su medio de vida. No obtienen remuneración por ser diputados (art. 115).

En teoría, con esta medida se busca garantizar el ideal marxiano (Marx, 2004) de fusión entre sociedad y Estado. Kelsen llamó a este un modelo de sociedad de derecho descentralizado, donde el ejercicio de las funciones públicas es ejercido, de manera dispersa, por los miembros de la comunidad no separados de la producción, que además las realizan en paralelo a sus tareas cotidianas y sin cobrar un sueldo específico para ello (Kelsen, 2004: 31-32). Sin embargo, en la práctica, ello hace que sea el Consejo de Estado y sus cargos dirigentes (el presidente y vicepresidentes), junto a la ahora nueva figura del primer ministro, quienes tomen las decisiones políticas fundamentales del día a día. Se termina reproduciendo, por tanto, un modelo de sociedad de derecho centralizado donde la dirección social se encuentra concentrada a cargo de un grupo de funcionarios especializados, separados de la producción, que cobran un salario para ello, y por tanto, la diferenciación entre sociedad y Estado como esferas separadas.

Como señala Julio César Guanche, “a falta de ejercicio permanente y profesional de sus diputados, la ANPP no tiene más remedio que suplir su ausencia de dominio, información y competencias con la ratificación generalmente unánime, de las disposiciones generales de gobierno concentradas en el Consejo de Estado” (Guanche, 2018). Si a ello le añadimos, como señalaba antes, que existe una coincidencia entre los cargos dirigentes del Consejo de Estado con los del Comité Central del Partido, se acaba reproduciendo una centralización vertical y burocrática de las funciones de gobierno.

Aunque, como hemos indicado, la Constitución establece ahora como novedad, en el artículo 126, una limitación de mandato al presidente del Consejo de Estado por un periodo de cinco años, reelegible solo una vez, ello no evita la reproducción del sistema concentrado de poder. Además, tampoco se prohíbe la posibilidad de rotar de cargo dentro de la estructura del Consejo de Estado u otros órganos con funciones de poder.

#### ***4.3.2 Creación del Consejo Electoral Nacional e inserción de la Contraloría General de la República en la Constitución***

Hasta la entrada en vigor de la nueva Constitución y de acuerdo con lo establecido en los capítulos II, III y IV de la Ley Electoral 37/1992, previamente al inicio de cada periodo electoral o de celebración de referéndums, el Consejo de Estado designaba a una Comisión Electoral Nacional que no tenía carácter permanente y que se disolvía al culminar el proceso electoral. Esta designaba a comisiones electorales provinciales, especiales y municipales. A la vez, las comisiones municipales nombraban a comisiones electorales de circunscripción. Todas ellas se auxiliaban entre sí para garantizar y resolver las contingencias necesarias para la celebración del proceso electoral respectivo.

En el capítulo II del título IX, la nueva Constitución de 2019 crea un Consejo Electoral Nacional (CEN) como órgano de Estado permanente que pasa a sustituir a la vieja Comisión Electoral Nacional en sus funciones. De acuerdo con el artículo 213, sus integrantes son elegidos y revocados por la Asamblea Nacional o por el Consejo de Estado entre uno y otro período de sesiones de la ANPP. El presidente del CEN es elegido por la ANPP o, en su caso, por el Consejo de Estado a propuesta del presidente de la República (art. 128.f). El CEN tiene iniciativa legislativa en materia electoral (art. 164.j).

Asimismo, la nueva Constitución pasa a constitucionalizar también, en el capítulo VII del título VI, a la Contraloría General de la República (CGR). Esta existe en Cuba desde el 1 de agosto de 2009 al aprobarse por la Asamblea Nacional la Ley 107, de la Contraloría General de la República. La CGR sustituyó al Ministerio de Auditoría y Control (MAC) que era el órgano de la Administración central del Estado, creado mediante

Decreto Ley 219/03, que hasta aquel momento se encargaba de las funciones de auditoría, fiscalización y control gubernamental.

Ninguna de estas dos novedades implica cambios significativos en el diseño de órganos de la Administración central del Estado.

## 5 Conclusiones

De acuerdo con lo señalado hasta aquí, podemos establecer las siguientes conclusiones:

La articulación inicial del sistema político-institucional en la Cuba socialista se lleva a cabo a través de la Constitución de 1976. La Ley de Reforma Constitucional de 12 de julio de 1992 introdujo cambios significativos en el sistema de órganos de representación política. En concreto, la reforma implicó la creación de los consejos populares, la eliminación de los comités ejecutivos de las asambleas municipales y provinciales del poder popular y la creación de los consejos administrativos, y la introducción del voto directo y secreto para elegir a los diputados a la Asamblea Nacional y a los delegados a las asambleas provinciales.

En pleno proceso de soviétización de la isla, la Constitución de 1976 creó un sistema político de carácter centralizado y burocratizado. La constitucionalización de los principios de unidad de poder y centralismo democrático como principios de organización funcional del Estado, así como el reconocimiento explícito del Partido Comunista de Cuba (PCC) como la fuerza dirigente superior de la sociedad y el Estado, consagró la idea soviética del “Estado revolucionario”, a partir de la cual, la toma de decisiones políticas quedó trasvasada al Estado, en concreto, a una burocracia socialista que pasa a suplantar el lugar de sus representados.

La apertura de un proceso constituyente y aprobación de una nueva Constitución era la oportunidad para haber redefinido el diseño político-participativo desde unas bases fuertemente participativas. Especialmente teniendo en cuenta que las constituciones del llamado nuevo constitucionalismo latinoamericano, aprobadas en las últimas dos décadas en países ideológicamente próximos a Cuba (Venezuela 1999, Ecuador 2008 y Bolivia 2009), habían establecido sistemas políticos altamente participativos y con un papel protagónico de la ciudadanía.

No obstante, la nueva Constitución no lo hace y adopta una línea continuista en el diseño constitucional del sistema político-institucional. El texto constitucional de 2019 reproduce un sistema centralista y burocratizado caracterizado por una limitada autonomía local en el nivel municipal, un ámbito provincial fuertemente subordinado a la instancia central de poder y una concentración del poder en el Consejo de Estado.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez Tabío, Fernando. (1985). *Comentarios a la Constitución socialista*. La Habana: Ciencias Sociales.
- [Comisión redactora del Proyecto de Constitución sesionó durante cinco días](#). (23 de noviembre de 2018). *Cubadebate*.
- [Presentan a los diputados resultados de la consulta popular del Proyecto de Constitución](#). (18 de diciembre de 2018). *Cubadebate*.
- D’Angelo, Ovidio. (2004). Participación y construcción de la subjetividad social para una proyección emancipatoria. En Cecilia Linares, Pedro Emilio Moras y Yisel Rivero (comp.), *La participación: Diálogo y debate en el contexto cubano* (p. 87-104). La Habana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello.
- Del Río, Mirtha Arely. (2002). *La participación popular en el proceso de toma de decisiones públicas en el ámbito local comunitario en Cuba: Su régimen jurídico* (tesis doctoral inédita, Universidad Central “Marta Abreu” de las Villas).
- Domínguez, Jorge I. (2019). Una posible defensa del diseño del gobierno provincial en el proyecto de Constitución. *Cuba Posible*, 74, 50-51.

- Escalona, Juan. (1992). En torno a la Ley de Reforma Constitucional. *Revista Cubana de Derecho*, 8, 3-12.
- Fernández Estrada, Junio Antonio, y Guanche, Julio Cesar. (2009). Se acata pero (...) se cumple. Constitución, república y socialismo en Cuba. *The Latin Americanist*, 53(3), 33-54.
- García Brigos, Jesús P. (1996). La participación popular en la forma de organización del Estado socialista cubano. En Aurora Vázquez y Roberto Dávalos (comp.), *La participación social. Desarrollo urbano y comunitario* (p. 39-52). La Habana: Facultad de Filosofía e Historia/Departamento de Sociología.
- García Brigos, Jesús P. (2000). Democracia, Estado y autogobierno social: los Consejos Populares en Cuba. En Martha Prieto y Lissette Pérez, *Temas de Derecho Constitucional cubano* (p. 221-227). La Habana: Félix Varela.
- García Brigos, Jesús P. (2018). La política, participación, y el Sistema del Poder Popular: propuestas para el perfeccionamiento. *International Journal of Cuban Studies*, 10(1), 71-92. –
- Guanche, Julio César. (2018). [Parlamento cubano: algunos problemas frente a 2018 \(I parte\)](#). *Revista Sin Permiso*.
- Guevara, Ernesto. (1977). El socialismo y el hombre en Cuba. En Ernesto Guevara, *Escritos y discursos* (tomo 8, p. 253- 272). La Habana: Ciencias Sociales.
- Kelsen, Hans. (2004). *Teoría General del Estado*. México: UNAM-Coyoacán.
- Marx, Karl. (2004). *Sobre la cuestión judía*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Noguera, Albert. (2006). La participación popular en Cuba: Análisis jurídico y propuestas dentro del contexto cubano para su perfeccionamiento. *Foro Internacional*, 185(XLV), 493-512.
- Noguera, Albert. (2007). *Derecho y hegemonía: Un estudio socio-jurídico de la Cuba actual*. Buenos Aires: Ediciones cooperativas.
- Pérez, Lissette, y Prieto, Martha. (2000). Ejercer gobierno: una capacidad potencial de las asambleas municipales del poder popular. En Martha Prieto y Lissette Pérez (comp.), *Temas de derecho constitucional cubano* (p. 198-220). La Habana: Félix Varela.
- Valdés Paz, Juan. (1994). La transición socialista en Cuba: continuidad y cambio en los 90. En Juan Valdés Paz, Mayra Espina et al., *La transición socialista en Cuba. Estudio sociopolítico* (p. 33-72). La Habana: Ciencias Sociales.
- Veiga González, Roberto. (2019). ¿Autonomía municipal y gobierno provincial sui generis? *Cuba Posible*, 74, 52-54.